Bundel - Adviescommissie Controle en Financiën van 17 november 2022

Agenda bijlagen

Agenda advies-cie CF 17-11-2022 (verkort).doc

1 Opening en mededelingen en vaststellen agenda

2 Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst

Adviescommissie C&F 29-09-2022.docx

3 Ingekomen en verzonden stukken

• *Definitieve Auditplan Deloitte*
• *Verbetervoorstellen PB (Gert Dijkstra)*
• *Ingekomen raadsbrieven (zie VBF), maar in het bijzonder*
o Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen en Rekenkamerbrief Verantwoording uitvoering Coalitieakkoord
o Raadsbrief Concernaudit 213a onderzoek: Veerkracht en Gelijke Kansen

WG Auditplan gemeente Utrecht 2022.pdf

Verbetervoorstellen ProgrammaBegroting.docx

20221019 Rekenkamerbrief Uitvoering Coalitieakkoord .pdf

Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord planning op hoofdlijnen.pdf

Raadsbrief Concernaudit 213a onderzoek Veerkracht en Gelijke Kansen.pdf

Eindrapport Veerkracht en Gelijke Kansen.pdf

4 Evaluatie nieuwe opzet Programmabegroting 2023

Hiervoor wordt verwezen naar de ontvangen email van de ambtelijke organisatie van woensdag 2 november.

Vragenlijst evaluatie programmabegroting.docx

PB24 20221117 Adviescommissie dd 17 nov_Cie.pdf

5 Vooruitblik jaarplan 2022/2023

• *Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen voor de volgende vergadering?*
Do. 15 december
20.00-21.30
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
2/3e Technische Begrotingswijziging
Halfjaarverslag CA (nieuw, ter informatie)
Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten)
Afsluiting (tijd: 5 minuten)

Jaarplan adviescommissie CF 2023 (augustus).docx

6 Wvttk

7 Rondvraag en sluiting

AGENDA Adviescommissie Controle en Financiën
17 november 2022 van 21.00-22.00 uur (burgemeesterskamer)

Gemeente Utrecht

NB: vanwege technische bijeenkomst nota WAAVA van 19.30-20.45 is deze adviescommissie ingekort van 21.00-22.00.

(2 min)

1. a. Opening en mededelingen.
   b. Vaststellen agenda.

(3 min)

2. Vaststellen verslag van vorige bijeenkomst

(5 min)

3. Ingekomen en verzonden stukken.
   - Definitieve Auditplan Deloitte
   - Verbetervoorstellen PB (Gert Dijkstra)
   - Ingekomen raadsbrieven (zie VBF), maar in het bijzonder
     - Raadsbrief Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen en Rekenkamerbrief Verantwoording uitvoering Coalitieakkoord
     - Raadsbrief Concernaudit 213a onderzoek: Veerkracht en Gelijke Kansen.

(30-45 min)

4. Evaluatie nieuwe opzet Programmabegroting 2023
   - Hiervoor wordt verwezen naar de ontvangen email van de ambtelijke organisatie van woensdag 2 november.

(5-10 min)

5. Vooruitblik jaarplan 2022/2023
   - Het Jaarplan wordt elke vergadering indien nodig geactualiseerd. Wordt ingestemd met deze onderwerpen voor de volgende vergadering?

Do. 15 december 20.00-21.30	**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 – 2/3e Technische Begrotingswijziging – Halfjaarverslag CA (nieuw, ter informatie)

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

	– Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)

(3 min)

6. Wvttk

(2 min)

7. Rondvraag en sluiting.

Commissiegriffier financiën ✉ danielle.rijnders@utrecht.nl

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
29 september 2022 van 20.00-22.15 uur
Raadszaal Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Jantine Zwinkels (voorzitter), Cees Bos, Bina Chirino, Gert Dijkstra, Ruud Maas, Stevie Nolten, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Financien, Control & Audit)

Overige deelnemers: Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Annemarie Koolenbrander (concerncontrol), Ankie Reijnen (strategisch adviseur financiën), Gerth Molenaar (Rekenkamer), Katie Zwetsloot (CFO), Gert Meuleman (intermediair), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte) en Jaap Jan Zuidema (toehoorder Deloitte)

Niet aanwezig: David Bosch, Meike Hellevoort, Esma Kendir, Annemarijn Oudejans en Margreet Ramaker

1. a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering. Er zijn berichten van verhindering volgens bovenstaand overzicht.

