

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN

21 april 2022 van 20.00–22.30 uur

Stadhuis, Raadszaal



Adviescommissie: Susanne Schilderman (voorzitter), Cees Bos, Bina Chirino, Gert Dijkstra, Meike Hellevoort, Ruud Maas, Stevie Noltén, Annemarijn Oudejans, Margreet Ramaker, Jantine Zwinkels en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Petra de Graaf (griffiesecretaris), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Gerth Molenaar (Rekenkamer), Ankie Reijnen (strategisch adviseur financiën), Edwin Westphal (concernmanager financiën, inkoop en juridische zaken), Katie Zwetsloot (CFO), en Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Niet aanwezig: David Bosch en Rick van der Zweth

1. a. Opening

De voorzitter opent de eerste vergadering van de Adviescommissie Controle & Financiën – in nieuwe samenstelling.

b. Vaststellen agenda

Op verzoek van mevrouw Zwinkels wordt 'financiële zaken openbare bibliotheek' aan de agenda toegevoegd, verder volgens opgave.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (17-02-2022)

Geen opmerkingen; het verslag wordt vastgesteld.

3. Kennismaking

Omdat de meeste commissieleden onlangs voor het eerst tot raadslid werden benoemd, wordt er een voorstelronde gehouden. Daniëlle Rijnders is de griffier van de Adviescommissie. Financiën is een leuk en boeiend onderwerp, vindt ze, dat prominenter bij de raad op de agenda mag staan. Petra de Graaf is griffiesecretaris; zij is gewoonlijk aanwezig bij raadsvergaderingen en zal zo nu en dan ook de commissievergadering bijwonen. Majne van de Merwe is de vaste (externe) notuliste. De secretaris van de Rekenkamer, Gerth Molenaar, is bijna altijd aanwezig en wordt vaak vergezeld door Paul Venhoeven, voorzitter Rekenkamer. Niels Fritz en Rein-Aart van Vugt werken bij accountantskantoor Deloitte, zij leiden het accountantsteam dat jaarlijks – in opdracht van de gemeenteraad – de gemeentelijke jaarrekening controleert. Ankie Reijnen werkt sinds kort bij de financiële afdeling als strategisch adviseur. Edwin Westphal is concernmanager, onder andere voor financiële en juridische zaken. Katie Zwetsloot is de concerncontroller; Jasmin Grundauer is onlangs bij de gemeente Utrecht begonnen als manager concernaudit. De meeste ambtenaren worden regelmatig voor de commissievergadering uitgenodigd om zaken toe te lichten of om achtergrondinformatie te geven.

Gert Dijkstra (EenUtrecht), Meike Hellevoort (GroenLinks), Stevie Noltén (Bij1), Bina Chirino (ChristenUnie), Ruud Maas (Volt), Annemarijn Oudejans (Student & Starter) en Margreet Ramaker

(VVD) zijn zojuist raadslid geworden; Cees Bos (Stadsbelang Utrecht) en Jantine Zwinkels (CDA) waren dat al. Rick van der Zweth (PvdA) en David Bosch (PVV) zijn ook lid van de Adviescommissie, maar waren vanavond verhinderd.

- *Bericht van de oud-voorzitter, Dimitri Gilissen*

De boodschap van de oud-voorzitter is opgenomen in het overdrachtsdocument, bij vergaderstukken.

- *Rol van de accountant*

De heer Van Vugt geeft aan dat er voor de Adviescommissie drie belangrijke momenten in het jaar zijn. Aan het begin van de controle (september) verwacht de accountant dat de commissie onderwerpen meegeeft waarop extra moet worden gelet bij de controle. Het tweede moment is in het najaar, bij de tussentijdse controle. De tussenrapportage staat meestal in december bij de Adviescommissie op de agenda. In het voorjaar levert de ambtelijke organisatie de jaarrekening; de accountant rapporteert dan over de bevindingen tijdens de controle. Daarnaast adviseert de accountant de Adviescommissie, onder andere tijdens de Heidag, maar hij is ook beschikbaar voor algemene vragen over financiën en bedrijfsvoering.

