Bundel - Adviescommissie Controle en Financiën van 30 maart 2023

Agenda bijlagen

Agenda advies-cie CF 30-3-2023 (verkort).doc

1 Opening en mededelingen en vaststellen agenda.

Agenda advies-cie CF 30-3-2023 (verkort).doc

2 Vaststellen verslag van de vorige bijeenkomst

Adviescommissie C&F 26-01-2023.docx

3 Ingekomen stukken

•Raadbrief Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen (eerste reactie) --> ter informatie en wordt besproken in cie VBF.
•Rekenkamerbrief Sturing op bestemmingsreserves --> voorstel om deze te bespreken in de adviescommissie op 11 mei.

Raadsbrief Eerste reactie op Bespreeknotitie Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen.pdf
Bespreeknotitie Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen.pdf
20230316 Rekenkamerbrief_Sturing_op_bestemmingsreserves.pdf

4 Vooruitblik jaarplan 2023

•Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen voor de volgende vergadering?
Do. 11 mei
Vergadering adviescommissie (90 minuten)

☐Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten)
☐Jaarverslag Rekenkamer (jaarplan is besproken in bijeenkomst op 21-2)
☐Invulling TB JS/VJN (15 minuten)
☐1e begrotingswijziging 2023 (tijd: 10 minuten, stond op agenda voor 30 maart)
☐Aanpak debat JS (xx minuten) op 20 juni
☐Voortgang accountantscontrole (15 minuten)
☐Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten)
☐Afsluiting (5 minuten)
****

NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

Jaarplan adviescommissie CF 2023 (maart).docx

5 Voorstel aanpak Raadstoets 2022-2026

•Algemene toelichting over het raadsinstrument (door de commissiegriffier) en toelichting over de raadstoets volksgezondheid (door een raadsrapporteur).

Notitie aanpak Raadstoets 2022-2026.docx
Raadstoets - algemeen.pptx

6 Voortgang controle accountant

7 Rondvraag en sluiting

AGENDA Adviescommissie Controle en Financiën
30 maart 2023 van 20.00-21.30 (burgemeesterskamer)

Gemeente Utrecht

Agendapunt 1 t/m 4 worden behandeld in aanwezigheid van de leden van de adviescie, (medewerkers van) de afdeling Concernmanagement Financiën, Inkoop en Juridische Zaken/Concern Control, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.
Agendapunt 5 t/m 7 worden behandeld in aanwezigheid van de leden van de adviescie, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.

(2 min)

1. a. Opening en mededelingen.
   b. Vaststellen agenda.

(3 min)

2. Vaststellen verslag van de vorige bijeenkomst.

(5 min)

3. Ingekomen stukken
   - Raadbrief Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen (eerste reactie) --> ter informatie en wordt besproken in cie VBF.
   - Rekenkamerbrief Sturing op bestemmingsreserves --> voorstel om deze te bespreken in de adviescommissie op 11 mei.

(5 min)

4. Vooruitblik jaarplan 2023
   - Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen voor de volgende vergadering?

Do. 11 mei	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarverslag Rekenkamer (jaarplan is besproken in bijeenkomst op 21-2) – Invulling TB JS/VJN (15 minuten) – 1e begrotingswijziging 2023 (tijd: 10 minuten, stond op agenda voor 30 maart) – Aanpak debat JS (xx minuten) op 20 juni – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)

****

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

(15-30 min)

5. Raadstoets
    - Algemene toelichting over het raadsinstrument (door de commissiegriffier) en toelichting over de raadstoets volksgezondheid (door een raadsrapporteur).

(5-10 min)

6. Voortgang controle accountant.

(5 min)

7. Rondvraag en sluiting.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

AGENDA Adviescommissie Controle en Financiën
30 maart 2023 van 20.00-21.30 (burgemeesterskamer)

Gemeente Utrecht

Agendapunt 1 t/m 4 worden behandeld in aanwezigheid van de leden van de adviescie, (medewerkers van) de afdeling Concernmanagement Financiën, Inkoop en Juridische Zaken/Concern Control, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.
Agendapunt 5 t/m 7 worden behandeld in aanwezigheid van de leden van de adviescie, de voorzitter/secretaris van de Rekenkamer en de accountant.

(2 min)

1. a. Opening en mededelingen.
   b. Vaststellen agenda.

(3 min)

2. Vaststellen verslag van de vorige bijeenkomst.

(5 min)

3. Ingekomen stukken
   - Raadbrief Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen (eerste reactie) --> ter informatie en wordt besproken in cie VBF.
   - Rekenkamerbrief Sturing op bestemmingsreserves --> voorstel om deze te bespreken in de adviescommissie op 11 mei.

(5 min)

4. Vooruitblik jaarplan 2023
   - Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen voor de volgende vergadering?

Do. 11 mei	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarverslag Rekenkamer (jaarplan is besproken in bijeenkomst op 21-2) – Invulling TB JS/VJN (15 minuten) – 1e begrotingswijziging 2023 (tijd: 10 minuten, stond op agenda voor 30 maart) – Aanpak debat JS (xx minuten) op 20 juni – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)

****

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

NB: 5 minuten wissel pauze, zodat we het laatste deel van de vergadering gebruiken om een advies richting de commissies te formuleren dan wel met elkaar in gesprek te gaan over voorliggende onderwerpen. Voor afsluiting een korte rondvraag richting ambtelijke organisatie door de voorzitter.

(15-30 min)

5. Raadstoets
    - Algemene toelichting over het raadsinstrument (door de commissiegriffier) en toelichting over de raadstoets volksgezondheid (door een raadsrapporteur).

(5-10 min)

6. Voortgang controle accountant.

(5 min)

7. Rondvraag en sluiting.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

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

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	T.A. van Tiel	**Datum**	21 februari 2023
Doorkiesnummer	14 030	**Kenmerk**	10716091
E-mail	thomas.van.tiel@utrecht.nl	**Onderwerp**	Eerste reactie op bespreeknotitie - Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de begroting en jaarstukken toegankelijker en leesbaarder te maken en de raad meer handvatten te geven voor effectieve sturing. Daarbij is ook de wens geuit om te komen tot verbetering van de afweging van financiële wensen bij moties en amendementen passend bij de verantwoordelijkheden van de raad en het college. Op 9 februari jongstleden ontvingen wij bijgevoegde bespreeknotitie van de adviescommissie Controle & Financiën met een voorstellen voor een werkwijze. De adviescommissie heeft ons gevraagd binnen twee weken te reageren in verband met de behandeling van de Raadsbrief sturen en verantwoorden in de Commissie veiligheid, bestuur en financiën van 23 februari 2023 en voor de zomer met een raadsvoorstel te komen.

Wij danken de adviescommissie voor de suggesties die ze aan ons meegeeft voor verdere uitwerking. Wij onderschrijven de wens om te komen tot meer duidelijkheid over de te volgen procedure en werkwijze ten aanzien van de financiële dekking voor raadsvoorstellen. Daarbij hechten wij aan de integrale afweging zoals deze bij de voorjaarsnota en begroting plaatsvindt en willen wij net als de adviescommissie aangeeft, fragmentarische besluitvorming over de inzet van begrotingsmiddelen voorkomen. Vanwege de beperkte reactietermijn geven we in deze brief een eerste, beknopte, reactie zodat u deze overwegingen kunt betrekken bij de komende vergadering van de Commissie veiligheid, bestuur en financiën op donderdag 23 februari aanstaande.

Aandachtspunten voor verdere uitwerking
In de notitie doet de adviescommissie een voorstel om het besluitvormingsproces over voorstellen van de raad zonder directe financiële dekking, meestal in de vorm van moties, in twee stappen vorm te geven. Zij doet daarbij de suggestie om te werken met drempelbedrag als ondergrens (stap 1), voor voorstellen waarbij direct tot uitvoering kan worden overgegaan. Daarnaast ook te werken met een bovengrens (altijd alleen bij de integrale afweging bij voorjaarsnota/begroting) van structurele voorstellen boven een bepaald bedrag. Tussen ondergrens en bovengrens geeft het college bij het

eerstvolgende begrotingsmoment aan (stap 2) hoe zij invulling van dekking voor zich ziet (binnen de in de motie aangegeven dekkingsrichting). Wij zullen de denkrichting van de adviescommissie verder uitwerken, maar zien daarbij wel enkele aandachtspunten en dilemma's die wij u graag meegeven om te betrekken bij uw bespreking aanstaande donderdag.

