

Bundel – Adviescommissie Controle en Financiën van 8 september 2023

- 1 Inloop
09.45 – 10.00 uur
- 2 Evaluatie adviescommissie en vooruitblik jaarplan (adviescommissie) ☐
10.00 – 10.30 uur
Jaarplan adviescommissie CF 2024 (augustus)
Notitie aanpak Raadstoets 2022-2026
- 3 Fin positie (Deloitte)
10.30 – 11.30 uur
- 4 Pauze
11.30 – 11.45 uur
- 5 (grip op) Investerings (Edwin/Jurjen)
11.45 – 12.45 uur
Grip op investeringen AC C&F 8 sept 2023
- 6 lunch
13.00 – 13.45 uur
- 7 S&V/aanpassen verordening/dekkingsvoorstellen/drempelbedragen (Thomas)
13.45 – 14.45 uur
Bespreknotitie 11 januari 2023 Adviescommissie C&F – dekking bij financiële voorstellen
Raadsbrief 21 februari 2023 – Eerste reactie op bespreknotitie – Werkwijze bij financiële dekkingsvoorstellen
1 – Besprekpunten voor de adviescommissie Controle en financiën
2 – Memo tbv Adviescommissie C&F 8 september 2023 over werkwijze dekking financiële voorstellen
- 8 Verdieping budgetrecht (Deloitte)
14.45–15.45 uur
- 9 Afsluiting
15.45 – 16.30 uur

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2024

(augustus 2023)

Datum en tijdstip 2024	Onderwerpen
<i>Uitgangspunten</i>	– In beginsel 8 x 1,5 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) --> plan van aanpak volgt – We vergaderen in 2024 van 09.00-10.30.
Do. 11 januari	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Verlenging accountant boekjaar 2024 (PM) --> nieuwe format RV – RUIMTE --> aanbevelingen P&C cyclus (vervolg sessie 24-8) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 15 februari	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – RUIMTE --> vervolg aanbevelingen P&C cyclus – 1^e begrotingswijziging (tijd: 10 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 21 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. 18 april	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarverslag Rekenkamer – Jaarplan concernaudit (10 minuten) – Invulling TB JS/VJN op 28 mei (15 minuten) – Aanpak debat JS (15 minuten) – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)

Datum en tijdstip 2024	Onderwerpen
Do 30 mei	Vergadering adviescommissie (90 minuten) – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarstukken (beschikbaar 14 mei) – (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – Voorjaarsnota (beschikbaar 14 mei) – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR (let op nieuwe opzet) – (eventueel) Advies aan commissie VBF n.a.v. Voorjaarsnota/Berap/JS – Jaarverslag Concernaudit – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
<i>Zomersessie adviescommissie C&F X september 10.00–16.00</i>	Zomersessie
<i>Do. 19 september</i>	PM (kan wellicht vervallen door zomersessie)
Do. 17 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). – PvA Aanpak accountantscontrole ('jaarplan') en opdrachtbevestiging jaarrekening (tijd: 15 minuten). – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 5 december	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 Concernaudit – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – 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)
Veiligheid (VBF) en Economie (en werkgelegenheid voor iedereen) (OWE)	Voorjaar 2024 (doorgeschoven)
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 worden omgedraaid ivm onderzoek rekenkamer!**
- 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

Grip op investeringen



Zomersessie Adviescommissie Controle en Financiën, 8 september 2023
Financien , Inkoop en Juridische zaken



Gemeente Utrecht

Scope

1. Meerjarenprogramma's investeringen → Meer uniformeren
2. Informatie → Investerings beter navolgbaar/stuurbaar
3. Onderuitputting → Inspelen op planningsoptimisme
4. Spelregels → Transparant en vastgelegd



1. Meerjarenprogramma's investeringen

- Raamwerk sturen en verantwoorden onderscheidt de (onderling verbonden) begrotingscyclus en de beleidscyclus.
- Huidige meerjarenprogramma's in beide cycli: Monitoren vastgesteld beleid en volgen financiële voortgang van met name investeringsprojecten.
- Bij volgende meerjarenprogramma's (voorjaar 2024) willen we de toegankelijkheid en de betekenis van de informatie voor de besluitvorming verbeteren:
 - Verhelderen plaats in beleids- en begrotingscyclus
 - Standaardiseren (financiële) informatie investeringsprogramma's
 - Verhelderen plaats MPR in de beleids- en begrotingscyclus

2. Informatie over investeringen

- We willen raming en realisatie per jaar toevoegen aan overzichten.
- Op welk niveau wil de raad informatie en autoriseren?
 - Per programma
 - Per bundeling van projecten
 - Per project
- Hoe wordt de geheime investeringsbijlage bij P&C-producten geraadpleegd?
- In welke mate kunnen we investeringen bundelen?



