

VERSLAG BIJeenkomst RAPPOORTEURS RAADSTOETS BEREIKBAARHEID

14 april 2021 van 16.00–18.00 uur, digitale vergadering via MS Teams



Deelnemers

Bert Coenen	programmamanager Beleid en strategie
Gijs Corten	raadsadviseur Mobiliteit
Corine van Dun	raadslid (D66)
Evelyn Gemmeke	business controller
Adrie-Jan de Korte	onderzoeker (ondersteuning raad)
Marijn de Pagter	raadslid (VVD)
Annelies Pascha	business controller
Daniëlle Rijnders	raadsadviseur Financiën, control en audit
Erwin Virginia	raadslid (GroenLinks)
Rein-Aart van Vugt	accountant (ondersteuning raad)
Mark van der Wegen	programmacoördinator

Notulen

Majne van de Merwe Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

Opening en inleiding

Mevrouw Rijnders heet allen welkom en opent de vergadering. De raad kiest jaarlijks twee onderwerpen; dit jaar zijn dat Mobiliteit en Ondersteuning Op Maat. De raadsrapporteurs hebben maar kort tijd gehad voor het formuleren van hun technische vragen. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke organisatie: ook de antwoorden kwamen onder tijdsdruk tot stand. Er wordt afgesproken dat het verslag in concept aan de ambtenaren wordt voorgelegd, en dat zij daarin noodzakelijke aanpassingen mogen doorvoeren.

Welke doelstellingen zijn er nagestreefd in het programma Bereikbaarheid, en zijn deze bereikt?

2020 was vanwege de coronapandemie een uitzonderlijk jaar. Dit heeft veel effect gehad – niet alleen op de planning van de afdeling, maar ook op het reisgedrag van inwoners. Door het thuiswerken wordt er minder gebruik gemaakt van het OV en nemen inwoners vaker de fiets en de auto. Het is de uitdaging om de positieve gedragsveranderingen vast te houden en te versterken in de komende jaren.

Participatietrajecten liepen vertraging op en de levering van bouw materiaal was regelmatig problematisch. Vertraagde projecten zijn te vinden in de jaarstukken, waar ze volgens de rapporteurs niet gemakkelijk te vinden zijn. Volgens de heer van der Wegen is dit het gevolg van het format van de jaarstukken: daarin wordt gerapporteerd wat er is gerealiseerd en wat dat heeft gekost – niet wat er niet is gerealiseerd of niet is gelukt. De rapporteurs vragen zich af of dit misschien eerder is gesignaleerd, en of het format dan niet kan worden aangepast. De raad wil niet alleen lezen over

successen, maar ook over wat niet gelukt is. Volgens de heer Van der Wegen vermelden de jaarstukken wel wat er niet gelukt is, echter niet in een overzicht. Dit wordt opgenomen in toelichtende teksten, verspreid over de rapportage. Mevrouw Gemmeke verduidelijkt dat de jaarstukken de uitvoering van projecten weergeven – uitgaven in het lopende jaar, conform raming. Het is geen uitgebreide projectrapportage. Als er minder wordt uitgegeven, wil dat niet zeggen dat het project goedkoper is; het kan ook betekenen dat er nog een factuur ontbreekt. In de financiële paragraaf worden dergelijke afwijkingen toegelicht.

De heer Coenen wijst erop dat er ook projecten versneld werden aangepakt of naar voren werden gehaald vanwege de coronamaatregelen, bijvoorbeeld de aanleg van de Dichtersbaan. Omdat er maar zo weinig verkeer reed, kon een vertraging snel worden ingelopen. De beleidsafdelingen hebben ondanks de coronamaatregelen hun beleidsconcepten kunnen opleveren, ondanks het vele improviseren op thuiswerkplekken.

Het lastigst was de verplichte participatie: in 'gewone' omstandigheden wordt er een inloop- of informatieavond georganiseerd. De digitale voorzieningen lenen zich niet goed voor grote bijeenkomsten; inspraak organiseren moest eigenlijk opnieuw worden 'uitgevonden,' met meer tijdsbeslag en langere doorlooptijden tot gevolg.