Aandachtspunt: voldoende informatie voor afweging door de raad
Uitgangspunt is en blijft wat ons betreft dat uw raad de consequenties van besluiten kan overzien en zodoende goed geïnformeerd besluiten kan nemen. Het principe van integrale besluitvorming bij de voorjaarsnota en begroting speelt daarbij een belangrijke rol. De ervaring leert ook dat de hoeveelheid wensen zich laat beperken door de hoeveelheid beschikbare, en beïnvloedbare middelen. De vraag is of u in alle gevallen, zonder (volledige) duidelijkheid over de dekking (en gevolgen en wenselijkheid ervan) voldoende in staat bent om tot een weloverwogen besluit te komen over een motie.

Wij delen de constatering van de adviescommissie en benadrukken in dat kader het belang van een werkwijze in twee stappen, waarbij de afweging over grotere verschuivingen bij begrotingsmomenten in samenhang blijft plaatsvinden. Wij willen benadrukken dat dit als consequentie heeft, dat definitieve besluitvorming over uitvoering van moties boven de ondergrens vaak pas plaats kan vinden bij het eerstvolgende begrotingsmoment. Dit kan tevens iets betekenen voor de uitvoering van onderdelen van de begroting die als mogelijke dekkingsbron in aanmerking komen. Projecten en ambities die daarmee samenhangen zouden vertraging kunnen oplopen in afwachting van besluitvorming over dekking voor aangenomen moties.

Aandachtspunt: negatieve gevolgen van dekkingsbronnen
Uit het voorgaande punt volgt ook dat bij besluitvorming over een motie nog niet altijd duidelijk is wat eventuele negatieve effecten van een dekking zijn. Een motie met dekkingsverzoek aan ons college kan bijvoorbeeld betekenen dat wij een bezuiniging op het bestaande programma moeten realiseren om dekking van een motie mogelijk te maken. Bij de besluitvorming over de motie zijn de (mogelijk ongewenste) consequenties van het dekkingsvoorstel nog niet altijd in beeld. Dit kan betekenen dat u bij het eerstvolgende begrotingsmoment concludeert dat de negatieve gevolgen van een dekkingsbron niet opwegen tegen het doel van een motie.

Aandachtspunt: overvragen van begrotingsruimte / ruimte binnen programma's
In de uitwerking vragen we aandacht voor het risico op overvraging van begrotingsruimte of ruimte in de programma's. Bijvoorbeeld door een groot aantal dekkingsverzoeken onder de drempel binnen een specifiek programma, die optellen tot een groter bedrag. Dit kan ertoe leiden dat de optelling van kleinere bedragen met als dekkingsrichting 'programma x' uiteindelijk optellen tot een te groot bedrag om zonder problemen in te passen in het programma. In die gevallen zou toch een bepaalde weging moeten plaatsvinden.

Aandachtspunt: voorkomen wildgroei van moties
De adviescommissie stelt terecht dat moet worden voorkomen dat er een 'wildgroei' ontstaat van moties met dekkingsverzoeken, hetgeen de doelmatige inzet van gemeentelijke middelen niet ten goede komt. Het behoeft dus in de uitwerking aandacht hoe u in staat wordt gesteld om met elkaar wel een afweging te kunnen maken. Daar noemen wij ook bij dat eventuele wildgroei van moties met dekkingsverzoeken zal leiden tot een vergroting van de werklast voor de ambtelijke organisatie.

Vervolg

In samenhang met de voorstellen voor verbetering van de begrotingsstukken en de beleidscyclus zullen wij conform verzoek voor de zomer een voorstel voor een procedure voor de afweging van financiële wensen bij moties en amendementen uitwerken en voorleggen aan uw raad. Het doel is om een nieuwe werkwijze dan bij de begrotingsbehandeling in het najaar te kunnen hanteren.

Wij zijn benieuwd naar uw reflecties op de bovengenoemde aandachtspunten bij de bespreeknotitie van de adviescommissie.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Raadsorganen
Griffie

Bespreeknotitie dekking bij financiële voorstellen

Aan	College van B en W	Datum	11 januari 2023
		Van	Adviescommissie Controle & Financiën
Onderwerp	Dekking bij financiële voorstellen	Doorkiesnummer	
		E-mail	danielle.rijnders@utrecht.nl
		Bijlagen	1 (aangehecht)

Inleiding

Gezien de informatieachterstand van de raad ten opzichte van het college is het voor de raad lastig om een goede financiële dekking te vinden bij het indienen van voorstellen. Hierdoor is er tijdens de raadsbehandeling vaak discussie over de financiële dekking van een voorstel en minder discussie over de inhoud van het voorstel. Dit beperkt de kaderstellende bevoegdheid van de raad en leidt dikwijls tot frustratie bij de raadsleden.

Dit probleem kwam ook veelvuldig aan bod tijdens het introductieprogramma (sessie met de accountant, Rein-Aart van Vugt). Hij gaf hierbij aan dat andere gemeenten dit anders aanpakken.

Het voorliggende probleem is nadien opgenomen in het coalitieakkoord: *We vragen het college een voorstel te doen ter verbetering van de afweging van financiële wensen bij moties en amendementen, dat recht doet aan ieders verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige verdeling van de middelen en hierover met de raad in gesprek te gaan. Daartoe maken we in de begroting per doelstelling inzichtelijk in hoeverre bedragen beïnvloedbaar zijn.*

De adviescommissie C&F heeft dit onderwerp besproken op de zomersessie van 26 augustus om vooruitlopend op het voorstel van college met elkaar van gedachten te wisselen.

Uiteraard dienen afspraken te voldoen aan de spelregels vanuit het financieel toezicht door de provincie, het BBV (sluitende begroting) en de interne spelregels van de Gemeente Utrecht. Volgens de accountant is dit echter geen belemmering om spelregels hiervoor op te stellen.

Deze notitie wil een werkwijze opstellen voor deze problematiek. De input van de zomersessie is verwerkt in deze notitie.

Probleemstelling (samenvattend)

De werkwijze voor het dekken van financiële vereisten van moties en amendementen is niet vastgelegd. Moet er een dekking aangeleverd worden en zo ja, hoe ziet die dekking er uit? In de huidige werkwijze raadt het college vanwege (onduidelijkheid over) de dekking vaak uit formele overwegingen moties en amendementen af. Hoewel politiek ook gaat om verdeling van geld, leidt de (procedurele) dekkingsdiscussie vaak af van de inhoudelijke discussie in de raad.

Waarom is het lastig om financiële dekkingen te vinden voor raadsleden?

Voor raadsleden is het lastig een dekking te vinden om de volgende redenen:

- De technische systematiek van dekkingen is complex en is ambtelijk nauw afgestemd. Het is voor raadsleden, als onderdeel van een lekenbestuur, lastig om op hoog ambtelijk-technisch niveau dekkingen te vinden.
- Het autorisatieniveau waarop raadsleden dekkingen vaststellen ligt op programmaniveau, terwijl de dekkingen van een veel kleinere orde zijn (meestal enkele tienduizenden euro's).
- Raadsleden willen het college in positie houden om de raad te informeren over dekkingen en de ambtenaren te laten adviseren over de financiële systematiek.
- Raadsleden vinden dat zij niet altijd dekkingen zouden moeten vinden/schrijven omdat dit in sommige gevallen afleidt van de (politieke) inhoud.

Procedure bij voorstellen zonder financiële dekking

Procedure afspreken waarbij de raad niet zelf naar geld moet zoeken en waarbij tegelijk geen 'wildgroei' aan moties met dekkingsverzoeken ontstaat. Voorstel:

- Stap 1: meerderheid voor voorstel op inhoud en inschatting van de verwachte hoogte van de kosten. Hierbij een zoekrichting aangeven (binnen programma, reserve of integraal afwegingsmoment) en aangeven of het incidenteel of structureel is.
- Dan pas stap 2: college geeft afzonderlijk, bij de VJN/begroting of bij de tussenrapportages, een suggestie voor de dekking. Het ligt voor de hand dat structurele lasten boven een bepaald bedrag uitsluitend bij een integrale afweging (voorjaarsnota/begroting) worden meegenomen. Bij urgente voorstellen kan een aanvullende raadsvoorstel een mogelijkheid zijn.