- *Rol van de Rekenkamer*

De Rekenkamer is, zoals gezegd, bijna altijd bij de vergadering aanwezig – om te horen hoe de Adviescommissie over verschillende zaken denkt, maar ook om mee te denken en te adviseren.

- *Rol van het Stadskantoor*

De ambtenaren nemen de commissieleden zo goed mogelijk mee bij de onderwerpen die ter tafel komen, geven toelichting en beantwoorden technisch-financiële vragen.

4. Update leesbaarheid / begroting van de toekomst

Zie de presentatie 'Raamwerk sturen en verantwoorden,' bij vergaderstukken. De ambtelijke organisatie wisselt al enige tijd van gedachten met de Adviescommissie over de leesbaarheid van de begroting: kunnen raadsleden de informatie vinden die zij zoeken? De gemeente werkt met programma's, strategische doelen, opgaven, beleidskaders en zo meer, maar de samenhang is niet altijd even duidelijk. De ambtelijke organisatie geeft aan dat intern dit nog nader moet worden besproken voordat verdere stappen kunnen worden gezet.

Voorbeeld: het programma Werk & Inkomen kent opgaven – daar passen doelen bij die de gemeente wil bereiken. Er is echter ook een verzameling van tien strategische doelen, waaronder ook doelen op het gebied van Werk & Inkomen. Dan zijn er nog de nodige beleidsstukken op het gebied van Werk & Inkomen. Op alle niveaus zijn doelstellingen benoemd, echter over hetzelfde onderwerp. Dit maakt het lastig om de programmabegroting te beoordelen. Op verzoek van de heer Bos zal mevrouw Zwetsloot in een volgende vergadering enkele concrete voorbeelden aandragen.

Zie blz. 6 van de presentatie. Het streven is een heldere kaderstelling waaraan een visie of ambitie ten grondslag ligt. De heer Bos is benieuwd welke rol de ambtelijke organisatie speelt bij het vormen van een visie. Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat de afdeling adviseert ten aanzien van verbetering van beleidsstukken, en ook kaders voorstelt die de gemeenteraad uiteindelijk vaststelt. Vervolgens worden documenten daaraan getoetst en zonodig aangepast.

Mevrouw Zwinkels merkt op dat er ook visies zijn waaraan geen budget is gekoppeld, bijvoorbeeld het speeltuinenbeleid. Dat klopt, zegt mevrouw Zwetsloot, en dan gaat de discussie wel eens over wat er het eerst moet zijn, de visie of het geld. Een visie is meestal iets voor langere termijn, een 'stip aan de horizon.' Dan staat nog niet vast hoe de weg naar die stip zal worden afgelegd, en dus ook niet hoe dit betaald wordt. Er zijn meestal wel ideeën over de kosten, bij benadering. Het speeltuinbeleid is meer iets voor de wat minder lange termijn; dan moet een keuze worden gemaakt tussen het formuleren van een visie of het opstellen van een beleidsnota. Uitvoering is nog niet geborgd bij het vaststellen van een visie.

Mevrouw Reijnen herinnert de commissie aan de [motie](#), ingediend bij de vorige begrotingsbehandeling, waarmee de ambtelijke organisatie werd opgeroepen om voor een beter leesbare begroting te zorgen. Daarom wordt er nu een raamwerk gemaakt. In de strategische langetermijndoelstelling, Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen, zijn tien langetermijndoelstellingen geformuleerd (zie blz. 9 van de presentatie). De programmabegroting wordt mogelijk daaraan gekoppeld. In een volgende vergadering laat mevrouw Reijnen de Adviescommissie een voorbeeld van een uitgewerkt programma zien. In grote lijnen: er zijn vijf programma's die samenhangen met de maatschappelijke opgaven in de stad. In elk programma zijn ambities (langetermijndoelstellingen) geformuleerd. Bij elke ambitie hoort een set doelstellingen, en aan elke doelstelling is budget gekoppeld. Dit betekent dat het college niet zomaar een ander doel kan gaan nastreven zonder toestemming van de raad, ook niet als er geld over is. Schuiven met budgetten is evenmin toegestaan.