Investeringsoverzicht Begroting 2023

		x €1.000			
Alle programma's	Autorisaties t/m 2022	2023	2024	2025	2026
Vervangingsinvesteringen	500.839	97.253	61.336	57.618	56.922
Uitbreidingsinvesteringen categorie A	709.063	58.539	92.091	4.199	8.900
	0	0	0	0	0
<i>Groei in balans</i>					
Vervangingsinvesteringen		13.743			
Uitbreidingsinvesteringen categorie A		32.490			
Vrij te geven krediet bij Voorjaarsnota 2023 *		-18.600			
Totaal	1.209.902	183.425	153.427	61.817	65.822
Uitbreidingsinvesteringen categorie B ^I	190.401	16.713	49.001	5.137	5.137
Routine investeringen ^{II}		7.100	18.188	8.058	4.458
Uitbreidingsinvesteringen categorie A ^{III}					
Groei in Balans vrij te geven bij Voorjaarsnota 2023		18.600			
Totaal investeringsvolume	1.400.303	225.838	220.616	75.012	75.417



Bijlage Begroting 2023

bedragen zijn in duizenden euro's.									
Projectnummer		Projectinformatie				Begrotingsinformatie			
Wbs-projectdefinitie (xxx.xxxx)	Projectnaam	Programma/ Sub-categorie	Uitbreiding (A of B) Vervanging (V)	Maatschappelijk (M) Economisch (E)		Jaar van autorisatie investerings- krediet	Collegebesl uit (datum of naam beslisdocu ment)	Raadsbesluit (datum of naam beslisdocument)	Geautoriseerde uitgaven t/m PB 2022
		Vervangingsinvesteringen							
	Reguleren en exploiteren parkeervoorzieningen	Parkeren	V			2020		Nota kapitaalgoederen 2020-2023	1.069
		Subtotaal vervangingsinvesteringen							1.069
330.100 t/m 107	527 Knelpunten op bestaande fietsroutes (flexibel fonds fietsroutes)	Fiets	Uitbr.	Maatsch.nut		2019			552

- Met name voor bereikbaarheid, onderwijs, sport en vastgoed wordt op projectniveau/adres gerapporteerd.

Investeringsoverzicht Jaarstukken 2022

	x € 1.000				
Uitbreidingsinvesteringen	Geautoriseerd t/ m	Wijziginge n	Actuele begroting	Realisati e	Restant
Categorie A	Programma- begroting 2022 ¹	in 2022 ²	t/m 2022	t/m 2022	ultimo 2022
Alle programma's					
Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen en Erfgoed,	19.552	0	19.552	19.259	293
Bereikbaarheid	257.402	18.085	275.487	144.106	131.381
Openbare Ruimte en Groen	1.982	1.004	2.986	1.807	1.179
Onderwijs	290.354	0	290.354	66.452	223.903
Cultuur	3.775	-3.775	0	0	0
Samenleven en Sport	30.044	115	30.161	1.536	28.624
Utrechts Vastgoed	90.196	-590	89.606	2.454	87.153
Totaal Uitbreidingsinvesteringen A	693.305	14.839	708.146	235.614	472.533

¹ Exclusief gereedmeldingen Jaarstukken 2021

² Bestuursrapportages en overige raadsbesluiten in 2022

Optie investeringsoverzicht begroting

x 1.000 euro											
Programma	Geautoriseerd t/m 2024	Bijstelling	Nieuw voorstel	Te autoriseren bij Begroting 2025	Realisatie t/m 2023	Raming 2024	Raming 2025	Raming 2026	Raming 2027	Raming 2028	Raming 2029 en verder
Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen en Erfgoed											
Bereikbaarheid											
Openbare Ruimte & Groen											
Onderwijs											
Cultuur											
Samenleven en Sport											
Utrechts Vastgoed											
Overhead											
Totaal											

Voorbeeld gemeente Rotterdam:

[Investerings | Begroting Rotterdam 2023](#)



Optie investeringsoverzicht jaarstukken

x 1.000 euro						
Programma	Geautoriseerd t/m 2023	Realisatie t/m 2022	Raming 2023	Realisatie 2023	Afwijking Raming - Realisatie 2023	Restant krediet
Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen en Erfgoed						
Bereikbaarheid						
Openbare Ruimte & Groen						
Onderwijs						
Cultuur						
Samenleven en Sport						
Utrechts Vastgoed						
Overhead						
Totaal						



Voorbeeld openbaar overzicht (Den Haag)