Voorbeeld:

1. *Stap 1: Fractie X wil een incidenteel een evenement sponsoren voor euro 25.000 uit de lopende begroting (dan wel uit financiële middelen uit een ander programma). Een meerderheid in de raad is het eens met de voorliggende motie. Stap 2: Het college geeft bij de eerstvolgende bestuursrapportage aan of dit mogelijk is. NB: Stel dat dit leidt tot een overschrijding van het programmabudget dan kan de raad alsnog besluiten om met deze overschrijding in te stemmen bij de besluitvorming omtrent de berap.*
2. *Stap 1: Fractie Y wil structureel meer geld vrijmaken voor het onderhoud op locatie X. Kosten zijn jaarlijks 35.000 en het voorstel wordt gedaan om dit te betrekken bij de integrale afweging bij de VJN (verhoging van het budget desbetreffende programma). Een meerderheid in de raad is het eens met de*

voorliggende motie. Stap 2: Bij de VJN komt het college terug op het voorstel en geeft aan of financiële ruimte is gevonden.

3. *Stap 1: Fractie Z wil 50.000 incidenteel extra investeren in de RSU middels de beschikbare reserve om extra wandelpaden aan te leggen. Een meerderheid in de raad is het eens met de voorliggende motie. Stap 2: Het college geeft bij de eerstvolgende bestuursrapportage aan of dit mogelijk is.*

Vervolg

De adviescommissie verzoekt het college kennis te nemen van de inhoud van deze notitie en te starten met het schrijven van een raadsvoorstel en dit voorstel uiterlijk voor de veegcommissie op 15 juni naar de raad te versturen (eerder heeft de voorkeur van de adviescommissie). Dit raadsvoorstel kan vervolgens in september 2023 worden besproken in de commissie VBF vooruitlopend op de begrotingsbehandeling in november 2023.

De adviescommissie geeft het volgende mee aan het college:

- Wij verzoeken het college om in het voorstel een drempelbedrag op te nemen voor incidentele en structurele voorstellen die niet naar stap 2 hoeven te gaan, maar na besluitvorming direct uitvoerbaar zijn.
- Het is wellicht een goed idee om deze werkwijze te evalueren na een P&C cyclus.
- Inzicht te geven in hoeverre bedragen beïnvloedbaar zijn (o.a. in begroting, maar ook in beleidsvoorstellen).

Namens de adviescommissie Controle & Financiën,

Jantine Zwinkels (voorzitter)
Danielle Rijnders (commissiegriffier)
Rein-Aart van Vugt (accountant)

Bijlage 1: Mogelijkheden voor het vinden van een financiële dekking:

- *Zelf dekking te zoeken d.m.v.:*
    - *Technische ondersteuning door de ambtelijke organisatie;*
    - *Ambtelijke bijstand (zoals bij een initiatiefvoorstel en een tegenbegroting);*
    - *Informatie uit raadsbrieven (zoals bijvoorbeeld de brief over de versoberingsopgave OR waarbij alternatieven worden geschetst);*
- *Procedure volgen zoals beschreven in deze notitie.*

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Vince van Houten	**Datum**	16 maart 2023
Doorkiesnummer	030 – 286 1391	**Ons kenmerk**	10880980
E-mail	vince.van.houten@utrecht.nl	**Onderwerp**	Sturing op bestemmingsreserves
Bijlagen			

Geachte leden van de raad en het college,

Het budgetrecht is een van de oudste en belangrijkste rechten van de volksvertegenwoordiging. De gemeenteraad oefent zijn budgetrecht uit door de begroting vast te stellen. Hiermee machtigt de raad het college uitgaven te doen.

Binnen de gemeente loopt op dit moment het traject “Begroting van de toekomst”, gericht op verbetering van de cyclus van sturen en verantwoorden. Het gaat er daarbij om het college en de organisatie beter in staat te stellen om te sturen en te verantwoorden, en de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Ook binnen de Adviescommissie Controle & Financiën wordt over dit thema gesproken. In aansluiting hierop vragen wij aandacht voor de bestemmingsreserves, als onderdeel van de begroting.

Bestemmingsreserves vormen namelijk een belangrijk onderdeel van de begroting. Eind 2021 bedroegen deze € 661 miljoen. Ter illustratie: de omvang van de totale begroting voor 2023 bedraagt ruim € 1,7 miljard. Het gaat bij bestemmingsreserves om geld dat de raad voor een specifiek beleidsdoel dat in de toekomst moet worden gerealiseerd – de bestemming – heeft gereserveerd. De gemeenteraad besluit hierover. De Rekenkamer Utrecht heeft een verkenning[1] uitgevoerd naar de bestemmingsreserves van de gemeente Utrecht en de wijze waarop de gemeente hierop stuurt.

In deze brief presenteren we de belangrijkste uitkomsten van deze verkenning. We constateren dat het lastig is voor de raad om greep te krijgen op bestemmingsreserves. Dat wordt onder meer veroorzaakt doordat (nut en noodzaak van) veranderingen in deze reserves op een

[1] Voor de verkenning zijn P&C documenten onderzocht en gesprekken gevoerd met de concerncontroller, de concernmanager Financiën, Juridische Zaken en Inkoop, de raadsadviseur Financiën, Control en Audit en de externe accountant.

manier worden toegelicht die voor de raad vaak niet duidelijk is. Onduidelijk is ook of afspraken over bestemmingsreserves door de ambtelijke organisatie altijd worden nagekomen. Omdat met bestemmingsreserves grote financiële bedragen zijn gemoeid, is het van belang dat de gemeenteraad goed in positie wordt gebracht om hierop te kunnen sturen. Tegelijkertijd kan de gemeenteraad ook zélf actief sturen op bestemmingsreserves. In deze brief geven we daartoe een aantal handvatten.

Hieronder gaan we eerst in op het beleid ten aanzien van en de verschillende typen bestemmingsreserves die zijn te onderscheiden. Vervolgens geven we een beeld van de ontwikkeling van deze reserves. Daarna gaan wij in op de bevoegdheden die de raad heeft ten aanzien van bestemmingsreserves. We sluiten onze brief af met aandachtspunten en handvatten voor de raad om meer greep te krijgen op sturing en beheer van de bestemmingsreserves.

RESERVES: TYPEN, BELEID EN ONTWIKKELING

Een reserve is een uitgestelde begrotingspost. Dat wil zeggen dat een deel van de beschikbare begrotingsruimte wordt gereserveerd om te dienen als financiële dekking voor toekomstige lasten. Stortingen in reserves zorgen ervoor dat middelen in de toekomst ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. De keerzijde daarvan is dat die middelen niet meer beschikbaar zijn voor ander beleid. De begrotingsruimte neemt daardoor dus af. De financiële middelen in een reserve behoren tot het eigen vermogen van de gemeente. Op reserves is het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) – de landelijke regelgeving voor gemeentefinanciën – van toepassing. Het Utrechtse beleid voor reserves is verder uitgewerkt en vastgelegd in de *Nota reserves* (oktober 2019). De gemeenteraad stelt deze nota vast[2].

In het BBV worden twee hoofdcategorieën reserves onderscheiden: de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De algemene reserve bestaat in Utrecht uit de algemene dekkingsreserve en de algemene risicoreserve. In de algemene dekkingsreserve worden incidentele middelen gereserveerd waarvan de toekomstige bestemming(en) nog niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Daarnaast wordt de algemene dekkingsreserve gebruikt voor egalisatie[3] tussen de jaren van de meerjarenraming. In de algemene risicoreserve worden middelen apart gezet om de financiële gevolgen van risico's op te kunnen vangen.

Alle andere reserves zijn bestemmingsreserves, hoewel ze niet altijd zo heten: Utrecht kent onder meer projectenreserves, kapitaallastenreserves en egalisatiereserves (zie bijlage 1 voor een toelichting). Gemeenschappelijk kenmerk van deze reserves is dat ze een specifiek, door de raad vastgesteld (beleids-)doel dienen. Financiële middelen mogen alleen aan de reserve worden onttrokken wanneer deze aan de realisatie van het (beleids-)doel worden besteed. Voor reserves gelden geen wettelijke restricties. De reserves mogen alleen niet negatief zijn. De gemeenteraad heeft daardoor (veel) vrijheid om over de reserves te beschikken en te

[2] Gemeente Utrecht (2017). *Financiële verordening gemeente Utrecht*, art. 11.
[3] Jaarlijks wordt het rekeningresultaat in de algemene dekkingsreserve gestort, waarna het als 'nog te besteden resultaat' opnieuw beschikbaar komt bij de eerstvolgende Voorjaarsnota.

