Raadsorganen
Griffie

Advies accountant, rekenkamer en griffie bij raadsbrief uitgangspunten Sturen & Verantwoorden

Aan	Gemeenteraad	Datum	13 februari 2023
		Van	Griffie
Onderwerp	Advies bij Raadsbrief uitgangspunten verbetering Sturen en Verantwoorden	E-mail	danielle.rijnders@utrecht.nl

Inleiding

Op 9 februari ontving de gemeenteraad de Raadsbrief Uitgangspunten verbetering Sturen en Verantwoorden. In deze brief wordt de raad geïnformeerd over de uitgangspunten met betrekking tot Sturen & Verantwoorden. Op verschillende momenten zijn de adviescommissie Controle & Financiën, de accountant en de Rekenkamer meegenomen in dit proces door de ambtelijke organisatie. In deze notitie geven griffie, accountant en Rekenkamer een integraal advies voor het debat op 23 februari in de commissie VBF.

Wij zijn positief over de inspanningen van het college om de beleids- en begrotingsdocumenten te verbeteren en daarmee ook de rol van de raad te versterken. Het doel hierbij is om de raad meer concrete handvatten voor de kaderstellende en controlerende taak te geven, zodat er meer scherpte ontstaat in de sturing en de verantwoording. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de P&C cyclus, maar juist ook naar de beleidscyclus. Het bredere perspectief op de vormgeving van beleid biedt de kans voor een verbetering in het geheel van het sturen & verantwoorden én voor een kwaliteitsslag op individuele beleidsstukken. Beleidstukken kennen nu nog een verscheidenheid aan abstractieniveaus en concreetheid. Dit faciliteert het gesprek tussen raad en college onvoldoende en leidt tot onduidelijkheid over het goede moment voor het debat op inhoud en financiën. De raad ontvangt in het tweede kwartaal van dit jaar een raadsvoorstel over de nieuwe opzet die impact heeft op de werkwijze van de raad. Uiteraard zijn de documenten van dit jaar slechts een eerste proeve van de nieuwe werkwijze en is er nog alle gelegenheid voor de raad om bijstellingen en aanvullingen te doen n.a.v. de eerste ervaringen.

Algemeen

- Om de gehele raad in dit proces te betrekken is de **communicatie naar de raad in zijn geheel** hierover essentieel. Daarom stellen we deze brief op prijs en is het debat in de commissie VBF een eerste stap vooruitlopend op nadere besluitvorming in het tweede kwartaal 2023 (raadsvoorstel programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl). De nieuwe werkwijze raakt immers **niet alleen de begroting, maar alle beleidsonderdelen**. Dit behoeft bespreking in de gehele raad.
- Door middel van **visualisaties** kan de samenhang tussen P&C cyclus en beleidscyclus (cyclische karakter) concreter zichtbaar worden gemaakt en zal een grotere groep binnen de raad worden bereikt om kennis te nemen van de voorgestelde nieuwe werkwijze.
- De probleemanalyse op pagina 2 geeft de aanleiding goed weer. Vanuit ons perspectief benadrukken wij ook **het ontbreken van concrete en zo goed mogelijk meetbare doelstellingen – waar dat mogelijk is -** als aanleiding. Eind januari nog heeft de raadscommissie hierover in het kader van het uitvoeringsprogramma van het coalitieakkoord gedebatteerd. Hoe gaan we meetbare doelstellingen realiseren? Doelstellingen in beleidsnota’s

dienen zo goed mogelijk SMART geformuleerd te worden in combinatie met relevante (effect)indicatoren.