Bijlage 06 Meerjaren Investeringsplan (MIP) 2022-2030

Investering	Totale investering (bruto)	Realisatie (bruto)	Resterende investering			Investering 2022		
			Bruto	Bijdragen derden/Voor- zieningen	Aandeel gemeente	Bruto	Bijdragen derden/Voor- zieningen	Aandeel gemeente
01 - Gemeenteraad								
Concurrence Informatiesystemen (CIS) Prog. 1	100	-	100	-	100	100	-	100
	100	-	100	-	100	100	-	100
03 - Duurzaamheid, Milieu en Energietransitie								
Electrische snellaadstations	450	-	450	-	450	450	-	450
Afvalverwijdering (m.l.v. 2023 van prog. 3 naar prog. 9)	15.304	6.834	8.469	-	8.469	2.545	-	2.545
Verduurzaming vastgoed	29.408	4.509	24.899	-	24.899	14.799	-	14.799
	45.162	11.343	33.818	-	33.818	17.794	-	17.794
05 - Cultuur en Bibliotheek								
Bibliotheek	5.508	114	5.394	-	5.394	4.644	-	4.644
Akoestiek Concordia	524	142	382	-	382	382	-	382
Musea	4.229	1.417	2.812	575	2.237	600	500	100
Noodzetel	2.577	18	2.559	-	2.559	1.348	-	1.348
Overige accommodaties voor kunstbeoefening	5.919	2.233	3.686	-	3.686	2.021	-	2.021
	18.757	3.924	14.833	575	14.258	8.995	500	8.495
06 - Onderwijs								
Kinderopvang	18.314	3.626	14.688	-	14.688	6.504	-	6.504
Onderwijshuisvesting Activiteiten en projecten stedelijk onderwijsbeleid (Nieuw beleid: meerkosten bestaande voorraad (stijgende bouwprijzen, duurzaamheid en inlopen achterstand))	66.379	197	66.182	-	66.182	40	-	40
Onderwijshuisvesting Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs	5.733	150	5.583	-	5.583	1.709	-	1.709
Onderwijshuisvesting Openbaar basisonderwijs	954	-	954	-	954	300	-	300
Onderwijshuisvesting openbaar en bijzonder basisonderwijs	108.761	18.774	89.987	-	89.987	31.197	-	31.197
Onderwijshuisvesting openbaar en bijzonder speciaal voortgezet onderwijs	2.167	1.575	592	-	592	185	-	185
Onderwijshuisvesting openbaar en bijzonder voortgezet onderwijs	22.637	8.229	14.408	-	14.408	10.687	-	10.687
	224.945	32.551	192.394	-	192.394	50.622	-	50.622
07 - Werk en Inkomen								
Dak Haeghe Groep	130	-	130	-	130	-	-	-
Luchtbehandelingsinstallatie	2.000	-	2.000	-	2.000	200	-	200
	2.130	-	2.130	-	2.130	200	-	200
08 - Zorg, welzijn, jeugd en volksgezondheid								
Ambulancevervoer	550	-	550	-	550	-	-	-
Beheer en exploitatie CJG	9.062	136	8.926	-	8.926	3.866	-	3.866
Client Volg Systeem	3.454	954	2.500	-	2.500	2.500	-	2.500
Ruimtebedienende wijkcentra	390	-	390	-	390	-	-	-
Zorg en Opvang	5.853	1.340	4.513	-	4.513	4.513	-	4.513
	19.309	2.430	16.879	-	16.879	10.879	-	10.879
09 - Buitenruimte								
3e haven Kadeherstel	6.765	5.111	1.654	-	1.654	1.654	-	1.654
Buitenruimte	17.794	10.947	6.847	-	6.847	1.170	-	1.170



3. Onderuitputting investeringsruimte 1

- 2022: Begrote toename materiële vaste activa 181 miljoen euro, realisatie 90 miljoen euro.
- Vertraging door personeelstekort, stijgende bouw- en materiaalkosten en planologische procedures.
- Door planningsoptimisme wordt onnodig financiële ruimte beklemd en geeft de geprognosticeerde balans geen goed beeld van de schuldontwikkeling.
- Doel: Realistische begroting en investeringsplanning.



3. Onderuitputting investeringsruimte 2

- Overprogrammering: Meer projecten in voorbereiding nemen.
- Corrigeren voor planningsoptimisme: Kapitaallasten verlagen.
- Meer flexibiliteit om in te spelen op vertragingen door:
 - Autorisatie op bundeling van projecten ipv per project
 - Investeringsplafond



4. Spelregels

- Denk aan:
 - Autorisatieniveau raad: Mogelijk meer bundelen en grote investeringen apart
 - Uniformeren startmoment afschrijven (nu bij ingebruikname cf. nota WAAVA)
 - Omgang met onderbesteding op en vrijval van kapitaallasten
 - Stelpost kapitaallasten centraal
 - Richtlijnen voor inspelen op planningsoptimisme*

*Voor investeringen geven organisatieonderdelen aan hoe wordt ingespeeld op planningsoptimisme (nu optioneel en bijvoorbeeld 20 a 25%).