De gemeente Utrecht doet mee aan een pilotproject van de Beroepsorganisatie van Accountants, waarbij de heer Meuleman als intermediair meekijkt. Deloitte kent zelf echter al een tamelijk strenge kwaliteitstoetsing, en heeft daar een apart team voor. Vanuit dat team volgt de heer Zuidema de pilot.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (02-06-2022)

Geen opmerkingen; het verslag wordt goedgekeurd en zal aan de Commissie VBF worden gestuurd met het advies om het vast te stellen.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Het proces voor de programmabegroting 2023 is als bijlage bij de stukken gevoegd. Er zijn geen vragen of opmerkingen over.

4. Auditplan 2022 en opdrachtbevestiging jaarrekening 2022

Intermediair

De heer Meuleman is namens het ministerie van Financiën kwartiermaker voor de Commissie Toekomst Accountancysector, een experiment met als doel verbetering van de kwaliteit van de accountantscontrole. Het project wordt begeleid door de Universiteit van Amsterdam. Het zal tot komende zomer lopen, en er doen andere gemeenten, woningcorporaties en commerciële bedrijven aan mee, waaronder enkele beursgenoteerde. Als intermediair volgt de heer Meuleman de kritische momenten van de controle, vandaar dat hij bij de behandeling van het Auditplan aanwezig is.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

De heer Meuleman licht toe dat het onderzoek een initiatief van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is; het beoogt versterking van de onafhankelijkheid van de controlerend accountant en verbetering van de kwaliteit van de controle. Er zijn geen speciale aandachtspunten; de intermediair kijkt alleen naar de aanpak van de accountant en de uitvoering van de controle.

Controleplan
Het controleplan is de Adviescommissie toegestuurd. De heer Fritz wijst erop dat de samenstelling van het controleteam al enige jaren niet gewijzigd is, waarmee wordt voldaan aan het verzoek van de gemeente om continuïteit in het team. Aan de controleverklaring zal een paragraaf over fraude worden toegevoegd; overige aandachtspunten in de controle zijn onder andere grondexploitaties, aanbestedingen en management override of control. Tijdens de zomersessie heeft de Adviescommissie gevraagd om een benchmark voor 100.000-plus-gemeenten en om aandacht voor de voorspellende waarde van de gemeentelijke begroting. De accountant plant enkele themabijeenkomsten voor de behandeling van die onderwerpen.

Er wordt dit boekjaar opnieuw een IT-audit ingepland, waarbij de aandachtspunten uit vorige jaren worden nagelopen.

De heer Dijkstra merkt op dat de aandachtspuntenlijst ook het versterken van het budgetrecht ten aanzien van investeringen vermeldt. Wordt dit ook voor de exploitatie bekeken? De heer Van Vugt verduidelijkt dat het budgetrecht bij investeringen ingewikkeld is en dat daarom is afgesproken dat de accountant daar in rapportages nadrukkelijk aandacht aan besteedt. Er wordt dan gekeken of de regels zijn nageleefd, maar er wordt ook bekeken of vereenvoudiging mogelijk is. Het budgetrecht ten aanzien van de 'gewone' exploitaties is een stuk minder complex, maar dit heeft evengoed de aandacht. Vanzelfsprekend mag de Adviescommissie aanvullende suggesties voor de aandachtspuntenlijst doen.

Desgevraagd geeft de heer Van Vugt aan dat de accountant de begroting niet controleert, maar wél de uitgangspunten beoordeelt. Het controleteam signaleert al enkele jaren achtereen dat de realisatie sterk afwijkt van de begroting, in het bijzonder op investeringsniveau en bij de inzet van reserves. Hier blijft het team de komende jaren goed op letten.