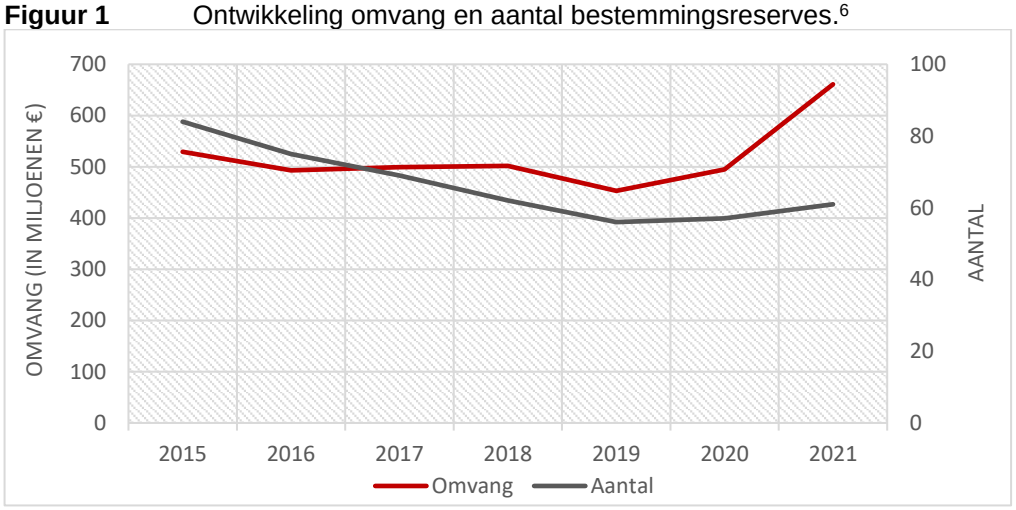
besluiten. Daarom richten we ons in deze verkenning op bestemmingsreserves.

Naast reserves kent de begroting ook nog voorzieningen. Hieraan zijn allerlei wettelijke bepalingen en restricties verbonden[4]. Een voorziening is alleen toegestaan voor specifieke uitgaven in de toekomst die onvermijdelijk zijn. Ze hebben een verplicht karakter: de gemeente kan niet meer vrij over de middelen in de voorzieningen beschikken. De voorzieningen zijn daarom buiten deze verkenning gelaten.

Bestemmingsreserves nemen gemiddeld in omvang toe

Figuur 1 laat sinds 2015 1) de ontwikkeling van de totale omvang van de Utrechtse bestemmingsreserves, en 2) de ontwikkeling in het aantal Utrechtse bestemmingsreserves zien. Het totaal van de bestemmingsreserves is in omvang door de jaren heen stabiel gebleven, maar kent een uitschieter in 2021. Dit komt doordat in dat jaar een correctie heeft plaatsgevonden op de grondexploitatie Leidsche Rijn van € 143 miljoen[5]. Eind 2021 bedroeg het totaal van bestemmingsreserves € 661 miljoen. Het aantal bestemmingsreserves is afgenomen van 84 in 2015 naar 61 in 2021. Dat betekent dat de gemiddelde omvang van de bestemmingsreserves in die periode is toegenomen van € 6,3 miljoen in 2015 naar € 10,8 miljoen in 2021.

Figuur 1 Ontwikkeling omvang en aantal bestemmingsreserves.[6]



Gemeenteraad als enige bevoegd om over bestemmingsreserves te besluiten

Omdat iedere bestemmingsreserve deel uitmaakt van de begroting is de gemeenteraad als enige bevoegd om daarover te besluiten. Dat moet altijd met een raadsbesluit worden bekrachtigd. De raad kan een reserve instellen, opheffen, verlengen en de bestemming ervan wijzigen. De kaders hierbij zijn vastgelegd in de *Nota reserves*. Het moment waarop de gemeenteraad besluit om een bestemmingsreserve in te stellen valt in de regel samen met de besluitvorming over de voorjaarsnota, de programmabegroting, één van de

[4] Zie *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*.
[5] Gemeente Utrecht (2022). Raadsbrief *Meerjarige analyse gemeentelijke begroting en realisatie*.
[6] Rekenkamer Utrecht (2023) op basis van de Jaarstukken 2015 t/m 2021.

bestuursrapportages of de resultaatbestemming bij de jaarrekening. Ook kan via een zelfstandig raadsbesluit een reserve worden ingesteld.

De gemeenteraad is als enige bevoegd om te besluiten over stortingen in en onttrekkingen aan reserves (mutaties). Mutaties worden per bestemmingsreserve begroot en toegelicht in de programmabegroting. Begrote mutaties in reserves kunnen gedurende het lopende jaar nog worden aangepast. Deze wijzigingen leiden tot een (tussentijdse) begrotingswijziging.

Het moment waarop de gemeenteraad over mutaties besluit valt doorgaans samen met de eerdergenoemde momenten uit de P&C-cyclus. De gemeenteraad neemt in ieder geval besluiten over mutaties in de bestemmingsreserves 1) bij de programmabegroting over de begrote mutaties, en 2) bij de jaarstukken. Ieder programma heeft aan het eind van het jaar een financieel resultaat. Gelijktijdig met de jaarstukken volgt per resultaat een voorstel over dekking (bij een nadelig resultaat) of besteding (bij een voordelig resultaat). Dit houdt meestal in: onttrekkingen aan of stortingen in een bestemmingsreserve. De raad besluit over deze voorstellen.

Een bestemmingsreserve dient in de regel[7] een einddatum te kennen (de opheffingsdatum). Het moment waarop de raad besluit over de opheffing dan wel verlenging van een reserve valt samen met het besluit over de bestemming van het jaarresultaat. De middelen in een bestemmingsreserve die gedurende vier opeenvolgende jaren niet is gebruikt (dus waarbij geen stortingen in of onttrekkingen aan de reserve hebben plaatsgevonden) moeten volgens de *Nota reserves* automatisch vrijvallen. De reserves moeten mede daarom ieder jaar kritisch worden beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. Dat zou bij de jaarafsluiting moeten gebeuren[8].

Een totaaloverzicht van alle reserves en de begrote en daadwerkelijke mutaties daarop wordt twee keer per jaar opgenomen in de programmabegroting en bij de jaarstukken. In het onderdeel ‘Toelichting reserves’ wordt per programma elke individuele reserve toegelicht. Het gaat dan om de aard, het doel, de begin- en eindstand en een specificatie van het verloop van de reserve.

STURING DOOR DE GEMEENTERAAD

Op basis van onze verkenning stellen we in de eerste plaats vast dat toelichtingen op mutaties in bestemmingsreserves vaak sterk financieel-technisch zijn geformuleerd. Nut en noodzaak van deze mutaties zijn daarmee voor de gemeenteraad vaak niet helder en niet goed navolgbaar. Daarnaast stellen we vast dat onduidelijk is of bestaande voorschriften en

[7] De looptijd van een reservering in kapitaallastenreserve is gekoppeld aan de afschrijvingstermijn van de desbetreffende investering. Wanneer de investering aan het eind van haar levensduur volledig is afgeschreven, dan is ook de kapitaallastenreserve opgebruikt en deze houdt dan op te bestaan.
[8] Vóór het opstellen van de jaarstukken worden de financiële resultaten bepaald en de afwijkingen ten opzichte van de begroting geanalyseerd en verklaard. Op dat moment moeten de reserves worden beoordeeld aan de hand van de kaders en criteria uit de *Nota reserves* (2019) en de *Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen* (2019).

afspraken over (de omgang met) bestemmingsreserves altijd worden nageleefd. Daardoor wordt de gemeenteraad niet optimaal in positie gebracht om over bestemmingsreserves te kunnen besluiten. Deze twee constateringen lichten we hieronder toe.