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	06 39276711
		E-mail	danielle.rijnders@utrecht.nl
		Bijlagen	1

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.*

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.

Burgemeester en wethouders

Datum 21 februari 2023
Ons kenmerk 10716091

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,

Bespreekpunten voor de adviescommissie Controle & Financiën

Voor de bespreking van deze notitie in de adviescommissie Controle & Financiën stellen wij de volgende bespreekpunten voor:

1. Hoe waardeert de adviescommissie de uitwerking van een mogelijke nieuwe werkwijze in paragraaf 4 in het licht van de aandachtspunten die het college in haar [eerdere reactie](#) heeft meegegeven?

Toelichting:

De voorgestelde werkwijze bestaat uit 2 typen moties:

1. Moties die direct in uitvoering kunnen worden genomen (danwel met een concreet dekking voorstel, danwel met zeer beperkte financiële consequenties)
2. Moties waarin de raad een dekking verzoek doet aan het college, en het college bij het eerstvolgende begrotingsmoment een dekking voorstel doet

Kort samengevat heeft het college de volgende aandachtspunten benoemd voor de verdere uitwerking van een werkwijze:

- a. Voldoende informatie voor afweging door de raad;
- b. Alle consequenties in beeld, ook negatieve consequenties van dekking voorstellen;
- c. Begrotingsruimte niet substantieel overvragen;
- d. Voorkomen wildgroei

De motie met dekking verzoek is een nieuwe vorm waarbij de besluitvorming in twee stappen plaatsvindt. De eerste stap is besluitvorming over de inhoud van de motie en dekking richting. In de tweede stap wordt besloten over het dekking voorstel van het college bij voorjaarsnota, bestuursrapportage of begroting. Na instemming met het dekking voorstel van het college kan de motie worden uitgevoerd.

2. Hoe kijkt de adviescommissie aan tegen de grensbedragen, mede in het licht van de hiervoor genoemde aandachtspunten? Specifieke bespreekpunten:
 - a. Het wel of geen onderscheid daarbij maken tussen moties met incidentele resp. structurele financiële consequenties;
 - b. De hoogte van de te bepalen grensbedragen;
 - c. Het al dan niet hanteren van een cumulatieve grens per begrotingsjaar, of andere manieren ter voorkoming van optelling tot 'grotere bedragen'
3. Hoe kijkt de adviescommissie aan tegen het vervolgtraject?
 - a. De wijze van instemming die nodig is om te kunnen starten met een nieuwe werkwijze
 - b. De evaluatieperiode en (wijze van) vastlegging na deze evaluatieperiode

Bijlagen

1. Memo tbv Adviescommissie C&F 8 september 2023 over werkwijze dekking financiële voorstellen
2. Bespreeknotitie van de adviescommissie Controle & Financiën - 11 januari 2023
3. Raadsbrief Eerste reactie van het college in de raadsbrief - 21 februari 2023

Bespreeknotitie - Mogelijke werkwijze dekking bij financiële voorstellen - 8 september 2023

1. Inleiding

Moties en amendementen zijn belangrijke sturingsinstrumenten van de gemeenteraad. Met een motie geeft de gemeenteraad (in de meeste gevallen) een opdracht aan het college. Een amendement is een directe aanpassing van een besluit dat voorligt aan de gemeenteraad. Bij dat besluit weegt de raad alle relevante aspecten, inhoudelijk én financieel. Daarnaast kent de raad een systematiek van voorjaarsnota en programmabegroting, waarin wettelijke taken, financiële ontwikkelingen en politieke wensen en keuzes financieel tegen elkaar afgewogen worden.

Het college onderschrijft de wens van de raad om te komen tot een werkwijze rondom moties en dekking die duidelijk en werkbaar is voor zowel de raad als het college. Deze notitie is een reactie op de bespreeknotitie van de adviescommissie van 11 januari 2023 en een nadere verkenning waarin we de verschillende mogelijkheden en dilemma's schetsen ten behoeve van bespreking in de zomersessie van de adviescommissie Controle & Financiën.

2. Huidige situatie

Uitgangspunten huidige werkwijze

In de financiële verordening van de gemeente Utrecht zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. Daarnaast is het Reglement van Orde van de gemeenteraad Utrecht in dit kader van belang. Daarin is een motie gedefinieerd als "een korte en gemotiveerde verklaring over een onderwerp waardoor een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken" en zijn de procedures voor het indienen van moties nader uitgewerkt. Het Reglement gaat niet nader in op afspraken omtrent financiële dekking. In de Utrechtse raad is het tot op heden gebruik dat iedere motie met financiële consequenties ook een dekkingsvoorstel bevat.

