REKEN KAMER UTRECHT

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

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	19 oktober 2022
Doorkiesnummer	030 – 286 1391	**Ons kenmerk**	10367762
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Verantwoording uitvoering coalitieakkoord
Bijlagen			

Geachte leden van de raad en het college,

Op 1 juni 2022 hebben GroenLinks, D66, PvdA, Student & Starter en ChristenUnie het *Coalitieakkoord Utrecht 2022-2026 'Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat'* (verder: het coalitieakkoord) gepresenteerd. Het coalitieakkoord is de leidraad voor beleidsmatige en financiële keuzes van het college in de voorliggende bestuursperiode. Op 9 juni en 7 juli heeft de raad over het coalitieakkoord gedebatteerd. Bij het debat van 7 juli heeft het college in reactie op de motie *Van coalitieakkoord naar uitvoering* (M167) aangegeven een uitvoeringsagenda te zullen opstellen. De *Uitvoeringsbrief coalitieakkoord* met een uitvoeringsagenda op hoofdlijnen is 7 oktober naar de raad gestuurd. Deze uitvoeringsagenda kan betrokken worden bij de commissiebehandeling van de *Programmabegroting 2023*. De rekenkamer hoopt met deze brief u ook te ondersteunen in de begrotingsbehandeling.

DOEL EN VRAAGSTELLING

In deze rekenkamerbrief geven wij onze visie op het coalitieakkoord en wat voor het vervolg nodig is. De rekenkamer hoopt daarmee te bevorderen dat tussentijds en aan het eind van deze raadsperiode de uitvoering en realisatie van de ambities in het coalitieakkoord ten behoeve van de raad inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Voor ons staat de vraag centraal in hoeverre de ambities uit het coalitieakkoord 2022-2026 in opzet navolgbaar zijn voor de uitvoering ervan in de komende jaren. Daarvoor hebben we gekeken naar:

1. De concreetheid van ambities en doelen;

2. De aansluiting tussen ambities, doelen en maatregelen;
3. De context voor de uitvoering;
4. De navolgbaarheid van het coalitieakkoord tijdens de uitvoering.

Deze punten werken wij hieronder uit.

1. CONCREETHEID VAN AMBITIES EN DOELEN KAN BETER

Concreetheid en SMART-criteria
Voor de navolgbaarheid van het coalitieakkoord is noodzakelijk dat ambities en maatregelen concreet zijn. De ambities in het coalitieakkoord zijn soms vrij algemeen geformuleerd en weinig afgebakend. Ze geven wel richting, maar bieden weinig houvast voor de verdere uitvoering. Er blijft veel ruimte over voor interpretatie en nadere invulling. Dit kan ertoe leiden dat de gemeenteraad niet bereikt wat ze voor ogen had en dat het lastiger is om tussentijds en achteraf te beoordelen of ambities behaald zijn. De rekenkamer heeft daarom het coalitieakkoord aan de zogenoemde SMART-criteria getoetst. We lichten het resultaat hiervan toe met enkele voorbeelden.

Specifiek?
Ambities en maatregelen zijn specifiek, wanneer er helder omschreven wordt wat er precies bereikt dient te worden. Wanneer er te twisten valt over de invulling van de gehanteerde begrippen en verwoordingen, is de voortgang moeilijk bij te houden.

Een voorbeeld waarin er onduidelijkheid kan ontstaan door de gekozen verwoording, is te vinden in hoofdstuk 3.3 (p.47): "*Als gemeente streven we ernaar zoveel mogelijk circulair in te kopen en aan te besteden. […] We houden aandacht voor onder andere social return*". Er wordt in deze ambitie niet uitgelegd wat *social return* precies inhoudt, en op welke manier hier invulling aan gegeven moet worden in relatie tot circulariteit. Daarbij zijn er verschillende invullingen denkbaar van 'aandacht houden voor'.

Meetbaar?
Voor de navolgbaarheid is van belang dat ambities en maatregelen meetbaar zijn waar dat mogelijk is. Het koppelen van ambities aan indicatoren (aantallen, percentages e.d.) is vaak behulpzaam om de gemeenteraad in staat te stellen haar controlerende taak uit te oefenen. Ook is het nuttig om een nulmeting te hanteren. Deze nulmeting dient als meetlat om beleidsprestaties tegen af te kunnen zetten. Een goed voorbeeld van een ambitie met nulmeting en cijfermatig doel is te vinden in hoofdstuk 3.3 (p.46): *"In Utrecht zorgden we in 2021 per persoon voor zo'n 413 kilo gescheiden en ongescheiden afval. Minder afval bespaart grondstoffen, energie en klimaat. […] Het streefgetal in ons afvalbeleid is 180 kilo per persoon per jaar*". Door de formulering wordt duidelijk wat de huidige stand van zaken is en waar de gemeenteraad naartoe wil.

Realistisch?
Ambities en maatregelen moeten realistisch zijn. Dat houdt ook in dat er rekening wordt gehouden met beschikbare hulpbronnen, zoals tijd, geld en personeel. In hoofdstuk 5.3 (p.64) zijn de verwachte uitgaven per beleidsprioriteit voor de komende jaren in kaart gebracht.