Hoe is het gesteld met de bereikbaarheid van Utrecht? Dragen de projecten daar echt aan bij? Is er wel genoeg geld voor alle plannen? Is het zinvol om minder plannen te maken, zodat de effecten misschien groter zijn?

Bereikbaarheid is een containerbegrip, stelt de heer Coenen, zelfs wetenschappers vinden het moeilijk om te duiden of de bereikbaarheid 'goed' is. Indicatoren zijn er niet voor. Wel wordt er gekeken naar de ontwikkeling van de [modal split](#). Is Utrecht goed bereikbaar? Daarin geeft de [NMCA](#) (Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse) wel enig inzicht: Utrecht kleurt rondom steeds roder, waaruit je kunt concluderen dat de stad dus niet goed bereikbaar is. Ook voor bereikbaarheid van bestemmingen in de stad zelf zijn allerlei data verzameld; daarop scoort Utrecht dan weer beter dan gemiddeld.

Maar wat is dan het overkoepelende doel van het programma? Zie het programma Slimme Routes, Slim Regelen, Slim Bestemmen (SRSRSB): bereikbaarheid is geen doel voor de hele stad, wél voor de economische kerngebieden. De overkoepelende doelen zijn gezond stedelijk leven en creëren van ruimte om te kunnen groeien. Hoe valt dit in verband te brengen met bereikbaarheid? Het gaat om de bereikbaarheid van de economische kerngebieden, verduidelijkt de heer Coenen, maar daar is geen indicator voor te geven.

Is er genoeg geld om alle plannen uit te voeren? De heer Coenen licht toe dat de gemeente voor investeringen in mobiliteit grotendeels afhankelijk is van budgetten van andere overheden.

Hoe verhoudt het programma voor bereikbaarheid zich tot andere programma's, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening? Hoe worden in te zetten middelen geprioriteerd? Hoe wordt bepaald welk onderdeel in welk programma komt?

In het meerjarenperspectief Ruimte wordt het proces van integraal programmeren beschreven en wordt een lijst van ruimtelijke investeringen opgenomen. Daar worden bepaalde kenmerken aan toegevoegd, bijvoorbeeld of er al dan geen kans is op co-financiering, of het past bij Werk Met Werk Maken, of het zich leent voor samenwerking met Stadsbedrijven, of het een kans is waarin *nu* moet worden geïnvesteerd – en zo meer. Er wordt ook bekeken of er bestuurlijke prioriteit is (of er een motie over is ingediend, of een toezegging over is gedaan). Aan de hand daarvan wordt een 'shortlist investeringswensen' samengesteld. Bij het bepalen bij welk programma een investering wordt ondergebracht, wordt gekeken vanuit welk programma de investeringswens is aangedragen, en waar de investering de meeste impact zal hebben. Voorbeeld: aanleg van een fietsroute komt niet in het groenprogramma, maar in het bereikbaarheidsprogramma.

Zie de gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn: alle woonstraten en fietspaden worden gefinancierd uit het budget voor de gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn, maar de busbanen niet. Die worden gefinancierd uit het budget voor het programma Bereikbaarheid. De investeringen uit beide financieringsbronnen worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Zo gaat het ook in de Merwedekanaalzone.

De heer Virginia merkt op dat de ontwikkeling Ledig Erf onder Openbare Ruimte valt, terwijl het daar volgens hem echt ging om bereikbaarheid. Een tweede voorbeeld is Lombokplein, dat ook niet onder het programma Bereikbaarheid is uitgevoerd. Maar, zegt de heer Van der Wegen, bij Lombokplein is de afdeling wél betrokken, evenals de twee wethouders. Met elkaar maken zij een afweging. Er is voor gekozen om Lombokplein te financieren uit het budget voor het Stationsgebied (grondexploitatie).