De heer Dijkstra is benieuwd naar de hoogte van uitvoeringsbudgetten; wat kost het ambtelijke werk, met andere woorden – hoeveel geld komt er bij de Utrechtse burger terecht? Een goede vraag, vindt de heer Van Vugt, maar daar gaat de accountantscontrole niet over. De accountant controleert of uitgaven correct zijn verantwoord en of er is gehandeld in overeenstemming met raadsbesluiten en wetgeving. De vraag kan als adviesonderwerp worden meegenomen in het begrotingstraject.

Op een vraag van de heer Van der Zweth stelt de heer Van Vugt dat de raad de afgelopen twee jaar steeds aandacht heeft gevraagd voor het verschil tussen begroting en realisatie, en dit onderwerp nadrukkelijk op de agenda heeft gezet. Hij hoopt de resultaten te zien bij de controle 2022 en daarna, want de ambtelijke organisatie is er voortvarend mee aan de slag gegaan.

De heer Meuleman is benieuwd wat de accountant in de controle doet op het gebied van sanctiewetgeving en uitkeringen in het kader van energiecompensaties. Daarnaast vraagt de heer Meuleman aandacht voor de schattingen in de grondexploitatie in relatie tot de actualiteit: de grote vraag naar woningen en rentestijgingen. Wat betreft de grondexploitaties licht de heer Fritz toe dat deelplannen nauwkeurig worden bestudeerd, waarna er een risiconiveau aan wordt toegekend. Daarbij wordt een beroep gedaan op de experts van Deloitte Real Estate.

Ten aanzien van het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) vult de heer Van Vugt aan dat bij de controle daarvan een marge van 1% van de totale lasten wordt toegestaan; bij de gemeente Utrecht is dat ongeveer € 15 miljoen. Als de jaarrekening een afwijking bevat die dat bedrag overstijgt, kan worden gesteld dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft. De accountant mag deze dan niet goedkeuren. Echter, om aan die € 15 miljoen te komen, moeten er zeer veel gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik zijn. Het risico is dus relatief gezien laag. De accountant controleert dit wel, en controleert of het beleid wordt toegepast.

In 2023 wordt de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd, een gevolg van de toeslagenaffaire. Gemeenten moeten dan uitvoeriger rapporteren over de toepassing van het M&O-beleid en het sanctiebeleid.

Gemeenten worden in toenemende mate met risico's geconfronteerd, merkt de heer Bos op – de stijgende rente, dalende rendementsverwachtingen op grondexploitaties en hogere kosten. Hoe houden we dit beheersbaar? De heer Fritz geeft aan dat er goed op benchmarks en markttrends wordt gelet – veel meer is niet mogelijk.

Opdrachtbevestiging 2022
De Adviescommissie kan zich vinden in de opdrachtbevesting voor de jaarrekeningcontrole 2022. Deze zal met positief advies aan het presidium worden voorgelegd.

Hierna verlaten de heren Meuleman en Zuidema de vergadering.

5. Jaarverslag concernaudit 01-04-2021 tot en met 31-03-2022
Zie de presentatie (bij vergaderstukken); toelichting door mevrouw Grundauer. Om verschillende redenen, waaronder personeelswisselingen in het auditteam, is het niet gelukt om het hele auditplan uit te voeren, maar er is de afgelopen weken een grote inhaalslag gemaakt.

Desgevraagd geeft mevrouw Grundauer aan dat de auditrapportage niet standaard met de gemeenteraad wordt gedeeld; de individuele audit rapporten zijn interne documenten. De uitkomsten worden besproken met de verantwoordelijke IRMer / Concernmanager en Directieraadslid. De individuele audit rapporten gaan ook niet naar het college. Het college ontvangt halfjaarlijks een verslag.
De raad krijgt wél rapportages van onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, opgezet in overleg met de Rekenkamer. De afdeling Concernaudit doet twee onderzoeken per jaar op dat gebied. Het rapport van het onderzoek 'Veerkracht en gelijke kansen' wordt binnenkort naar het college gestuurd, en daarna naar de raad.