Constatering 1: Toelichtingen op mutaties moeilijk navolgbaar

We gaven hiervoor aan dat bij een mutatie op een reserve moet worden toegelicht hoe en waarom een (begrote) onttrekking aan of storting in die reserve noodzakelijk is. Deze toelichtingen zijn erg financieel-technisch geformuleerd. Ze zijn voor de gemeenteraad daardoor vaak niet goed navolgbaar. Een voorbeeld daarvan is een deel van de toelichting op het begrote verloop in 2022 van de reserve 'Stadskantoor' van programma Utrechts Vastgoed. In de programmabegroting 2022 valt het volgende te lezen: "*De jaarlijkse dotatie bestaat uit prijscompensatie van 1,5% over de kapitaallasten van zowel gebouw, grond als gebruiksinvesteringen van het Stadskantoor. (…) In totaal wordt in 2022 1,284 miljoen euro toegevoegd aan de reserve. De werkelijke onderhoudskosten voor het Stadskantoor* [worden, RKU] *in de loop van het jaar bepaald op basis van het MJOP en onttrokken aan de reserve***.**"[9]

Daarnaast is in geval van overbesteding (daadwerkelijke uitgaven overstijgen de begrote uitgaven) de toelichting vooral gericht op het 'wat' (er is een overschrijding) maar niet op het 'waarom' (hoe komt dat?). Een voorbeeld daarvan is te vinden in de toelichting op het verloop van diezelfde reserve, 'Stadskantoor': "*(…) De werkelijke onderhoudskosten voor het Stadskantoor worden bepaald op basis van het MJOP en onttrokken aan de reserve. In 2021 is hiervoor 0,179 miljoen euro begroot en onttrokken. Echter de werkelijke onderhoudskosten waren in 2021 0,652 miljoen euro. Dit is 0,455 miljoen euro meer dan begroot. De extra gemaakte kosten zullen door middel van een bestedings- en dekkingsvoorstel nog aan de reserve onttrokken worden*".[10] De feitelijke overschrijding wordt weliswaar benoemd, maar in de toelichting wordt voor raadsleden niet inzichtelijk gemaakt waarom deze heeft plaatsgevonden. Dat terwijl de gemeenteraad vervolgens wel wordt gevraagd om het tekort te dekken door middelen aan de reserve te onttrekken.

Een vergelijkbaar voorbeeld biedt de bestemmingsreserve Energieneutraal Kernvastgoed. Deze is in 2018 ingesteld om de extra kosten die gemoeid gaan met het energieneutraal maken van gemeentelijke gebouwen te kunnen afdekken[11]. We hebben eerder vastgesteld dat tot 2022 twee gebouwen daadwerkelijk zijn verduurzaamd[12]. De additionele kosten hiervan zouden zichtbaar moeten zijn in onttrekkingen aan de bestemmingsreserve. De enige onttrekking die we hebben kunnen vaststellen wordt benoemd in de Jaarstukken 2020. Daar wordt aangegeven dat er sprake is van "*(…) 0,219 miljoen euro hogere lasten dan begroot door kosten in het kader van de versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed. Bij de bestedings- en dekkingsvoorstellen stellen wij voor dit te bedrag uit de reserve Energieneutraal*

[9] Gemeente Utrecht (2021). *Programmabegroting 2022*, p. 479.
[10] Gemeente Utrecht (2022). *Jaarstukken 2021*, p. 591.
[11] Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen*, p. 48.
[12] Rekenkamer Utrecht (2022). *Onbegonnen werk*. *Onderzoek naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht*.

Kernvastgoed te onttrekken".[13] Waardoor deze kosten worden veroorzaakt, wordt nergens toegelicht.

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat het de raad ontbreekt aan goed navolgbare en volledige informatie om een onderbouwde afweging te maken over voorgestelde (begrote) mutaties.

Vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie herkennen het punt dat toelichtingen op mutaties vaak erg financieel-technisch worden geformuleerd. Er worden dan ook sessies gehouden met de mensen (met name de beleidsinhoudelijke werknemers) die binnen de programma's verantwoordelijk zijn voor de toelichtingen met het doel om dit in de toekomst te verbeteren. Wij vinden het belangrijk dat ook de gemeenteraad hier aandacht voor heeft, om ervoor te zorgen dat deze inspanningen daadwerkelijk leiden tot zichtbare verbetering.

Constatering 2: Onzeker of voorschriften en afspraken altijd worden nageleefd

Alle reserves moeten volgens de *Nota reserves* jaarlijks worden beoordeeld op toereikendheid, nut en noodzaak. Bij het instellen van reserves worden ook andere, specifieke afspraken gemaakt. Op basis van gevoerde gesprekken concluderen we dat het onduidelijk is of deze afspraken altijd worden nageleefd.

Binnen de ambtelijke organisatie geeft men bijvoorbeeld aan dat reserves vrijwel nooit vrijvallen omdat ze vier jaar lang 'stilstaan' – wat wel de afspraak is. Men is er niet zeker van of dat komt doordat reserves inderdaad zelden vier jaar stilstaan óf omdat er vanuit de organisatie onvoldoende op de afspraken wordt getoetst. Uit onze verkenning blijkt dat de bestemmingsreserve 'Toeristische stadspromotie' (saldo € 286.000) van 2018 tot en met 2021 niet is gemuteerd[14]. De middelen in deze reserve zijn echter niet vrijgevallen.

Er zijn dus bestemmingsreserves waarvan de financiële middelen volgens de geldende regels zouden moeten vrijvallen. De gemeenteraad kan deze middelen aanwenden voor de realisatie van andere beleidsdoelen. Daarvoor moet de raad allereerst beschikken over informatie of de afspraken over bestemmingsreserves worden nagekomen.

Handvatten voor de gemeenteraad

De gemeenteraad kan zélf ook actief op bestemmingsreserves sturen. Daartoe geven wij een aantal handvatten mee:

- Let vooral op de (begrote) ontwikkeling van een bestemmingsreserve. Reserves die alsmaar ongewijzigd blijven of juist steeds blijven toenemen (met uitzondering van egalisatie- en risicoreserves) kunnen financiële middelen bevatten die (uiteindelijk) niet worden gebruikt. Deze middelen kunnen ook voor een ander beleidsdoel of uitvoeringsproject worden ingezet;

[13] Gemeente Utrecht (2021). *Jaarstukken 2020*, p. 327.
[14] Op basis van de Jaarstukken 2018 t/m 2021 van de gemeente Utrecht.

- Hetzelfde geldt voor reserves waarvan de daadwerkelijke mutaties (jaarstukken) regelmatig hoger zijn dan de begrote mutaties (programmabegroting). Dat kan erop duiden dat het de ambtelijke organisatie niet lukt om alle gestelde doelen binnen de budgettaire kaders te realiseren. Dat kan voor de raad een aanleiding zijn om met het college over deze doelen in gesprek te gaan en deze eventueel bij te stellen;
- Raadsleden hebben ook de mogelijkheid om de beleidsdoelstelling en noodzaak van een bestemmingsreserve ter discussie te stellen. Wil de gemeente Utrecht verder werken aan het realiseren van een bepaald beleidsdoel, en/of is een bestemmingsreserve daarvoor nog écht nodig? Zo nee, dan kan de raad kiezen de bestemming van de reserve te wijzigen, of om het geld vrij te laten vallen zodat het aan een ander beleidsdoel kan worden besteed.

TOT SLOT

Wij hebben u met deze brief een aantal aandachtspunten willen meegeven die u in staat kunnen stellen meer greep te krijgen op de bestemmingsreserves van de gemeente Utrecht. Ook de rekenkamer blijft het beleid rondom bestemmingsreserves en de uitvoering daarvan actief volgen.

Met vriendelijke groet,



drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
030 - 286 13 91 | utrecht.nl/rekenkamer

BIJLAGE 1: OVERZICHT BESTEMMINGSRESERVES

Zoals we in de hoofdtekst uiteen hebben gezet kent de gemeente Utrecht twee hoofdcategorieën reserves: de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Tabel 1 hieronder bevat een overzicht van alle typen bestemmingsreserves die de gemeente Utrecht kent. Eén van die typen heeft (verwarrend genoeg) dezelfde naam (bestemmingsreserve) als de hoofdcategorie waartoe deze behoort. Een bestemmingsreserve in Utrecht kan daarmee dus een type ‘bestemmingsreserve’ zijn of één van de andere vijf typen.

In tabel 1 lichten we ook de mate van relatieve vrije ruimte toe per type bestemmingsreserve. In de praktijk wordt vaak onderscheid gemaakt tussen 'vrije' bestemmingsreserves en 'gebonden' bestemmingsreserves. Gebonden reserves zijn weliswaar nog steeds vrij besteedbaar, maar het wijzigen van de bestemming heeft wél directe gevolgen voor de exploitatie. De kapitaallastenreserve, maar ook de egalisatiereserves en risicoreserves zijn hier voorbeelden van.