Nieuwe uitgaven en de 'integrale afweging'.

Nieuwe uitgaven gaan ten koste van bestaande uitgaven of reserveringen binnen bestaand (door de raad vastgesteld) beleid of bestaande activiteiten. Gedurende het jaar doen zich positieve en negatieve financiële ontwikkelingen voor, zoals knelpunten bij de uitvoering van vastgestelde ambities of politieke wensen en actuele ontwikkelingen (meevallers en tegenvallers). Deze ontwikkelingen worden in de huidige situatie in een gezamenlijk voorstel voorgelegd aan de raad. Op dat moment kunnen verschillende wensen tegen elkaar worden afgewogen en kan een politiek oordeel worden geveld over de prioritering daartussen. Afhankelijk van de financiële ontwikkelingen kan deze integrale afweging ook een afweging tussen bezuinigingen betekenen. Deze afweging van het totaalbeeld aan wensen en/of bezuinigingen is de zogenaamde 'integrale afweging' van de raad die hoort bij haar budgetrecht.

Behoeft aan heldere afspraken

In de voorbije jaren is, met name in de adviescommissie, gesproken over mogelijke verbeteringen in de werkwijze bij moties met financiële consequenties. 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 passend bij de verantwoordelijkheden van de raad en het college. Dit heeft geleid tot een bespreeknotitie van de adviescommissie met een aanzet voor een mogelijke werkwijze.

3. Inzicht in de begroting: vernieuwing begrotingsstukken en ambtelijke steun

Een gedekte motie biedt uiteindelijk de meeste duidelijkheid over de uitvoering ervan aan de raad en de inwoners van de stad. Daarom werken we aan verbetering van het inzicht in de begroting, zodat raadsleden beter in staat zijn zelf, of met ondersteuning, mogelijkheden voor dekking van moties te vinden.

Inzicht in de begroting

Om op een effectieve wijze moties met financiële consequenties te kunnen opstellen, is het voor u als raadsleden van belang dat in zowel de beleidsdocumenten als de begrotingsdocumenten voldoende inzichtelijk wordt gemaakt waar raadsleden keuzes kunnen maken ter dekking van alternatieve plannen.

Met de besluiten over sturen en verantwoorden (vernieuwing begrotingscyclus) krijgt de raad meer instrumenten in handen voor het indienen van gedekte moties. Met ingang van de begroting 2024 wordt meer en meer inzicht gegeven in de mate van beïnvloedbaarheid van de begroting op het niveau van programmadoelstellingen. Hiermee krijgt de raad meer handvatten voor het vinden van dekking of dekkingsrichting in de begroting. Na het vaststellen van de beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus, zullen in de toekomst ook de beleidsnota's beter inzicht geven in de wijze dekking van het voorgestelde beleid. We verwachten dat deze verbeteringen in de komende jaren zullen bijdragen aan een betere sturing door de raad.

Ambtelijke hulp bij vragen

Bij het inschatten van de financiële consequenties van een motie en bij het vinden van een dekkingsrichting of dekkingsvoorstel kunnen raadsleden hulp krijgen van ambtenaren. Dit kan langs de directe weg (stellen van vragen, eventueel met hulp van de griffie) of via de procedure ambtelijke bijstand (meer omvangrijke vragen, bijvoorbeeld: tegenbegroting). Het verdient aanbeveling deze werkafspraken aan te scherpen, zodra de nieuwe werkwijze duidelijk is. Ook hiermee verbeteren we de mogelijkheden voor raadsleden om dekking voor moties te vinden.

4. Komen tot een gezamenlijke werkwijze voor moties

Het heeft, ons inziens, in alle gevallen de voorkeur dat een motie met financiële consequenties een dekkingsvoorstel bevat. Op die manier kan de raad bij het stemmen een motie beter beoordelen en een nieuwe wens afwegen tegen het belang eerder vastgesteld beleid en projecten.

Om de raad handvatten te bieden voor een effectievere financiële sturing zien we (in lijn met de notitie van de adviescommissie) wel mogelijkheden om onderscheid te maken tussen twee varianten moties die hun eigen voor- en nadelen kennen. Enerzijds moties die direct in uitvoering kunnen worden genomen ('beperkte omvang' of 'dekking voorzien') en anderzijds moties waarbij het college wordt gevraagd om met een dekkingsvoorstel te komen en dit voorstel aan de raad voor te leggen (budgetrecht).