Zijn de zaken onder controle nu er een kwaliteitsslag is gemaakt? Hoe wordt het kwaliteitsniveau geborgd? Hierop legt mevrouw Grundauer uit dat de modellen van de beroepsorganisatie worden gevolgd. Er wordt ook samengewerkt met de andere G4-gemeenten; er worden programma's en best practices uitgewisseld (peer review). Daarnaast wordt er sterk ingezet op behoud van (nieuwe) medewerkers.

6. Programmabegroting 2023 en tweede bestuursrapportage 2022

Op vragen van de commissie waarop ter vergadering niet kan worden geantwoord, zal de ambtelijke organisatie schriftelijk terugkomen.

De ambtelijke organisatie heeft het afgelopen jaar gewerkt aan meer overzicht in de programmabegroting en aan betere leesbaarheid. Programma's en doelstellingen werden beter inzichtelijk gemaakt, en de achterliggende informatie is beter vindbaar. Inmiddels zijn er ruim vijfhonderd schriftelijke vragen van de raad bij de afdeling binnengekomen, waarvan een deel over de bestuursrapportage. Deze zullen schriftelijk worden beantwoord, evenals de vragen van de accountant. De afdeling organiseert op 11 oktober a.s. een technische bijeenkomst waarin de begrotingstechniek wordt toegelicht. Op 17 november a.s. wordt het begrotingsproces geëvalueerd.

De voorzitter adviseert de raadsleden om ook kennis te nemen van het raadsvoorstel, waarin de beslispunten zijn opgenomen.

Zoals al eerder werd aangegeven, maakt de begroting geen deel uit van de accountantscontrole, maar wordt deze wel doorgenomen. De heer Van Vugt vindt voorliggende begroting een stuk beter leesbaar dan die uit vorige jaren – maar het kan nog wel wat compacter. Daarnaast miste hij een overzicht van uitgangspunten, waaronder bijvoorbeeld de enorme inflatie; hij adviseert om dat een volgende keer toe te voegen omdat het een goede basis voor risicomanagement is. Als opvallend punt noemt de heer Van Vugt het ambitieniveau van de begroting: het investeringsvolume, de plannen op het gebied van grondexploitaties, woningbouwplannen, de reguliere exploitatie, de inzet van reserves, en zo meer. Is dat allemaal wel haalbaar? Er is weliswaar extra geld voor de gemeentelijke organisatie, maar er is ook een zeer krappe

arbeidsmarkt. Zie de bijlage over het programma Groei in Balans (blz. 456 e.v.): daarover kan het politieke debat worden gevoerd.

De heer Vasters memoreert dat er de afgelopen jaren vaak sprake is geweest van onderbesteding. Wat zijn daar de consequenties van? Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat er uiteraard maatregelen genomen zijn, echter, niet alle risico's zijn volledig beheersbaar. Er komt bijvoorbeeld veel geld van de rijksoverheid naar de gemeenten voor duurzaamheid en klimaatmaatregelen, maar het is de vraag of er voldoende deskundige medewerkers voor aan te trekken zijn. Als er activiteiten naar een volgend jaar doorgeschoven moeten worden, schuiven de daarvoor beschikbare middelen mee, in redelijkheid, want het is niet de bedoeling dat er grote overschotten worden gecreëerd. De Adviescommissie zou over deze systematiek graag willen meedenken, en vraagt hoe de raad de ambtelijke organisatie kan helpen.

Het is de heer Dijkstra opgevallen dat er veel groei is in het ruimtelijk domein; in het sociaal domein niet of in mindere mate. Kan daar in het algemeen iets over worden gezegd? Er wordt afgesproken dat dit punt aan de orde komt tijdens de technische bijeenkomst van 11 oktober a.s. Raadsleden met soortgelijke vragen kunnen daarmee ook bij mevrouw Rijnders terecht – of bij de financiële afdeling zelf.

Eerder werd gesteld dat er bij het samenstellen van de begroting rekening is gehouden met 'planningsoptimisme;' is dat bij de vorige begroting ook gedaan? Dat is het geval, zegt mevrouw Zwetsloot, en dan in het bijzonder bij de ruimtelijke projecten. Bij de vorige begroting werd een correctie van 10% aangehouden; die is bij de begroting van dit jaar bijgesteld naar 20%, en het is ook toegepast bij het programma Groei in Balans. De percentages worden komend voorjaar getoetst.