De heer Coenen verduidelijkt dat het op het Ledig Erf ging om de herinrichting van het plein. Voor de verkeersdeelnemers is er niets veranderd. Volgens de rapporteurs zijn de effecten van deze ingreep groter voor de mobiliteit (verplaatsen bushalte) dan voor de inrichting van de openbare ruimte. De heer Coenen vult aan dat Werk Met Werk Maken ook altijd wordt meegewogen. Om die reden is de bushalte op het Ledig Erf verplaatst – uit efficiëntie dus, want dat zou tóch al gaan gebeuren. Het is denkbaar dat er vanuit het programma Bereikbaarheid wordt bijgedragen aan een project van Gebiedsontwikkeling – of andersom. Op het Lombokplein financiert Bereikbaarheid een onderdoorgang voor fietsverkeer, terwijl een ander programma het project Lombokplein als geheel trekt. Mevrouw Gemmeke stelt dat de investeringsmiddelen vanuit Bereikbaarheid een van de beschikbare dekkingsbronnen vormen. Aan de hand van de totale investeringswensenlijst wordt bekeken wat er uit het programma zelf gedekt kan worden, en voor welke onderdelen er extra middelen nodig zijn. Het is namelijk niet mogelijk om alle ambities uit het programma zelf te betalen. Er wordt wel ontschot, maar het programma Bereikbaarheid moet ook geld overhouden om knelpunten binnen het programma zelf te kunnen oplossen.

Werkt het bereikbaarheidsbudget belemmerend of beperkend voor ontwikkelingen in andere programma's? Is dat misschien de reden dat de ontwikkeling Lombokplein vertraging heeft opgelopen, bijvoorbeeld omdat Bereikbaarheid onvoldoende middelen heeft om adequaat te kunnen bijdragen? Volgens de heer Coenen is dat in theorie wel mogelijk. Er wordt echter altijd een afweging naar prioriteit gemaakt: Lombokplein staat hoog op de prioriteitenlijst; daarvoor worden middelen vrijgemaakt. Het gevolg is dan wel dat andere projecten in de stad gaan opschuiven.

'Welke investering heeft inhoudelijk gezien de hoogste prioriteit?' Om die vraag draait het, stelt de heer Van der Wegen. Vervolgens wordt bekeken hoe die investering kan worden gedekt, en – tweede vraag – welke bijdragen er bij de verschillende programma's te halen zijn. Het blijft een lastig vraagstuk, want enerzijds wil men niet schuiven met middelen omdat de raad daar toestemming voor moet geven, anderzijds wil men de raad wél invloed kunnen laten uitoefenen. Een verbetering is het Meerjarenperspectief Ruimte (MPR), waarin het Meerjarenperspectief Stedelijke Ontwikkeling en het Programma Bereikbaarheid geïntegreerd zijn. Dit vermeldt de opgaven voor de stad op korte en langere termijn.

Utrecht wordt geacht t.z.t. bij te dragen aan de systeemsprong, terwijl in 2020/2021 vanwege de coronamaatregelen alleen acute knelpunten worden geprogrammeerd. Hoe komen deze twee aspecten terug in het programma Bereikbaarheid? Hoe worden de beleidsdocumenten op een goede manier aan de begroting en de jaarrekening gekoppeld?

Van 2025 tot 2040 wordt er € 144,5 miljoen gespaard voor de systeemsprong, maar de komende jaren wordt dat geld nog wel ingezet voor de financiering van projecten. Om die reden is dit nog niet in de jaarrekening of andere cyclusdocumenten vermeld. In 2020 werden er in het kader van de herprogrammering enkele urgente knelpunten opgelost, voor ongeveer € 600.000, zie Meerjarenperspectief Bereikbaarheid. Dit wordt in de jaarrekening inhoudelijk toegelicht.

Wordt toegankelijkheid meegenomen in beleidskeuzes?

Hieraan is in het nieuwe mobiliteitsplan een apart hoofdstuk gewijd. Er zijn richtlijnen en eisen waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van nieuwe projecten. Zie bijvoorbeeld de geleidelijnen voor visueel beperkte mensen, de aanwezigheid van drempels en zo meer. [SOLGU](#) houdt de gemeente goed bij de les, want die organisatie is vaak buiten te vinden met meetlinten.