Het budgetrecht van de raad is beschreven in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording): het college kan nooit schuiven met budgetten *tussen* programma's. Het is aan de raad zelf om te beslissen hoeveel budget er per programma wordt vrijgegeven. Mevrouw Zwetsloot verduidelijkt dat de zaken nu op programmaniveau zijn geregeld – zo is het in de financiële verordening vastgelegd. Er is echter niets tegen om dit te bediscussiëren, want uiteindelijk gaat het erom waar de raad zich comfortabel bij voelt, en om de vraag of dat misschien de uitvoering belemmert.

Reacties en discussie

De heer Westphal merkt op dat er steeds meer samenhang ontstaat tussen de verschillende opgaven. Voorbeeld: mobiliteit is zeer verbonden aan de bouw van 60.000 woningen. Als deze opgaven op programmaniveau bijeen worden gebracht, kunnen ze in samenhang worden

gevolgd. De heer Westphal adviseert om de begroting te gebruiken voor het geheel van afwegingen. De raad zou kunnen vragen om enkele voortgangsrapportages per jaar, bijvoorbeeld naar aanleiding van de visie op de nota mobiliteit.

Het gaat nu over de leesbaarheid van de begroting, stelt de heer Bos, waarom gaat het dan over budgetrecht en strategische keuzes? Hij veronderstelt dat het de bedoeling is dat de focus verschuift van geld naar inhoud, maar is dat wel de wens van de raad? De heer Westphal bevestigt dit, maar benadrukt dat minder aandacht voor geld zeker niet de intentie is. De organisatie wil de beleidskant juist verstevigen. Om goed te kunnen monitoren is stabiliteit voor vier jaar nodig; inbreng en ondersteuning van de Adviescommissie is daar welkom bij.

Het viel mevrouw Schilderman op dat de toelichting sterk gericht was op het omschrijven van het beleid, maar uiteindelijk gaat de begroting toch over het verdelen van geld? Zij is geen voorstander van budgetrecht op enkele miljoenen; dat moet hoger zijn, maar niet op het niveau van honderden miljoenen. De meerwaarde van minder programma's is niet duidelijk; een volgende keer moet wat mevrouw Schilderman betreft de toegevoegde waarde worden getoond. De gemeentelijke begroting moet (voor een raadslid) bij voorkeur niet omvangrijker zijn dan ongeveer twintig pagina's (exclusief bijlagen). Er moet bondig in staan wat we moeten gaan doen en wat dat kost. Het gaat om bestuurbaarheid; de raad wil kunnen sturen met het beschikbare geld, en wil kunnen controleren of de juiste dingen worden gedaan. Ook moet duidelijk zijn wat er ten tijde van de begroting nog aan programma's loopt, en waar dat is vastgelegd. Is het haalbaar om de Adviescommissie een voorstel voor de vorm van de begroting voor te leggen – waarover de Adviescommissie de commissie VBF dan kan adviseren, en waarover vervolgens in de raadsvergadering wordt besloten? Het is dan misschien niet mogelijk om een en ander rond te hebben voor de programmabegroting 2023, maar mevrouw Schilderman heeft er voorkeur voor om het in één keer goed te doen.

De heer Dijkstra sluit zich hierbij aan, met dien verstande dat hij het budgetrecht liever een niveau dieper zou willen uitoefenen. Liefst zo helder en concreet mogelijk. In dit verband verwijst mevrouw Hellevoort naar de in de vorige periode ingediende motie; daarin gaat het volgens haar echt om betere leesbaarheid en meer inzicht. Het is belangrijk om dan ook duidelijk te krijgen wat dit betekent voor het budgetrecht van de raad.