Hieronder gaan wij nader in op deze twee soorten moties en de daarbij horende voor- en nadelen en dilemma's. Uitgangspunt hierbij is dat het budgetrecht bij de raad blijft en dat geld niet tweemaal kan worden uitgegeven. Een nieuwe uitgave (van enige omvang) leidt onvermijdelijk tot een herprioritering, bezuiniging of bijsturing van reeds gemaakte keuzes.

1. Moties die direct in uitvoering kunnen worden genomen

Er zijn in deze nieuwe werkwijze twee soorten moties die in een nieuwe werkwijze direct in uitvoering kunnen worden genomen:

a. Moties met een concreet dekkingsvoorstel

Deze moties beschrijven een voorstel en waar deze nieuwe uitgave ten koste van gaat (de dekking). Als dekkingsbron kunnen raadsleden budgetten uit de begroting putten of bijvoorbeeld uit de financiële dekking van voorgesteld beleid in de beleidsnota's. Ook kan nadere hulp van ambtenaren worden gevraagd voor het vinden van specifiekere opties voor dekking, zoals ook nu al (soms) gebeurt. Een goed voorbeeld zijn fracties die een tegenbegroting hebben gemaakt en daaruit hun voorstellen tot dekking halen.

Belangrijk voordeel van deze vorm van moties is dat de motie na aanneming in de meeste gevallen direct in uitvoering kan worden genomen. Daar komt bij dat het bij de stemming voor raadsleden helder is waar ze voor kiezen (doel motie) en welke activiteiten daarvoor worden stopgezet of niet gestart (dekking). Een nadeel is dat het vinden van een dekkingsbron inzet vraagt en dat raadsleden ervaren dat de begroting niet altijd eenvoudig te doorgronden is.

Voorbeeld 'Vroegtijdig schoolverlaten'

Raadslid A wil een voorstel indienen voor een nieuw programma ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten. Ze vragen hulp en ambtelijk wordt aangegeven dat dit ongeveer 80.000 euro zal kosten. In de voorjaarsnota is te lezen dat het college van plan is 140.000 euro uit te geven aan een nieuwe subsidieregeling voor warmtepompen en dient een motie in om een deel van dit budget in te zetten voor vroegtijdig schoolverlaten.

b. Moties met beperkte financiële consequenties (inpassing)

Deze moties kunnen in de meeste gevallen zonder grote gevolgen worden ingepast in bestaande budgetten. In die gevallen is het ons inziens niet perse nodig een dekking of dekkingsrichting aan te geven en krijgt het college de beleidsvrijheid zelf invulling te geven aan inpassing ervan. Wel wordt de raad in een dergelijk geval geïnformeerd over de wijze waarop de motie wordt uitgevoerd.

Bij beperkte bedragen blijft gelden dat geld maar 1 keer kan worden uitgegeven, maar is de inschatting dat dit kan zonder al te zeer te raken aan de door de raad vastgestelde doelen. De optelling van meerdere moties zonder dekkingsrichting kan op een bepaald moment wel leiden tot druk op de begroting.

Voorbeeld 'Afvalscheiding'

Raadslid B wil dat de gemeente een kleine campagne doet om studenten bewust te maken van het scheiden van afval. Een dergelijke campagne kost ongeveer 5.000 euro. Het raadslid dient een voorstel in om deze campagne te starten en verzoekt het college dit bedrag in te passen in bestaande budgetten. Het college start met uitvoering en koppelt in een brief terug hoe dit ingepast is. Bijvoorbeeld omdat het past in een bestaand budget OF bijvoorbeeld in beperkte mate ten koste zal gaan van een andere activiteit.

2. Moties met dekkingsverzoek aan college (twee stappen)

In lijn met de notitie van de adviescommissie kunnen wij ons indenken dat niet in alle gevallen lukt om direct passende dekking te vinden bij iedere motie, maar wel de wens bestaat om financieel sturing te geven aan het college. In dat geval kunnen we ons voorstellen dat de raad het college vraagt om, binnen een bepaalde richting op zoek te gaan naar dekking en met een voorstel te komen voor besluitvorming door de raad.

Het blijft vanwege het budgetrecht van belang dat raadsleden bij het stemmen over een motie weten waar ze voor of tegen stemmen. Door het aangeven van een dekkingsrichting wordt tot op zekere hoogte inzicht gegeven (aan de andere raadsleden) waar dit geld gezocht zal worden. Een dekkingsrichting kan – in lijn met het autorisatieniveau van de begroting - op programmaniveau worden aangegeven en zo mogelijk ook op het niveau van doelstelling.