De heer Van der Zweth merkt op dat de gemeente onlangs € 7 miljoen extra toegezegd heeft gekregen voor armoederegelingen, maar dat de begroting dit bedrag niet vermeldt. Volgens mevrouw Zwetsloot gaat het om de TONK-gelden (Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten); die werden in 2022 besteed, en in de eerste bestuursrapportage 2022 gealloceerd naar de programma's Werk & Inkomen en Economische zaken.

7. Vooruitblik Jaarplan 2022/2023

Tijdens de zomersessie werden er veel onderwerpen geïnventariseerd, maar de komende tijd zal de aandacht van de Adviescommissie ook voor reguliere onderwerpen worden gevraagd. Er staan dit kalenderjaar nog twee vergaderingen gepland, namelijk op 17 november en 15 december. Het is nog niet gelukt om een planning voor 2023 te maken.

Mevrouw Rijnders stelt voor om op 17 november a.s. de WAAVA te bespreken tijdens een technische bijeenkomst van 19.30-20.45 uur, en dan aansluitend de geplande vergadering te

houden, eindtijd uiterlijk 22.00 uur. Geen van de aanwezigen heeft hier overwegende bezwaren tegen.

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering.

8. Advies aan de Commissie VBF

Mevrouw Zwinkels en mevrouw Rijnders zullen een schriftelijk advies formuleren, met gebruikmaking van de inbreng van vanavond en tijdens de zomersessie en de opmerkingen van de accountant. Het advies wordt in concept ter accordering aan de leden voorgelegd. Hiermee gaan allen akkoord. Er wordt opgemerkt dat er best een compliment voor de ambtelijke organisatie mag worden toegevoegd, voor de verbeterde leesbaarheid en toegankelijkheid.

9. Terugblik zomersessie (26-08-2022)

De aangepaste bespreeknotitie is als bijlage bij de stukken gevoegd. De Adviescommissie moet nog een besluit nemen over de vraag of er een drempelbedrag per variant moet worden opgenomen – of dat er een voorstel van het college wordt afgewacht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele en incidentele dekking.

De heer Van der Zweth merkt op dat de bespreeknotitie enige nadruk legt op meerderheid voor een voorstel, en vervolgens discussie over de dekking. Het is echter denkbaar dat de raad het wel eens is met een voorstel, maar niet met de dekking. Dat betekent dan: exit voorstel. Voorbeeld: het voorstel zou kunnen zijn om € 70.000 naar speelvoorzieningen te schuiven, wat op zich wel een goed plan is. Echter, als het geld daarvoor aan de armoederegeling wordt onttrokken, dan zal de heer Van der Zweth daartegen stemmen. Mevrouw Rijnders verduidelijkt dat er een voorstel kan worden gedaan, en dat daarbij de zoekrichting voor de dekking moet worden aangegeven. Het alternatief is: wachten tot de behandeling van de Voorjaarsnota, want dan wordt een integrale afweging gemaakt.

Voor eenmalige uitgaven is de geschetste volgorde wel geschikt, vindt de heer Bos, maar voor structurele uitgaven moet een integrale afweging worden gemaakt bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

De heer Dijkstra is voorstander van het vermelden van een bedrag, en dan kan er verschil worden gemaakt tussen structureel en incidenteel. Als het om lage bedragen gaat, kan het vinden van dekking wel aan het college worden overgelaten. Er moeten passende ‘grensbedragen’ worden afgesproken. Komen kosten voor een voorstel daaronder uit, dan moet de ruimte binnen de begroting worden gezocht. Komen ze hoger uit, dan moet de dekking worden aangegeven. Wat betreft structurele uitgaven is de heer Dijkstra het eens met de heer

Bos: die kunnen niet uit de lopende begroting worden betaald. Er moet een integrale afweging worden gemaakt bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