Tabel 1 Overzicht Utrechtse bestemmingsreserves

Type reserve	Definitie	Eindstand 2021 (totaal)	Mate van relatieve vrije ruimte
Bestemmingsreserve	Wordt ter realisatie van een bepaald (beleids-)doel ingesteld. Financiële middelen die in de reserve worden gestort maken de realisatie van het (beleids-)doel mogelijk.	€ 331 miljoen	Voor dit type bestemmingsreserves is het lastig om in generieke zin een uitspraak te doen over de vrije ruimte. Er moet per reserve gekeken worden naar de onderliggende taken en afspraken m.b.t. de middelen. Zo bevat de reserve BW/MO rijksmiddelen voor een wettelijke taak. Bij het meerjarenperspectief onderwijshuisvesting gaat het om de afspraken die zijn gemaakt met de schoolbesturen. Het al dan niet vormen van een reserve is niet aan wettelijke restricties verbonden, maar de afspraken die over de middelen zijn gemaakt kunnen wel een ten opzichte van derden verplichtend karakter hebben.
Egalisatiereserve	Middelen in deze reserve worden gebruikt om schommelingen in bepaalde baten of lasten tussen jaren te egaliseren. De vraag naar bijvoorbeeld bouwvergunningen kan van jaar tot jaar sterk verschillen. De egalisatiereserve ‘bouwleges’ egaliseert de schommelingen tussen jaren.	€ 25 miljoen	Egalisatiereserves dienen ter egalisatie van schommelingen in baten en/of lasten om te voorkomen dat kostendekkende tarieven grillig fluctueren. Opheffen van deze reserves leidt dus tot een fluctuatie van tarieven of extracomptabele administraties om een goede tariefstelling te kunnen bepalen en te kunnen aantonen dat die hooguit kostendekkend is over de jaren heen.

Overige risicoreserve	Binnen een beleidsprogramma mag een risicoreserve worden gevormd ter beheersing van risico's die opgenomen zijn in het risicomodel conform de *Nota risicomanagement en weerstandsvermogen*. Als de verwachte omvang van een risico binnen het programma niet kan worden ingeschat, dan mag een risicoreserve worden gevormd.	€ 17 miljoen	Het opheffen van een risicoreserve leidt ertoe dat het risico moet worden meegewogen bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Het opheffen van een risicoreserve kan dan leiden tot een mogelijk hogere algemene risicoreserve. In dat geval ontstaat geen extra vrije bestedingsruimte.
Projectenreserve	Een projectenreserve is gekoppeld aan een meerjarig investeringsprogramma. Hierin kunnen financiële middelen worden gereserveerd voor projecten in de toekomst.	€ 5 miljoen	Bestemming hiervan kan over het algemeen worden gewijzigd. Dit heeft uiteraard wel mogelijk gevolgen voor de investeringsprojecten waarvoor de middelen waren gereserveerd.
Kapitaallastenreserve (activareserve)	Dient ter dekking van rente- en afschrijvingslasten gedurende de hele levensduur van een gedane investering. Het gaat dan alleen om dekking van dat deel van de kapitaallasten die niet al op een andere manier gedekt zijn (door bijvoorbeeld huuropbrengsten). Een kapitaallastenreserve kan gekoppeld zijn aan slechts één project. De bestemming van de reserve is onveranderlijk: op het moment dat de investering is gedaan zijn de rente- en afschrijvingslasten onontkoombaar.	€ 275 miljoen	De toekomstige kapitaallasten (rente en afschrijving) van reeds gepleegde investeringen zijn onontkoombaar en er is in de door de gemeenteraad vastgestelde systematiek geen sprake van vrije ruimte. In de nota reserves is expliciet bepaald dat het niet mogelijk is om de bestemming van de kapitaallastenreserve te wijzigen of het saldo ervan af te romen zonder de meerjarenbegroting aan te tasten.

Onderhoudsreserve	Kosten van onderhoud aan gemeentelijke eigendom worden normaal gesproken ten laste van de exploitatie geboekt. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om voor specifieke onderhoudskosten een onderhoudsreserve in te stellen. De onderhoudskosten mogen dan ten laste van de reserve worden gebracht.	€ 8 miljoen	Het staat de gemeenteraad vrij om een onderhoudsreserve op te heffen of juist verder op te hogen. Opheffen van de onderhoudsreserve betekent wel dat de kosten van dat toekomstig onderhoud waarvoor was gereserveerd ten laste van de exploitatie komen.

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2023 (januari 2023)

Datum en tijdstip 2022	Onderwerpen
Uitgangspunten	– *In beginsel 8 x 1,5-2 uur overleg, waar nodig in aanwezigheid van ambtelijke organisatie, rekenkamer en accountant.* – *De cursief gedrukte onderwerpen zijn aanvullende onderwerpen (naast de reguliere cyclus).* – *Onderwerpen voor de adviescommissie (kunnen) zijn: jaarstukken, voorjaarsnota, programmabegroting, financiële verordeningen en beleidsnota's, art. 213a-onderzoeken, alle overige onderwerpen waarvan de adviescommissie van oordeel is dat deze een (sterke) financiële component bevatten.* – *Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd.* – *Opstarten aanbesteding Q4 2023 (loopt tot en met 31-3-2025, boekjaar 2024)* – *We vergaderen van 20.00-21.30/22.00.*
Overige onderwerpen (veeglijst en lopende toezeggingen)	*PM Jaarplan 2022* • *Themabijeenkomsten Deloitte* • *RRP (technische sessie)* • *Gesprek met gemeentesecretaris over o.a. de kwaliteit van raadsvoorstellen (n.a.v. vergadering 15-12-2022).* *Zomersessie 2023* • *Risicomanagement (Cees)* • *Grexen* • *Verbonden partijen/GR (deloitte)* • *Subsidies/inkoop* *Ambtelijke organisatie:* • *WAAVA* • *Begroting van de toekomst* • *MPR* • *Sturen en verantwoorden* • *Financiële spelregels rondom activeren en reserves (raadsbrief meerjarige analyse gemeentelijke begroting en realisatie)* • *Halfjaarverslag concernaudit (PM)*
Do. 26 januari	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Verlenging accountant boekjaar 2023 (PM) --> **nieuwe format RV** – Update opdrachtbevestiging 2022 aanvullende regelingen (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Vrijdag 3-2 10.00-15.00	**Wintersessie S&V**
~~Do. 23 februari Vervallen~~	~~**Vergadering adviescommissie (90 minuten)**~~ – ~~Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten)~~

Datum en tijdstip 2022	Onderwerpen
	– ~~1e begrotingswijziging (tijd: 10 minuten) --> naar volgende vergadering~~ – ~~Grex (tijd: 45 minuten) --> aparte bijeenkomst richting VJN~~ – ~~Update status adviezen realisatie en begroting (eens per kwartaal tijd: 15 minuten)~~ – ~~Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten)~~ – ~~Afsluiting (5 minuten)~~
Do. 30 maart	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Update raadstoets (tijd: 15-30 minuten) – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 11 mei	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 1e begrotingswijziging (tijd: 10 minuten) --> oorspronkelijk in adviescie op 30 maart – Jaarverslag Rekenkamer (jaarplan is besproken in TB 21-2) – Invulling TB JS/VJN op 23 mei (15 minuten) – Aanpak debat JS (xx minuten) op 20 juni – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do 8 juni (let op langer door VJN en JS)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarstukken (beschikbaar 11 mei 2023) – (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – Voorjaarsnota (beschikbaar 16 mei 2023) – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR (let op nieuwe opzet) – (eventueel) Advies aan commissie VBF n.a.v. Voorjaarsnota/Berap/JS – Jaarverslag/Jaarplan concernaudit (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Zomersessie adviescie C&F PM	**Nader in te vullen**
Do. 14 september	PM (kan wellicht vervallen door zomersessie)
Do. 12 oktober	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Programmabegroting + 2e Berap (tijd: 45 minuten) – 2e Technische Begrotingswijziging – Advies aan commissie VBF over Programmabegroting (na wissel, tijd 15 minuten).

Datum en tijdstip 2022	Onderwerpen
	– Update status adviezen realisatie en begroting (eens per kwartaal tijd: 15 minuten) – Opdracht accountant (tijd: 10 minuten). – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 30 november	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Concept Boardletter van de accountant – Concept Reactie van het college op de Boardletter – Voortgang controle – 3e Technische Begrotingswijziging – Onderwerpen/ aandachtspunten voor onderzoeken in jaarplannen auditteam, Rekenkamer, accountant en evt. adviescommissie. – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Halfjaarverslag CA --> naar december – Opstarten aanbesteding (PM) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)

Notitie aanpak raadstoets 2022-2026

Aanleiding

Sinds 2017 worden jaarlijks twee beleidsprogramma's bekeken aan de hand van een raadstoets. Deze toets wordt uitgevoerd door raadsleden (raadsrapporteurs), onderzoekers, raadsadviseurs en de ambtelijke organisatie en volgt de methode Duisenberg (zie bijlage I voor aanpak eerdere raadstoetsen). De centrale vraag van een raadstoets is: *wat is op hoofdlijnen het beeld van de gerealiseerde resultaten in relatie tot het voorgenomen beleid?*

In 2021 is er middels de notitie 'Voorstel aanpak Raadstoets 2021' voor gekozen om tijdens de verkiezingsjaren geen raadstoetsen uit te voeren en in plaats daarvan te reflecteren op de werking van het instrument. Dit voorstel is besproken in de adviescommissie op 4 november 2021.