Als een motie is aangenomen, doet het college bij het eerstvolgende begrotingsdocument (voorjaarsnota, bestuursrapportage of begroting) een voorstel aan de raad hoe deze te dekken. De motie kan in uitvoering worden genomen op het moment dat de raad heeft ingestemd met het dekkingsvoorstel van het college.

Het voordeel van deze vorm is dat het hiermee voor de raad eenvoudiger wordt een opdracht te geven via een motie en sturin. Nadeel is dat de aangegeven dekkingsrichting als het ware een hypotheek kan leggen op een deel van de begroting. Tot het moment waarop een raadsbesluit wordt genomen over een dekkingsvoorstel van het college, is er sprake van onzekerheid over de uitvoering van het programma of de programmadoelstelling waarbinnen het college gevraagd is om dekking te zoeken. Naarmate het benodigde bedrag hoger is, kan dit problematischer zijn voor de voortgang van de uitvoering van de (reeds door de raad vastgestelde) doelen in de begroting. Om vertraging van inzet te voorkomen zal het college zal daarom doorgaan met het reeds vastgestelde beleid en pas wanneer een motie met betreffende dekking definitief aangenomen is maatregelen nemen.

Deze variant geeft op het moment van stemmen wel minder inzicht aan de raad waar de besteding ten koste van zal gaan. Dit inzicht is er wel op het moment dat het college het bestedingsvoorstel voorlegt. Het lijkt ons daarom in het kader van budgetrecht niet verstandig om bij dergelijke bedragen het college de volledige vrijheid tot invulling daarvan te geven. Zodra de raad de dekking goedkeurt kan overgegaan worden tot uitvoering.

Voorbeeld uitbreiding U-pas:

Raadslid C wil dat de gemeente geld vrijmaakt voor een nieuwe vergoeding voor U-pashouders om extra korting te kunnen krijgen op sport en cultuuractiviteiten. De nieuwe regeling wordt ingeschat op 180.000 euro per jaar. Vanwege de stijgende prijzen van sport en cultuur is het van belang dat deze groep ook toegang blijft houden. De fracties zijn het echter ook eens dat dit niet uit het huidige armoedebeleid kan worden gefinancierd. Raadslid C dient daarom een motie in waarin ze het college verzoekt een dekking te vinden binnen de programma's van sport en cultuur, de motie haalt een meerderheid (stap 1). Bij het eerstvolgende begrotingsmoment doet het college de raad een voorstel om dit voor de helft te dekken uit het geld voor nieuwe sportvoorzieningen en voor de andere helft uit het budget voor cultuureducatie. Op dat moment kan de raad afwegen of ze deze dekking ook vindt opwegen tegen het gestelde doel (stap 2).

In de volgende tabel zijn de varianten moties met de bijbehorende voor- en nadelen samengevat:

	Soort motie	Grensbedrag	Voor- en nadelen en dilemma's
1.	<u>Moties die direct in uitvoering kunnen worden genomen</u>		
	a. Motie met concreet dekkingsvoorstel		- Uitvoering kan direct starten. - De raad weet waar ze over stemt: bij stemming is helderheid over evt. nadelige effecten van de gekozen dekkingsbron. - Raadsleden nemen zelf het initiatief voor het opstellen van een raming en dekkingsvoorstel. Zo nodig kunnen zij hiervoor informatie inwinnen bij de ambtelijke organisatie.
	b. Motie met beperkte financiële consequenties (inpassing door college)	(onder ondergrens)	- Uitvoering start bijna direct, na inpassen dekking door college. - Optelling van meerdere moties kan leiden tot druk op begroting. - Raad geeft college opdracht bedrag in te passen in bestaande programma, college koppelt daarover terug.
2	<u>Moties met dekkingsverzoek</u>		
	Moties met dekkingsrichting	(tussen ondergrens en bovengrens) Met een bovengrens waarboven altijd een concreet dekkingsvoorstel gevraagd wordt.	- Uitvoering vindt plaats in twee stappen: uitvoering van motie kan pas definitief starten bij besluit over dekking (begrotingsmoment) en tot die tijd is er onzekerheid over de uitvoering van het programma waarbinnen dekking moet worden gezocht. - De raad houdt budgetrecht door bij begrotingsmomenten te besluiten of ze de mogelijke dekking(en) wenselijk vindt. - Het totaal aan moties en wensen kan tegen elkaar worden afgewogen door de raad.

5. Mogelijkheden voor grensbedragen

Het vaststellen van de bedragen voor de hiervoor genoemde ondergrens en bovengrens is complex. Er zijn geen voorbeelden bekend van andere grote (100.000+) gemeenten die met expliciete grensbedragen werken met betrekking tot moties. Het vaststellen van grenzen vraagt om het vinden van een juiste balans tussen enerzijds de gewenste ruimte voor de raad om voorstellen te doen zonder concrete dekking en anderzijds het belang voor de raad van het integrale afwegingsmoment waarop alle wensen tegen elkaar en tegen de financiële ruimte worden afgewogen (budgetrecht). Deze balans zal in de praktijk moeten worden gevonden. Het is dus van belang dat de raad en het college ervaring opdoen en de nieuwe werkwijze te evalueren alvorens grensbedragen vast te stellen.