Aan welk drempelbedrag denkt de Adviescommissie, ten aanzien van incidentele zowel als structurele uitgaven? Na enige gedachtewisseling concludeert de voorzitter dat de Adviescommissie nu geen drempelbedrag noemt, maar dat de discussie daarover in een later stadium wordt gevoerd, bij voorkeur in de commissie VBF, en dat de accountant vooraf om advies wordt gevraagd. Hierin kunnen allen zich vinden. Mevrouw Rijnders zal de bespreeknotitie aanvullen met praktijkvoorbeelden. De notitie kan naar de commissie VBF worden gestuurd, en ter informatie ook naar het college (zodat men vast kan anticiperen op de nieuwe werkwijze). Wellicht kan een voorstel van het college dan tegelijk met de notitie worden besproken, inclusief afspraken over evaluatie.

10. Rondvraag en sluiting

Op verzoek van de heer Bos wordt een discussie over risicomanagement op de (al wel goed gevulde) onderwerpenlijst gezet. Dit betekent dat er een volgende keer ook een prioriteitenlijst gemaakt zal moeten worden, voegt de voorzitter daaraan toe.

Ter verduidelijking memoreert de heer Bos de afboeking van € 60 miljoen op grondexploitaties Leidsche Rijn (2010/2011). De projectontwikkelaar gaf toen een opdracht terug omdat deze bij nader inzien niet aan de rendementseisen voldeed. De heer Bos pleit er sterk voor om de discussie over risicomanagement hoog op de prioriteitenlijst te zetten. Behandeling bij voorkeur in een aparte technische sessie, *niet* in aanwezigheid van projectontwikkelaars. De heer Van Vugt adviseert om het college eerst te vragen om een overzicht van uitgangspunten van de begroting rondom oplopende kosten – niet alleen ten aanzien van grondexploitaties; er zijn meer en grotere zorgen, bijvoorbeeld ten aanzien van onderhoud van wegen en riolering. Afhankelijk van die informatie kan de raad vervolgstappen overwegen.

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

Deloitte.

Gemeente Utrecht



Auditplan 2022

Gemeente Utrecht | 19 oktober 2022

Aanbiedingsbrief auditplan 2022

Aan de gemeenteraad van
de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Datum
19 oktober 2022

Onderwerp
Auditplan 2022

Ons kenmerk
2210D3COBF/HV

Geachte leden van de raad,

Wij hebben het genoegen u hierbij ons auditplan aan te bieden voor de controle van de gemeente Utrecht voor het boekjaar eindigend op 31 december 2022. Het doel van dit document is u een samenvatting te geven van de wijze waarop wij de controle van de jaarrekening over 2022 verrichten.

Dit is het eerste auditplan voor de nieuwe gemeenteraad. Als kennismaking met u, en om u te informeren over wie uw accountant is, wat onze rol is en hoe de samenwerking met de gemeenteraad plaatsvindt, hebben wij u eerder het document 'Kennismaking met uw accountant' toegestuurd en hebben wij deelgenomen aan uw raadsbrede inwerkprogramma. Daarnaast brengen wij graag nogmaals onder uw aandacht dat wij samen met de Vereniging voor Raadsleden een boekwerk hebben uitgebracht voor nieuwe raadsleden: Goede raad voor een sterke gemeenteraad | Deloitte Nederland. Dit raadsledenboek bevat een meer uitgebreide en algemene beschrijving van de onderwerpen uit dit document.

Ons auditplan is mede gebaseerd op onze kennis en ervaring vanuit voorgaande jaren, en onze offerte voor de accountantscontrole van de boekjaren 2019-2024. Het auditplan hebben wij op 29 september 2022 besproken met uw adviescommissie Controle en Financiën.
De input uit deze bespreking is verwerkt in de voorliggende definitieve versie.

Het auditplan is een dynamisch document dat wij zonodig in overleg met u tussentijds bijwerken als actuele ontwikkelingen bij/voor de gemeente Utrecht hiertoe aanleiding geven. Wij houden hierover nauw contact met zowel de gemeenteraad c.q. adviescommissie Controle en Financiën, uw college als de ambtelijke organisatie.