Mevrouw Chirino kan zich vinden in het SMART formuleren van doelstellingen, want daardoor kan de raad goed meekijken, meesturen en controleren. Misschien zijn er nog andere vormen mogelijk dan de huidige vijf blokken. Dat de focus wordt verlegd van geld naar inhoud is mevrouw Chirino niet opgevallen; op basis waarvan is dat geconcludeerd? Liever zou zij zien dat de uitvoerbaarheid wordt verbeterd. Mevrouw Zwetsloot memoreert dat bij de discussies over leesbaarheid ook naar voren is gekomen dat de raad wil kunnen zien of de inzet effectief is, en of de gestelde doelen ermee worden bereikt. De huidige versie van de begroting bevat erg veel procesinformatie; de raad gaf aan te willen weten waar het toe leidt. Los daarvan is de

begrotingsbehandeling natuurlijk het moment waarop de financiële kaders worden vastgesteld – en dat blijft zo.

Mevrouw Zwinkels vraagt om een overzicht van voor- en nadelen en consequenties van de nieuwe indeling van de begroting. Het is wat haar betreft wel interessant om te lezen over doelstellingen, maar neem als voorbeeld het programma duurzaamheid: daarin moet informatie te vinden zijn over het type uitgaven. Zijn het proceskosten of fysieke investeringen? Als dat duidelijk is, kan de raad wellicht uitgaven gaan prioriteren.

Het is te snel gegaan, vindt de heer Bos, de Adviescommissie is onvoldoende betrokken en onvoldoende meegenomen. Hij pleit ervoor om op korte termijn een technische bijeenkomst te houden.

Vervolg

Het lijkt allen verstandig om dit onderwerp een volgende keer opnieuw op de agenda te zetten. De heer Westphal geeft aan dat hij bij de veelal nieuwe raadsleden meer behoefte aan discussie signaleert. Waarschijnlijk is niet haalbaar om al vanaf 2023 met een nieuwe begroting te gaan werken, met als consequentie dat dan ook de jaarrekening 2023 in de 'oude' structuur zal worden gemaakt. Dit laat onverlet dat er al wel kan worden gewerkt aan verbetering van leesbaarheid in de huidige structuur. Dit overlegt de heer Westphal intern, en komt erop terug.

De voorzitter constateert dat het merendeel van de Adviescommissie eraan hecht om een plan of voorstel te bespreken. Misschien wordt er, voor uitvoering, ook nog voor een politieke bespreking gekozen. De heer Bos pleit voor een gezamenlijk plan, het moet niet een plan zijn dat de Adviescommissie zonder meer wordt voorgelegd.

5. Vooruitblik jaarplan 2022

Zie het overzicht in de vergaderagenda. Aan de agenda van de vergadering van 2 juni a.s. wordt het programma voor de Heidag toegevoegd, ter bespreking. De voorzitter doet de suggestie om de leesbaarheid van de begroting (zie punt hiervoor) tijdens de Heidag te bespreken.

Tijdens het inwerkprogramma van de Adviescommissie werd door de accountant verteld dat raadsleden, als zij een motie of amendement indienen, aan de wethouder mogen vragen of zij of hij er dekking voor wil zoeken in het eigen budget of programma omdat dit voor raadsleden erg lastig is. Mevrouw Zwinkels stelt voor om hierover in een volgende vergadering van de Adviescommissie door te praten, en er eventueel ook een advies over te geven. Mevrouw Ramaker steunt dit voorstel, en ziet dit graag zo snel mogelijk op de agenda terug. Doel van een motie is namelijk om het met elkaar over de inhoud te hebben en nu gaat het al snel over de financiële dekking.