Ten aanzien van de grensbedragen spelen de volgende vraagstukken:

1. Het wel of geen onderscheid daarbij maken tussen moties met incidentele resp. structurele financiële consequenties;
2. De hoogte van de te kiezen grensbedragen;
3. Het al dan niet hanteren van een cumulatieve grens per begrotingsjaar.

Ad 1. Het maken van een onderscheid tussen incidenteel en structureel heeft als voordeel dat mogelijk een hogere grens kan worden gehanteerd voor moties die alleen incidentele lasten als gevolg hebben. Incidentele dekking is, meestal, eenvoudiger te realiseren en vormen een minder groot risico. Het nadeel is dat dit de afspraken complexer maakt en het onderscheid tussen incidenteel en structureel niet in alle gevallen eenduidig te bepalen is.

Ad 2. Bij de bepaling van de hoogte van de grensbedragen bieden hogere grensbedragen meer ruimte aan de raad om wensen bij het college neer te leggen zonder daarbij een concrete dekking c.q. dekkingsrichting aan te hoeven geven. Tegelijkertijd doet dit afbreuk aan de mogelijkheid voor de raad om alle wensen die gedurende het jaar worden ingediend tegen elkaar en tegen de beschikbare financiële ruimte af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat geld wordt uitgegeven aan de uitvoering van moties, waar dit later niet meer aan (wellicht nog urgentere of schrijnendere) opgaven kan worden besteed.

Een hogere ondergrens kan er daarnaast toe leiden dat stapeling van diverse moties onder deze grens leidt tot (in totaal) omvangrijkere begrotingsoverschrijdingen. Voor de hoogte van de grensbedragen valt te denken aan een ondergrens tussen € 6.000 en € 8.000. Dergelijke bedragen zijn naar onze inschatting klein genoeg om in te kunnen passen zonder te veel te raken aan door de raad gestelde ambities uit de begroting. Dit verschilt echter wel sterk tussen verschillende doelstellingen. Sommige programma's hebben zeer kleine budgetten waarin weinig beïnvloedbaar is. In dat geval kan 10.000 euro behoorlijke impact hebben op de bestaande gestelde ambities.

De hoogte van de bovengrens (waarboven concrete dekking nodig is) is sterk afhankelijk zijn van de keuze om al dan niet onderscheid te maken tussen structurele en incidentele financiële gevolgen. In eerste instantie denken wij aan een bovengrens tussen € 100.000 en € 200.000.

Ad 3. De optelling van meerdere moties zonder dekkingsvoorstel (onder de ondergrens) kan leiden tot druk op de begroting, een programma of doelstelling, die ten koste gaat van de uit te voeren taken. Om dit risico te beperken kan worden gedacht aan het hanteren van een cumulatieve grens van de totale financiële omvang van de ongedekte moties of een grens aan het aantal moties dat volgens deze werkwijze wordt ingediend. Het voordeel daarvan is dat hiermee wildgroei en afbreuk aan integrale afweging kan worden voorkomen. Tegelijkertijd kan dit wel leiden tot het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Het is goed om het gesprek te voeren over hoe te voorkomen dat een optelling aan aangenomen moties kan leiden tot overschrijdingen.

6. Vervolgtraject en evaluatie

De werkwijze met betrekking tot moties maakt onderdeel uit van de afspraken die de raad en het college onderling maken. Voordat gestart wordt is het van belang dat overeenstemming is over een nieuwe werkwijze. Het verdient de voorkeur om te starten met een nieuwe werkwijze en een kalenderjaar te nemen om voldoende ervaring op te doen om de werkwijze goed te kunnen evalueren. Na de evaluatie – en eventuele aanpassing – kan de werkwijze worden vastgelegd. Een mogelijkheid daartoe is de algemene toelichting van de Financiële verordening die in 2024 zal worden geactualiseerd. Daarnaast is het aan te bevelen deze werkwijze aan het einde van de huidige raadsperiode op basis van de dan opgedane ervaring uitgebreider te evalueren, bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie van de financiële verordening.

Op dit moment vindt het gesprek over een nieuwe werkwijze plaats in het kader van de adviescommissie. Ter bespreking in de adviescommissie dus ook de vraag via welke weg overeenstemming nodig is om te kunnen starten met nieuwe afspraken.