Deze notitie is het slotstuk van de evaluatie van de raadstoetsen en legt een aantal suggesties voor verbeteringen van het instrument ter besluitvorming aan de adviescommissie voor.

Aanpak

In het 'Voorstel aanpak Raadstoets 2021' zijn 5 punten benoemd waar tijdens de evaluatie van de raadstoets naar gekeken zou worden.

1. Doorschuiven van de 2 onderwerpen van het voorjaar 2022 naar voorjaar 2023.
2. Onderzoeken in hoeverre de aanbevelingen zijn geïmplementeerd van de afgelopen 4 jaar. Wat is er nu echt veranderd?
3. Hoe gaan andere gemeenten om met dit instrument? Wat kunnen wij hiervan overnemen?
4. Opstellen plan van aanpak voor nieuwe raadsperiode (uiterlijk bespreken in laatste adviescie van 17 februari 2022) met nieuwe verdeling voor periode 2022-2026 (nieuwe cie-indeling). Waarbij in een verkiezingsjaar standaard naar doorwerking / impact van de eerste drie jaar van de periode wordt gekeken en geen eigen toets wordt gedaan.
5. Introduceren van dit raadsinstrument als onderdeel van het inwerkprogramma nieuwe Raad (kennis maken met dit instrument) inclusief de bevindingen uit de doorwerking en de vastgestelde verdeling 2022 – 2026.

Hieronder gaan we hier nader op in. Punt 1 wordt meegenomen bij punt 4. Aanbevelingen zijn met groen weergegeven.

Uitkomsten

Algemeen

Uit de evaluatie van de afgelopen jaren is naar voren gekomen dat de raadstoets door de rapporteurs en woordvoerders als zeer nuttig ervaren wordt. Het helpt raadsleden bij het doorgronden van de kaderstellende en controlerende rol in de P&C cyclus. Dit resultaat is alleen te behalen met kwalitatieve onderzoeksondersteuning, dit geeft de adviescommissie ook specifiek aan.

In hoeverre zijn de aanbevelingen geïmplementeerd van de afgelopen 4 jaar. Wat is er nu echt veranderd?

Doorgevoerde verbeterpunten de afgelopen jaren in het proces zijn dat we eerder beginnen aan de hand van de concept jaarstukken en we werken met drie (i.p.v. twee) rapporteurs voor een breder draagvlak. Daarnaast maken we bij de start van de raadstoets bewust de keuze of we kiezen voor het hele programma of een specifiek onderwerp (vaststellen van de reikwijdte van het onderzoek). Voordeel van dit laatste is dat je dieper op de specifieke materie kan ingaan. Er zijn nog een aantal verbeterpunten die wij in dit onderzoek hebben meegenomen (zie aanbevelingen in het groen hieronder):

- Hoe bereiken we meer woordvoerders in de raadsinformatiebijeenkomst waarbij de uitkomsten worden gepresenteerd door de rapporteurs?
- Hoe krijgen we meer aandacht voor de uitkomsten van de raadstoets (o.a. in drukte voor de zomer)?

Om de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen uit de raadstoets beter inzichtelijk te maken, zal met ingang van de Jaarstukken 2021, met een format voor de voortgang van de aanbevelingen gewerkt gaan worden. Dit naar aanleiding van de toezegging door de wethouder bij de jaarstukken 2020. Vanaf de komende jaarstukken zal dit hoofdstuk in drie subhoofdstukken uiteenvallen, waaronder een subhoofdstuk Raadstoetsen. Hierin wordt een tabel opgenomen waarin de volgende kolommen zullen terugkomen:

- Naam van het onderzoek of programma.
- Punten uit het onderzoek (aanbevelingen).
- Voortgang per punt.
- Toelichting over de voortgang per punt.

Na het beschikbaar komen van deze informatie bij de jaarstukken 2021 is het voorstel om in de adviescommissie te bespreken hoe dit wordt ervaren en welke acties nodig zijn. De raadsleden kunnen uiteraard tijdens het debat bij de jaarstukken hier vragen over stellen. Deze voortgangsinformatie is momenteel nog niet beschikbaar.

1. Aanbeveling: *Stoplicht voor voortgang*

Bij de terugkoppeling over de opvolging van aanbevelingen kan gewerkt worden met een stoplicht systeem. Hiermee kan de status van elke aanbeveling apart aangegeven worden en kan voortgang over een periode in beeld worden gebracht. De kleuren kunnen de volgende betekening krijgen:

- Groen = wordt naar verwachting gerealiseerd.
- Oranje = vergt bijsturing.
- Rood = wordt niet gerealiseerd, geen activiteiten.

2. Aanbeveling: *Termijn stellen aan raadsbrief opvolging aanbevelingen*

Het is gebruikelijk dat de Raad middels een Raadsbrief door het college geïnformeerd wordt over de implementatie van de aanbevelingen zoals opgedragen door de Raad in een motie bij de raadsbehandeling van de jaarstukken. Het advies is om hier een termijn van **drie maanden** aan te verbinden waarbinnen deze Raadsbrief verstuurd moet worden. Hiermee wordt de terugkoppeling nog naar de Raad geborgd.

Hoe gaan andere gemeenten om met dit instrument? Wat kunnen wij hiervan overnemen?

Gemeente Amsterdam

Gemeente Amsterdam is in 2017 gestart met het uitvoeren van ‘Duisenberg-onderzoeken’. Deze onderzoeken volgen dezelfde structuur als de Utrechtse raadstoetsen. Vergelijkbaar met Utrecht worden er per jaar twee onderzoeken gedaan. De resultaten van een onderzoek worden gepresenteerd in de betreffende commissie van het onderwerp van het onderzoek. Dit wordt gedaan door raadsleden die meegewerkt hebben aan het onderzoek. Aansluitend op deze presentatie start een gesprek met de betreffende wethouder over de conclusie en aanbevelingen van het onderzoek.[1]

Sinds de start van de Duisenberg-onderzoeken in 2017 is de methode en het gebruik ervan geëvalueerd. Hieruit bleek dat raadsleden positief zijn over de onderzoeken, zowel over de methode als over de toepassing ervan.

[1] Ibidem.

Gemeente Rotterdam

Gemeente Rotterdam werkt met raadstoetsen (specifiek bij een actueel thema) en een jaarlijks onderzoek bij de jaarrekening dat zich richt op onder meer de controleprocessen en de rechtmatigheid (5 a 6 weken intensief, ondersteund/basis gelegd door accountant en brengt hierover verslag uit door een specifieke commissie gevolgd door een "hoorzitting" met de wethouder). Vergadering Hoorzitting in het kader van de jaarrekening 2020 25-05-2021 Gemeente Rotterdam (raadsinformatie.nl). Bij de raadstoetsen starten zij al bij de begroting waardoor dit onderzoek over een langere periode wordt uitgespreid.

3. Aanbeveling: *Wethoudersdebat/hoorzitting*

Een manier om de betrokkenheid van de betreffende wethouder bij de aanbevelingen te vergroten, is door het faciliteren van een debat hierover (anders dan in de commissiebehandeling bij de jaarstukken). Dit stond altijd als optioneel in de planning van de raadstoets, maar is niet actief opgepakt. Dit debat kan na het presenteren van de resultaten van de raadstoets in de Raadsinformatiebijeenkomst plaatsvinden in een afzonderlijk commissiedebat (geagendeerd door de rapporteurs). Hierbij kan direct op de haalbaarheid en eventuele obstakels bij het opvolgen van de aanbevelingen ingegaan worden. Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden bij gemeente Rotterdam (zie hierboven) en Amsterdam [(2)]. Dit kan er wellicht ook voor zorgen dat andere woordvoerders zich meer betrokken voelen bij de uitkomsten.

4. Aanbeveling: *Starten bij de begroting met de raadstoets*

Rotterdam start de raadstoets al bij de begroting. Dit zou wellicht ook voor Utrecht een idee kunnen zijn. Voorstel is derhalve om de begroting 2023 te starten met een van de raadstoetsen bij de begroting i.p.v. bij de jaarstukken. Dit zouden we kunnen doen voor het programma Volksgezondheid (start bij de begroting 2023 waarbij focus ligt op jaar 2022). Dit kan er wellicht voor zorgen dat de impact van de aanbevelingen worden vergroot en dit de druk in het voorjaar vermindert. Hierbij dient dan ook de tijdsbesteding te worden meegenomen. Dan kunnen we dit hierna evalueren en kijken of dit meerwaarde heeft.