(Vraag 8) Gegevens voor indicatoren waren in 2020 niet compleet. Komt die informatie nog? Welke ruimte is er nog voor andere indicatoren?

Volgens de heer Van der Wegen is een deel van de gegevens er al, en ook al in de stukken verwerkt. Er is in 2020 geen inwonersenquête gedaan, waardoor de organisatie nu de ontbrekende gegevens niet heeft. De enquête wordt eenmaal per twee jaar gehouden. Het is afhankelijk van het momentum van de jaarrekening én de beschikbaarheid van de gegevens welke indicatoren er kunnen worden opgenomen. Er is wel ruimte voor nieuwe indicatoren, mits de benodigde gegevens tijdig beschikbaar zijn. Er wordt afgesproken dat de ambtenaren de overige vragen, vermeld onder 8, schriftelijk beantwoorden.

Worden de gegevens die inmiddels beschikbaar zijn verwerkt in de definitieve jaarrekening? De heer Van der Wegen licht toe dat de gegevens door een vergissing niet in de conceptversie zijn meegenomen. In de definitieve versie staan ze wel.

(Vraag 13) Is het krediet voor de Uithoflijn (€ 17,5 miljoen) al formeel afgesloten?

Dat is niet het geval, zegt mevrouw Pascha, maar er is al wel een beëindigingsovereenkomst opgesteld. Er zijn nog een paar 'losse eindjes,' waaronder de afhandeling van de subsidie van het rijk en een goedkeurende accountantsverklaring voor het gehele project. De eindafrekening geeft al wel een indicatie van de gevolgen voor de gemeente Utrecht; waarschijnlijk blijft er iets over – wat in de jaarrekening zal worden vermeld, maar nog niet kan worden verzilverd. Er wordt verwacht dat definitieve afsluiting kan worden gemeld bij de jaarrekening 2021.

(Vraag 16) Hoe verhoudt de bestuursrapportage zich tot de jaarrekening? De bestuursrapportage prognosticeert een resultaat van (negatief) € 5,8 miljoen. De jaarrekening vermeldt een groter tekort. Heeft de bestuursrapportage voorspellende waarde?

Het resultaat zoals dat wordt vermeld in de bestuursrapportage is niet vergelijkbaar met het resultaat conform jaarrekening; in de jaarrekening wordt vermeld wat de gemeente 'onder de streep' aan het programma moet bijdragen. Dit wijkt ongeveer € 4,5 miljoen af van de begroting. Dát bedrag (€ 4,5 miljoen) is vergelijkbaar met het in de bestuursrapportage vermelde bedrag. Het resultaat valt dus iets minder negatief uit dan aanvankelijk werd verondersteld.

Hoe kan dat: het programma Bereikbaarheid is opgebouwd uit drie financiële 'compartimenten,' namelijk

1. Investerings bereikbaarheid, een meerjarig investeringsprogramma tot 2040. Alle resultaten worden verrekend met de Reserve Bereikbaarheid;
2. Parkeerexploitatie, een apart financieel systeem, inclusief reserve;
3. Wettelijke en reguliere taken, waarin de aansturing van het programma en de beleidscapaciteit is begrepen.

Voor (1) investeringen bereikbaarheid worden afwijkingen niet gemeld in de bestuursrapportage, want die worden verrekend met de reserve (€ 2,8 miljoen). Voor (2) is een tekort van € 5 miljoen gemeld, wat uiteindelijk op ongeveer € 4,5 miljoen is uitgekomen. Dit hing samen met de coronamaatregelen. Ook in (3), het budget voor wettelijke en reguliere taken, is een afwijking gemeld. Daarin wordt een grote post toegerekend aan het coronacrisisteam (handhavers, verkeersregelaars) in de openbare ruimte, € 1,7 miljoen – ongeveer een miljoen meer dan vooraf werd verondersteld.