Uit het overzicht met beleidsprioriteiten wordt echter niet altijd duidelijk welke ambities geschaard zijn onder welke kosten. In hoofdstuk 2.3 Bereikbaarheid (p.37) staat bijvoorbeeld: "*We zien bovendien kansen voor een voetgangersbrug over de Singel bij Wolvenplein en een verbinding over het spoor parallel aan de Waterlinieweg. We zetten in op de realisatie van bruggen bij de Mytylschool, Den Hommel en tunnels onder het spoor bij de Locomotiefstraat en het Westplein*". Als wordt gekeken naar de verwachte kosten voor het onderdeel "Bereikbaarheid" (p.72), valt op dat er maar twee soorten uitgaven omschreven worden: "*Anders reizen/smart mobility (incl. Goylaan)*" en "*Toegankelijke openbare ruimte voor mensen met een beperking*". Zowel uit de lopende tekst als uit het financiële overzicht valt niet af te leiden hoe de bruggen en tunnels bekostigd zullen worden.

Tijdgebonden?
Het is van belang dat maatregelen en ambities tijdgebonden zijn, zodat duidelijk is binnen welke periode de ambitie behaald moet worden of de maatregelen van kracht zijn. In hoofdstuk 1.5 (p.18) wordt de volgende ambitie verwoord: "*We zetten de ambitie voort dat alle Utrechtse kinderen in 2035 rookvrij moeten kunnen opgroeien en spelen: geen kind in de stad rookt, begint met roken of wordt geconfronteerd met sigarettenrook. […] We sluiten een pact met de horeca over rookvrije terrassen*". De ambitie op langere termijn is dat kinderen rookvrij op moeten kunnen groeien. Als er een streefjaartal was gegeven voor het pact met de horeca over rookvrije terrassen, zou dit een goed voorbeeld zijn van een doel dat op kortere termijn behaald kan worden.

2. AANSLUITING TUSSEN AMBITIES EN MAATREGELEN NIET VOLLEDIG

Maatregelen zijn doorgaans passend, maar vaak niet dekkend
Maatregelen moeten aansluiten bij de ambities. Op die manier weten de uitvoerende partijen wat er van hen verwacht wordt en kan de raad de voortgang volgen en controleren.

Wat de rekenkamer opvalt, is dat de maatregelen in het coalitieakkoord doorgaans wel passend zijn, maar vaak niet dekkend. Er zijn meerdere ambities die niet gedekt worden door concrete maatregelen. Dit is bijvoorbeeld het geval in hoofdstuk 2.1 (pagina 33): "*Bij toekomstige plannen voor nieuwbouwwoningen wordt het makkelijker om woningen te realiseren waar vrienden kunnen samenwonen (friendswoningen)*". Er wordt niet benoemd welke acties er ondernomen moeten worden om het bouwen van *friendswoningen* makkelijker te maken. Dit maakt het onmogelijk het proces en de uitvoering goed te kunnen volgen.

Een voorbeeld waarin juist wel sprake is van brede dekking, is afkomstig uit hoofdstuk 1.9 (p.28): "*We willen seksuele intimidatie in onderwijsinstellingen aanpakken. We spreken ons*

hier tegen uit en spreken onderwijsinstellingen aan op hun verantwoordelijkheid. Een goede klachtenprocedure, laagdrempelig melden van ervaringen en toereikende nazorg zijn daarbij van belang. Studie- en studentenverenigingen bieden we handvatten om seksuele intimidatie te bestrijden. Samen met onderwijsinstellingen zorgen we ervoor dat bestuurders of vertrouwenspersonen van verenigingen gepaste training kunnen krijgen". Seksuele intimidatie wordt hier op meerdere niveaus benaderd: zowel het individu, onderwijsinstellingen als geheel en verenigingen worden betrokken. Daarbij worden niet alleen maatregelen genoemd die gericht zijn op preventie, maar ook op nazorg.

3. COALITIEAKKOORD INGEBED IN RELEVANTE CONTEXT

Betrokkenheid van maatschappelijke partijen is benoemd
Voor de navolgbaarheid is van belang dat de verschillende ambities ingebed worden in de relevante context. Een onderdeel hiervan is dat in kaart gebracht wordt welke andere partijen betrokken, of noodzakelijk, zijn voor het realiseren van de ambitie. Over het algemeen voldoet het coalitieakkoord hieraan.