Opstellen plan van aanpak voor nieuwe raadsperiode

Hieronder is het voorstel voor de raadstoetsen voor de komende 4 jaren opgenomen. Dit is belangrijk zodat dit tijdig helder is voor betrokkenen. Op deze wijze zijn alle programma's een keer aan de beurt geweest. De lijst zoals deze in 2019 in de adviescommissie is vastgesteld is hierbij aangehouden en nu aangevuld met het programma Wonen. In de verkiezingsjaren evalueren we de huidige aanpak en kijken we terug op vorige raadstoetsen. Vanaf 2027 kunnen we de dan weer verder gaan met de programma's die reeds aan bod zijn geweest.

Programma	Planning
Jeugd (M&S/ZWCS) en Duurzaamheid (S&R/EDW)	Voorjaar 2017
Werk & Inkomen (M&S/ZWCS)) en Openbare ruimte en groen (S&R/MGOR)	Najaar 2017
Cultuur (M&S/ZWCS) en Stedelijke/ruimtelijke Ontwikkeling (S&R/ROGV)	Voorjaar 2019
Onderwijs (M&S/OWE) en Vastgoed (S&R/ROGV)	Voorjaar 2020

[2] Vergadering Raadscommissie Kunst Diversiteit en Democratisering 02-06-2021 Gemeente Amsterdam (raadsinformatie.nl)

Maatschappelijke ondersteuning (M&S/ZWCS) en Bereikbaarheid/Mobiliteit (S&R/MGOR)	Voorjaar 2021
Verkiezingen 2022	**Doorwerkingsonderzoek**
Bewoners en Bestuur (VBF) en Volksgezondheid (ZWCS)	Voorjaar 2023 (doorgeschoven) --> aangepast
Veiligheid (VBF) en Economie (en werkgelegenheid voor iedereen) (OWE)	Voorjaar 2024 (doorgeschoven) --> aangepast
Samenleven en Sport (ZWCS) (doorgeschoven) en Wonen (EDW)	Voorjaar 2025 (doorgeschoven en nieuw)
Verkiezingen 2026	**Doorwerkingsonderzoek**

Legenda

- Grijs gearceerd: op deze onderwerpen is al een raadstoets gedaan.
- Groen gearceerd: onderwerpen doorgeschoven vanwege de evaluatie van het instrument ‘raadstoets’ in najaar 2021 – voorjaar 2022.
- Paars gearceerd: onderwerp toegevoegd.

Gevraagd besluit

- We vragen de adviescommissie om een besluit te nemen om de programma’s Algemene middelen en Overhead wel of niet op te nemen in het ‘Schema raadstoetsen’ na de verkiezingen 2026. Positief Besluit!
- In te stemmen met de planning van de raadstoetsen, zoals weergegeven in ‘Schema raadstoetsen’. Positief Besluit, waarbij de jaren 2023/2024 in bovenstaand schema zijn omgedraaid ivm onderzoek rekenkamer inzake economie!
- We vragen de adviescommissie een besluit te nemen over het al dan niet implementeren van een of meerdere van de bovenstaande suggesties ter verbetering van de raadstoets. Positief Besluit, experimenteren met aanbeveling 3 (naar keuze) & 4 (programma volksgezondheid) (mits realiseerbaar in tijd).

Vervolg

- Bij de jaarstukken 2021 aandacht voor de opvolging van eerdere raadstoetsen;
- Introduceren van dit raadsinstrument als onderdeel van het inwerkprogramma nieuwe Raad (kennis maken met dit instrument) inclusief de bevindingen uit de doorwerking en de vastgestelde verdeling 2022 – 2026. Dit wordt meegenomen in het programma voor 7 april 2022.

Bijlage I: Overzicht proces en bijeenkomsten Raadstoets (per programma 2017-2021)

Wat	Toelichting	Dag	Aanwezig
Bijeenkomst 1: Startbijeenkomst per onderwerp	Uitleg van aanpak en opzet. Uitwerken planning. Bespreken welke (verdiepende) onderwerpen specifiek aandacht krijgen in de rapportage.	Maart 2 uur	• Rapporteurs • Onderzoekers • Woordvoerders
Rapporteurs analyseren het programma	Rapporteurs bekijken de betreffende programma's en stellen voor zichzelf eerste observaties en bevindingen op. Rapporteurs bereiden zelf bijeenkomst 2 voor en leveren hun oordeel over het behalen van de gestelde beleidsdoelen.	April 2 uur	• Rapporteurs • Onderzoekers
Bijeenkomst 2: Per onderwerp opstellen van eerste reactie van de rapporteurs op het programma. Bespreken met ambtelijke organisatie van wijze van aansturing.	Opstellen van rapportage over het behalen van de gestelde beleidsdoelen. Eerste reactie ophalen van de rapporteurs op het programma. Het is de bedoeling in de raadstoets niet alleen aandacht te geven aan de doelen en (cijfermatige) indicatoren, maar ook nadrukkelijk aan welke wijze waarop de ambtelijke organisatie (informeel) sturing geeft aan het programma. Om hier zicht op te krijgen wordt de ambtelijke organisatie ook uitgenodigd voor dit gesprek.	April 2 uur	• Rapporteurs • Onderzoekers • Ambtelijke organisatie
Bijeenkomst 3: Per onderwerp opstellen van informatie over het behalen van de doelen en opstellen conclusies en aanbevelingen	Opstellen van rapportage over het behalen van de gestelde beleidsdoelen. Beantwoorden van de vraag of het beleid volgens plan verloopt, aandacht verdient of niet volgens plan is. Afronden rapportage en opstellen conclusies en aanbevelingen.	Mei 2 uur	• Rapporteurs • Onderzoekers • Woordvoerders
Raadsinformatiebijeenkomst (besloten): Rapportage aan de commissie	Besloten vergadering met de woordvoerders voor het bespreken van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Tijdens deze bijeenkomst presenteren de rapporteurs de rapportage aan de woordvoerders. Het is de bedoeling dat de volledige raad instemt met de conclusies en aanbevelingen. Het college is hierbij **niet** aanwezig.	Mei/Juni 1 uur	• Rapporteurs • Onderzoekers • Woordvoerders
~~Optioneel: Gesprek met de portefeuillehouder~~	~~Ter vergroting van de effectiviteit van de implementatie van de aanbevelingen.~~		• ~~Rapporteurs~~ • ~~Onderzoekers~~
Behandeling van de rapportage tijdens commissie behandeling Jaarstukken	Openbare vergadering waarin de rapporteurs de bevindingen, conclusies en aanbevelingen presenteren aan de portefeuillehouder. De raadsleden kunnen de analyses ook betrekken bij de inhoudelijke behandeling van de Jaarstukken.	Juni	• Rapporteurs • Woordvoerders

Kick off Raadstoets

- Kennismaking
- Waarom doen we dit ook alweer?
- Evaluatie raadstoets
- Toelichting op het proces en de verschillende rollen
- Dilemma’s
  - Betrekken andere woordvoerders
  - Meer diepgang
  - Reikwijdte
  - Meer aandacht voor de JS
- Maken van afspraken
  - Intensief traject tussen eind maart en 6 juli (bespreking in de raad)
  - 20 juni in de cie JS

Raadstoets

Waarom doen we dit ook alweer?

- Doel van de raadstoets is: *het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad, waarbij raadsrapporteurs analyseren of 'gedaan is wat is afgesproken' door het beoordelen van de mate waarin de gestelde begrotingsdoelen behaald zijn op basis van een overzichtelijke presentatie van elementen uit de verantwoording (eventueel inclusief andere informatiebronnen).*

- Centrale vraag van de raadstoets is: *Wat is op hoofdlijnen het beeld van de gerealiseerde resultaten in relatie tot het voorgenomen beleid?*

De methode Duisenberg + Utrechts model

1. **Wat** zijn op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen van het programma?
2. **Welke** doelen zijn er behaald?
3. **Welke** prestaties zijn er geleverd?
4. **Wat** heeft het gekost?
5. **Welke** aanvullende informatie/onderzoeken zijn er?

Welke aanbevelingen heb ik als rapporteur voor de commissie (gemeenteraad)?

NB: zie toelichting op de vragen in de vragenset Raadstoets