Wordt alles wat in de bestuursrapportage wordt vermeld ook in een begrotingswijziging opgenomen? Mevrouw Pascha geeft aan dat de actuele afwijking (€ 5 miljoen) niet in een begrotingswijziging is verwerkt, om bij het rijk te kunnen aantonen dat er een tekort was – om een beroep te kunnen doen

op een rijksregeling. Mevrouw Gemmeke vult aan dat de organisatie ervoor heeft gekozen om compensatie door het rijk te verwerken in de betreffende programma's. Wat het rijk heeft gecompenseerd voor gedeelde parkeeropbrengsten vloeit in de algemene middelen – niet in dit programma. In de programmabegroting is dit niet zichtbaar, maar het is de raad wel gemeld in de bestuursrapportage en bij de derde W (?). De heer Van Vugt vult aan dat de rijksoverheid verplicht heeft gesteld dat de opbrengsten bij de algemene middelen moeten worden verantwoord.

Klopt het dat de laatste tussenrapportage nog niet is verwerkt, en dat in de jaarrekening opnieuw de analyse moet worden gemaakt ten opzichte van de meest actuele begroting? En dat er dus een deel overlapt met de laatste tussenrapportage? Dat klopt, zegt mevrouw Gemmeke, maar met de € 10 miljoen wordt niet het resultaat, maar de realisatie weergegeven van alle baten en lasten bij elkaar, inclusief onttrekking aan de reserve. Dat bedrag kun je vergelijken met de begrote lasten; het verschil is het resultaat (€ 4,4 miljoen). Zie de tabel die is opgenomen bij vraag 17. Grote afwijkingen worden niet als begrotingswijziging opgenomen, want daar moet een neutraal bijstellingsvoorstel bij worden geleverd waarin wordt aangegeven hoe de afwijking wordt gedekt.

De rapporteurs vragen om een addendum bij de definitieve versie van de jaarrekening.

(Vraag 19) Wat is de oorzaak van de onderschrijding? Wat is het Flexibel Fonds? Zijn fietsprojecten geen investeringen?

Fietsprojecten worden wel 'investeringen' genoemd, maar investeringen in bereikbaarheid lopen via de exploitatie en worden niet geactiveerd. De gemeente activeert alleen investeringen boven € 5 miljoen; daarvan worden de kapitaallasten in de jaarrekening en in de begroting opgenomen. In de jaarrekening worden dus de reële lasten en baten van lopende projecten vermeld. Bij grotere projecten wordt er een storting gedaan in een vaste-activareserve.

Aan fietsprojecten is inderdaad een stuk minder uitgegeven. Er zijn twee opvallende oorzaken: voor de Dafne Schippersbrug is er een geschil met de aannemer, over de kademuur (afschot bij het water). Afronding hiervan wordt steeds uitgesteld, terwijl er in de begroting wél rekening is gehouden met een mogelijke uitgave van € 1,5 à € 2 miljoen. Daarnaast is er een probleem met de kadewanden bij de Vechtroute, waardoor de uitvoering is vertraagd.

Uit het Flexibel Fonds Fiets (€ 400.000) worden kleine mankementen op fietspaden opgelost. Hieruit komt gedurende vier jaar elk jaar € 100.000 beschikbaar. Wellicht is de aanduiding 'flexibel inzetbaar budget voor het verbeteren van fietsroutes' beter. Voor autowegen en voetpaden is er niet zo'n flexibel budget. Mevrouw Pascha licht toe dat het fonds werd ingesteld bij het coalitieakkoord (Voorjaarsnota 2018).

(Vraag 21) Busbaan Transwijk.

Een heel technische kwestie, stelt mevrouw Pascha. Omdat het om een zeer groot project ging, werd verondersteld dat de kosten geactiveerd zouden worden. Het is project liep echter al ten tijde van de

de wijziging van het BBV ([Besluit Begroting en Verantwoording](#)); de stelselwijziging was daarop (dus) niet van toepassing. Er werd echter wél een storting in een vaste-activareserve begroot – wat niet had gehoeven; de *lasten* hadden moeten worden begroot. Nu zijn er dus geen lasten begroot, terwijl ze er in werkelijkheid wel zijn, want het project is niet geactiveerd. Een begrote storting in een vaste-activareserve *moet* worden gedaan, ook al was deze ten onrechte begroot. Nu wordt de reserve dus feitelijk tweemaal belast met de kosten voor de busbaan. Dit wordt bij de bestedings- en dekkingsvoorstellen gerepareerd.