De voorzitter stelt voor om Leesbaarheid begroting en Dekkingsvoorstellen op het programma van de Heidag te zetten, en om voor beide onderwerpen om een voorbereidende notitie te vragen. Hiermee gaan allen akkoord. Er wordt opgemerkt dat de fracties die nu onderhandelen over het nieuwe coalitieakkoord alvast kunnen meenemen dat deze raad anders wil omgaan met dekkingsvoorstellen (zie hiervoor). De heer Dijkstra merkt op dat het niveau van budgetrecht nog niet voldoende is geadresseerd. Volgens de heer Bos staat dit geheel los van de leesbaarheid van de begroting. Beide onderwerpen moeten worden besproken, al dan niet apart.

De Heisessie vindt plaats in september a.s.; kan deze worden vervroegd? Eind augustus, vlak na het zomerreces, lijkt de voorzitter het best haalbare.

De heer Westphal wijst erop dat de jaarstukken in de volgende vergadering op de agenda staan. Hij biedt de Adviescommissie aan om een technische toelichting te geven. Raadsleden kunnen de komende tijd vragen stellen over de jaarstukken; deze moeten op 12 mei a.s. om 14.00 uur binnen zijn, zodat de ambtelijke organisatie voldoende tijd heeft voor beantwoording. Tip: veel vragen worden regelmatig herhaald; de heer Bos adviseert de nieuwe raadsleden om de vragen & antwoorden van de afgelopen vier jaar door te nemen.

Op 31 mei a.s. is er een technische bijeenkomst over de jaarstukken en de voorjaarsnota (via teams).

Allen gaan akkoord met de agenda voor de vergadering van 2 juni a.s.

6. Financiële zaken openbare bibliotheek (toegevoegd punt)

Mevrouw Zwinkels vraagt aandacht voor de brandbrief van de bibliotheek. Kunnen de geldstromen van de bibliotheek inzichtelijk worden gemaakt, als input voor de Commissie OB&E van 2 juni a.s.? Indien gewenst kan de Adviescommissie dit dan ook bespreken. De heer Bos adviseert om vooral de controlemechanismen bij de bibliotheek (een verbonden partij) te bestuderen.

Schorsing

De ambtenaren verlaten de vergadering.

7. Voortgang accountantscontrole

De accountantscontrole over het boekjaar 2020 verliep zeer moeizaam, vertelt de heer Fritz; hij adviseert de commissie om het accountantsrapport te lezen. Vanaf afgelopen najaar zijn de accountants samen met de ambtelijke organisatie bezig geweest met een verbeterd proces; hier is goede voortgang in gemaakt. De conceptrapportage is al klaar.

Mevrouw Zwinkels vraagt naar de rapportage over het dossier Grondexploitatie Leidsche Rijn. De heer Fritz geeft aan dat dit een belangrijk onderdeel van de controle is. Vorig jaar bevatte dit dossier de nodige onzekerheden; dat is nog steeds het geval.

Waar moet de raad extra op letten bij de behandeling van de jaarstukken? De heer Van Vugt adviseert om in elk geval het accountantsverslag te lezen; dit is al aan de organisatie aangeleverd voor hoor en wederhoor. Het wordt waarschijnlijk half mei a.s. vrijgegeven. Daarin wordt uitvoerig ingegaan op de grondexploitaties, want dat is het kwetsbaarste deel. De heer Van Vugt adviseert om ook te letten op de verschillen tussen begroting en realisatie; die zijn namelijk aanzienlijk, en hangen samen met de realisatiekracht van de organisatie. Let ook op plannen die niet zijn uitgevoerd.

Bekijkt de accountant ook of de achterstand in investeringen nog wordt ingelopen, en wordt er dan rekening mee gehouden dat dit de komende tijd fors duurder zal worden vanwege de inflatie? Daar ziet de controle niet op, antwoordt de heer Van Vugt, maar het speelt niet alleen in Utrecht. Belangrijker wat hem betreft is de arbeidscapaciteit bij de gemeente Utrecht; daar moet de raad naar vragen.

8. Rondvraag en sluiting

De vergadering kan wat gestructureerder, wordt gezegd, het is prettig als de commissie eerst alle informatie krijgt, en daarna in de gelegenheid wordt gesteld om vragen te stellen.

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