Beleidscyclus: kaderstelling vooraf

- Op pagina 2 staat: *'als vervolgstap willen wij ook de meerjarenprogramma's, onder andere het Meerjarenprogramma Ruimte (MPR) en het programma Water en Riolering, beter inzichtelijk maken'*. Dit is een goede stap, maar we missen de concrete uitwerking. Het is echter nog niet geheel duidelijk **hoe de meerjarenprogramma's passen binnen de nieuwe beleidscyclus** en welke kaders hierbij gelden. In de huidige situatie wordt het gehele MPR door de raad vastgesteld. In de nieuwe situatie (zie bijlage 1, ontvangen in de adviescommissie controle en financiën) wordt dit mogelijk anders. Onduidelijk is nog welke onderdelen in de nieuwe situatie naar de raad gaan en welke niet meer worden voorgelegd ter besluitvorming.
- Op pagina 3 staat dat het raadsvoorstel voor het kader voor beleidsdocumenten aan twee elementen zal voldoen: *namelijk verhelderen aard van de documenten en de standaardeisen aan de beleidsdocumenten. Dit is uitgewerkt in bijlage 1 in de raadsbrief*. Wij willen hierbij meegeven dat de **standaardeisen** uitgewerkt kunnen worden in de besluitvorming zoals ook is gedaan bij de **Regeling risicovolle projecten** (in de vorm van een standaard format of een best practice). Ondanks dat niet alle beleidsnota's binnen 4 jaar een herziening nodig hebben, is een termijn van 10 jaar te lang (2,5 raadsperiode). Uitgangspunt zou moeten zijn dat met deze nieuwe structuur toegewerkt wordt naar één integraal herzieningsmoment per raadsperiode. Criteria kunnen helpen om het kader nog scherper te maken.
- Als onderdeel van de beleidscyclus wordt monitoring genoemd. Enigszins onderbelicht blijft daarbij het onderdeel **evaluatie**. Wij adviseren om het onderwerp evaluatie (en met wie) meer uit te werken als onderdeel van de beleidscyclus.
- Het **uitvoeringsplan** beschouwen we als een uitwerking van de beleidsnota. Waar in de beleidsnota de aandacht is gericht op de beoogde maatschappelijke effecten en resultaten (outcome en output), staat in het uitvoeringsplan de weg daarnaartoe centraal en gaat het om concrete resultaten en acties. Hoewel **(prestatie)indicatoren** hierbij als niet verplicht zijn benoemd, willen wij hier wel aandacht voor vragen met het oog op het inzicht in de uitvoering en om te voorkomen dat de raad om grip te krijgen op de resultaten zich meer dan bedoeld in de uitvoering mengt.
- Op pagina 3 staat verder onder de uitgangspunten de **relatie tussen de VJN en de beleidsnota** beschreven: *dat betekent dat nog niet uitvoerbare activiteiten uit beleidsnota's worden afgewogen in de voorjaarsnota.* We zijn benieuwd hoe deze afweging er straks zal gaan uitzien bij de VJN 2024 en op welke wijze de verschillende opties zijn afgewogen (inclusief de aangenomen moties van de raad welke zich richten op dit afwegingsmoment)). Zijn daar al beelden bij?
- Op pagina 3 staat ook toegelicht dat niet alle tot nu vastgestelde beleidsnota's voldoen aan de genoemde uitgangspunten. De vertaling van het beleid naar begroting kan daarom nog niet helemaal vanuit de beleidsnota's plaatsvinden. We zijn benieuwd naar de **doorlooptijd van dit proces** en welke nota's voor het eerst o.b.v. dit voorgestelde kader naar de raad komen. Wij willen benadrukken dat dit verbeterproces over een langere periode uitgevoerd zal worden en dat de raad dus ook invloed hierop kan blijven uitoefenen. Een **evaluatie van de kaders en de producten** is hierbij essentieel.

Programmabegroting

- Pagina 4 beschrijft de **uitgangspunten** voor de opzet van de begroting. Wat opvalt is dat er staat dat **compactere (financiële) informatie in de programma's** zal worden opgenomen. Waarom zou dat wenselijk zijn, want dit is een belangrijk onderdeel van de P&C cyclus? Waar is de gedetailleerdere financiële informatie (zoals op productniveau) beschikbaar? Dit zou het uitgangspunt moeten zijn.

- In de financiële verordening is opgenomen dat het **budgetrecht** is vastgelegd op het niveau van programma's. Ons advies is om de raad ook te informeren bij afwijkingen van meer dan x% binnen het programma en/of met een minimale omvang (definitie nader te bepalen). Dit geldt ook voor het budgetrecht rondom de investeringen, bestemmingsreserves en grondexploitaties. Wij adviseren dit op te nemen in de **actualisatie van de financiële verordening** die gepland is voor het 3e kwartaal 2023.
- Specifiek wordt aandacht gevraagd voor het budgetrecht van de raad rondom **investeringen** (inclusief vervangingsinvesteringen) en de plaats van investeringen in de beleidscyclus, de integrale investeringsagenda, voorjaarsnota en begroting. Advies is om de sturing en controle op investeringen door de gemeenteraad in de verbeterstappen expliciet mee te nemen.
- Specifieke aandacht wordt eveneens gevraagd voor de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de eerste opzet van een **grondexploitatie en de jaarlijkse actualisatie/herziening van grondexploitaties** in relatie tot de beleidscyclus, voorjaarsnota en begroting. De gemeenteraad stelt de eerste opzet van een grondexploitatie vast en stelt ook de actualisatie en/of herzieningen van deze grondexploitaties vast. Hierbij is belangrijk dat de gemeenteraad **per grondexploitatie inzicht heeft** in inhoudelijke en financiële actualisaties en herzieningen en dat vervolgens duidelijk is op welke inhoudelijke en financiële aspecten de gemeenteraad invloed heeft en om besluitvorming wordt gevraagd. Dit raakt uiteraard ook het budgetrecht van de gemeenteraad inzake grondexploitaties. Voorstel is om de sturing en controle door de gemeenteraad op grondexploitaties in de verbeterstappen mee te nemen.

Conclusie

Met deze brief wordt de eerste stappen uitgewerkt van dit verbeterproces richting de gemeenteraad. We spreken onze waardering uit voor de stappen die worden gezet en vragen aandacht voor bovenstaande punten in het vervolgtraject waarbij deze punten stapsgewijs aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Het vervolgtraject is:

- 2e kwartaal 2023 Raadsvoorstel programmabegroting en beleidscyclus nieuwe stijl --> Besluitvorming over kaders;
- 2e kwartaal 2023 (bij de VJN 2023) aanbieden MPR met eerste stap doorontwikkeling --> Verbeteren leesbaarheid en duidelijke besluitvorming;
- 3e kwartaal 2023 Aanbieden Programmabegroting 2024 nieuwe stijl;
- 3e kwartaal 2023 Financiële verordening --> Actualiseren financiële verordening;
- 2e kwartaal 2024 Verdere doorontwikkeling meerjarenprogramma's --> Verbeteren leesbaarheid en duidelijke besluitvorming.

Bijlage 1: gewijzigd proces m.b.t. MPR