Helpt de uitleg? Ja, zeggen de rapporteurs, de mondelinge uitleg is duidelijk. De schriftelijke was dat minder. Mevrouw Rijnders doet de suggestie om dergelijke lastige technische kwesties voortaan aan de Adviescommissie Controle & Financiën voor te leggen. Een goede tip, vinden de ambtenaren.

De heer De Korte heeft enkele aanvullende vragen bij de uitleg; deze zal hij schriftelijk stellen.

Vraag 23 gaat over parkeeropbrengsten; deze wordt schriftelijk beantwoord.

(Vraag 25) Investerings

Zie de tabel 'Uitbreidingsinvesteringen categorie A.' Dit is een samenvatting van de uitgebreide investeringsstaat die als bijlage bij de jaarrekening is gevoegd. Per project wordt het krediet vermeld dat de raad heeft vrijgegeven, hoeveel daarvan in het boekjaar is uitgegeven en wat het restant is. Uit de tabel kan worden afgeleid dat er in totaal nog ongeveer € 129 miljoen krediet open staat. Dat is geen onderbesteding, want investeringen in bereikbaarheid lopen vaak meerdere jaren. De rapportage gaat uitsluitend over het lopende boekjaar, maar de investering kan nog wel een paar jaar doorlopen. Het resterende bedrag komt dus in de opvolgende jaren in de begroting.

Welk investeringsvolume was er voor 2020 begroot? Hoe kan de raad de voortgang van de projecten volgen? Mevrouw Pascha erkent dat de voortgang niet gemakkelijk is af te lezen uit de investeringsstaat, onder andere omdat er zoveel soorten investeringen worden onderscheiden, zoals 'echte' investeringen in infrastructuur, maar ook projecten die meer het karakter van een programma hebben, bijvoorbeeld Verkeersveiligheid. Daarnaast worden er ook wel kredieten aangevraagd omdat de gemeente moet bijdragen aan projecten van derden – een ander programma of de Provincie of andere gemeenten. Het is moeilijk om aan te geven welk percentage precies is gerealiseerd, omdat projecten zich in verschillende fasen van uitvoering bevinden. Het nog openstaande krediet geeft een indicatie.

Sinds voorjaar 2020 krijgt de raad tweemaal per jaar een geactualiseerde voortgangsrapportage programma Bereikbaarheid aangeboden, bij de behandeling van de Voorjaarsnota en in het najaar. De voortgangsrapportage geeft informatie over inhoud, planning en risico. De jaarrekening bevat de bijbehorende financiële informatie. N.B.: zoals eerder al werd aangegeven hoeft een financiële afwijking niet altijd samen te hangen met vertraging of lagere kosten; soms ontbreekt er nog een factuur.

Zie de eerste regel van de tabel (Projecten Fiets): het bedrag in de derde kolom is niet correct; dat moet € 75.975 zijn.

Slot

De vragen die tijdens het gesprek niet zijn behandeld, zullen uiterlijk begin week 16 schriftelijk worden beantwoord.

De raad vraagt vaak hoe het beleid en de uitvoering van de projecten terug te vinden zijn in de jaarrekening. Mevrouw Gemmeke legt uit dat dit niet los kan worden gezien van het financiële hoofdstuk van het MPR. Daarin worden de zaken gedetailleerd geduid. Misschien is het zinvol als het MPB en het MPR een keer uitvoerig worden toegelicht, bijvoorbeeld in de vorm van een technische briefing of raadsinformatiebijeenkomst. De rapporteurs geven aan dat de raad graag op hoofdlijnen geïnformeerd wil worden – over succesvolle projecten, projecten die vertraging hebben opgelopen of projecten die niet naar tevredenheid zijn verlopen. Voor financieel-technische controles zijn er immers specialisten ingehuurd.

Na een woord van dank aan alle aanwezigen wordt de bijeenkomst gesloten.