Obstakels en onzekerheden zijn vaak nog in algemene termen aangegeven
Onderdeel van de context is het benoemen van obstakels en onzekerheden. Hierdoor wordt duidelijk onder welke voorwaarde(n) de ambitie gerealiseerd kan worden en welke aandachtspunten er zijn. Dat vergemakkelijkt het om tussentijds de balans op te maken. In het coalitieakkoord worden op verschillende plaatsen onzekerheden benoemd. Obstakels worden wel benoemd, maar vaak in algemene termen, zoals de krappe arbeidsmarkt. Op andere plaatsen zijn belemmeringen zo algemeen geformuleerd dat dat weinig zicht geeft op risico's. Als voorbeeld hoofdstuk 1.5 (p.18): "*De wijken Tuindorp en Overvecht worden gescheiden door een tunnel onder het spoor. Met iedere meter die je aflegt richting Overvecht, neemt het aantal gezonde levensjaren af. […] In de wetenschap dat dit een taai en complex probleem is, willen we de komende jaren alles op alles zetten om de gezondheid van onze inwoners te verbeteren*". De term 'complex' betekent wel dat er bepaalde knelpunten of ingewikkeldheden zijn, maar deze moeten nog verder worden uitgewerkt.

Overdrachtsdossier gemeente Utrecht ook relevant
Tenslotte wil de rekenkamer in dit kader wijzen op het *'Overdrachtsdossier gemeente Utrecht 2022'* (17 maart 2022). In dit uitgebreide document van de ambtelijke organisatie wordt veel aandacht geschonken aan het belang van de uitvoering en de knelpunten die zich daarbij (kunnen) voordoen om ambities te realiseren en verwachtingen waar te maken. Dit document wordt in het coalitieakkoord niet expliciet genoemd. In het overdrachtsdossier wordt geconstateerd (p. 10) dat *'de organisatie op veel plekken onvoldoende meegegroeid met de stad, waardoor er nu meer werk ligt dan dat er mensen voor zijn. Dit vertraagt de uitvoeringskracht. Ten tweede zijn er in de afgelopen jaren veel ambities geformuleerd en beleid gemaakt zonder dat daar de (structurele) mensen en middelen voor zijn geregeld. We willen dus te veel en dat leidt niet tot resultaten. Hier ligt een uitdaging voor de ambtelijke organisatie, maar zeker ook voor het college en de raad.'* Deze constateringen gelden nog

steeds en vragen om afspraken tussen raad en college voor een goede uitvoering van het coalitieakkoord. Op die manier kunt u bevorderen dat voor de ambities ook realistische randvoorwaarden (budget, bemensing, mate van beïnvloedbaarheid e.d.) voor de uitvoering en realisatie worden gecreëerd.

4. PROCES EN RAPPORTAGESYSTEMATIEK: AANDACHT VOOR NAVOLGBAARHEID COALITIEAKKOORD NODIG

Volledig overzicht met gekoppelde ambities, uitvoering, financiën en planning ontbreekt nog

Om de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken dient raad de uitvoering van het coalitieakkoord te kunnen volgen en te beoordelen. Hiervoor zijn afspraken over het verdere proces van belang. Zo zullen onderdelen die in het coalitieakkoord zijn genoemd nog uitgewerkt moeten worden, omdat daar nog geen tijd voor is geweest.
In de *Uitvoeringsbrief* worden nog niet alle ambities aan de planning gekoppeld, ook zijn niet alle ambities terug te vinden in deze planning. Dit geeft het college weliswaar duidelijk aan, maar dat neemt niet weg dat nu een integraal overzicht ontbreekt. Dit werkt belemmerend voor de navolgbaarheid.
Het college geeft aan dat bij de voorjaarsnota 2023 inzicht in de uitvoering voor de periode 2024 – 2026 zal worden gegeven. Vanaf dat moment zal de uitvoering van het coalitieakkoord telkens zichtbaar worden gemaakt en gemonitord in de reguliere P&C cyclus.

Afspraken over wijze rapportage van coalitieakkoord nodig

Integratie van de uitvoering van het coalitieakkoord in de reguliere P&C-cyclus kan helpen om de navolgbaarheid van de uitvoering te vergroten, zolang deze zelfstandig leesbaar is. Dit vraagt om een helder schematische weergave van alle ambities en bijbehorende maatregelen. Dit biedt overzicht en vergemakkelijkt het bijhouden van de voortgang. De reguliere P&C-cyclus maakt het logisch om de koppeling met de benodigde financiën te maken. In hoofdstuk 5 van het coalitieakkoord dat gaat over de uitvoering en financiën staat een oproep om betere afspraken te maken over de verantwoording, opdat de sturing effectiever kan plaatsvinden en de resultaten van de inzet beter toetsbaar zijn. Daarbij past de inzet van het college om de begroting en jaarstukken beter toegankelijk en leesbaar te maken.

TOT SLOT

Wij hebben u met deze brief onze kanttekeningen bij het coalitieakkoord en de uitvoeringsbrief gegeven. Daarbij was onze invalshoek de navolgbaarheid en de verantwoording, opdat de raad goed in positie wordt gebracht om haar kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen. Wij geven de raad in overweging om onze kanttekeningen bij het coalitieakkoord en de uitvoeringsbrief te betrekken bij de besprekingen met elkaar en met het college. De behandeling van de begroting 2023 is hiervoor een geschikt moment. De rekenkamer zal de uitwerking van het coalitieakkoord en de periodieke verantwoording over de uitvoering ervan hoe dan ook met belangstelling blijven volgen.

Met vriendelijke groet,



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

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