Communicatie neemt zoals u van ons gewend bent sowieso een prominente plaats in binnen ons auditplan 2022. Dat stelt ons immers in staat continu op de hoogte te zijn én te blijven van de voor u relevante ontwikkelingen. Zo vullen wij onze certificerende rol én natuurlijke adviesfunctie voor uw gemeente optimaal in.

Wij zijn indien gewenst uiteraard graag bereid aan u een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

Was getekend: drs. R.M.J. van Vugt RA

Deloitte Accountants B.V.
Orteliuslaan 982
3528 BD Utrecht
Postbus 3180
3502 GD Utrecht
Nederland

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9982
www.deloitte.nl

Op alle opdrachten verricht door Deloitte, behoudens M&A Diensten, zijn de Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 24362837 van toepassing.

Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is a Netherlands affiliate of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Uw controleteam

De accountantscontrole van het boekjaar 2022 voeren wij uit onder leiding van Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz. Zoals u van ons gewend bent, zetten wij een voor en met uw gemeente bekend, ervaren en gedreven controleteam in (waar nodig aangevuld met specialisten, zoals IT-auditors). De sleutelposities in het controleteam zijn ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren, zodat behoud van kennis en consistentie in onze aanpak en werkwijze zijn geborgd.



Rein-Aart van Vugt
Partner

06 1100 2353
rvanvugt@deloitte.nl



Niels Fritz
Partner

06 5204 8682
nfritz@deloitte.nl



Bob Leeuwenkamp
Senior Manager

06 1201 1643
bleeuwenkamp@deloitte.nl



Anne-Margriet de Winter
Senior Manager

06 1201 0912
amdewinter@deloitte.nl



Maurice Heuer
Manager

06 6833 30192
mheuer@deloitte.nl



Danny Graus
Director IT Audit

06 5311 9327
dgraus@deloitte.nl

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

De planning-en-controlcyclus

Kadernota, begroting en jaarrekening horen bij elkaar

De gemeenteraad legt in de kadernota de beleidsdoelstellingen vast, wat vervolgens uitwerking krijgt in de begroting. De begroting bevat de financiële kaders waarmee het college aan de slag gaat. Hiermee geeft u invulling aan uw kaderstellende rol.

Het is van belang vast te stellen of de realisatie van de afgesproken doelstellingen plaatsvindt binnen de in de begroting opgenomen financiële afspraken. Het college legt hierover verantwoording af aan de hand van tussentijdse bestuursrapportages en na afloop van het jaar in de jaarstukken (het jaarverslag en de jaarrekening).
Deze (tussentijdse) verantwoordingsstukken zijn van belang voor uw controlerende taak. De jaarstukken volgen daarin de begroting.



Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

© 2022 Deloitte The Netherlands

Relevante aspecten bij de accountantscontrole

Relevante aspecten bij onze accountantscontrole zijn onder andere:

- De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant.
- Accountant controleert jaarrekening en verstrekt de volgende rapportages:
  - auditplan;
  - managementletter (tussentijdse controle);
  - verslag van bevindingen;
  - controleverklaring.
- Controleverklaring spreekt zich uit over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid.
- Nieuw met ingang van de controle van vorig boekjaar (2021) is dat wij – mede ingegeven door de maatschappelijke aandacht voor en impact van fraude – in de controleverklaring in een aparte sectie ‘Controleaanpak frauderisico’s’ aangeven op welke wijze wij bij de controle hebben ingespeeld op frauderisico’s die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang. In deze beschrijving kan het gaan om: de frauderisico’s die aandacht vereisten bij de controle, een verwijzing naar eventuele toelichtingen in de jaarstukken, een kort overzicht van de uitgevoerde werkzaamheden; een indicatie van de uitkomst van onze werkzaamheden, belangrijke waarnemingen met betrekking tot fraude aangelegenheid of een combinatie van deze elementen.
- Uitgangspunten accountantscontrole zijn het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) en Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).
- Controle is op grond van de Wet toezicht accountantscontrole (Wta) een wettelijke controle. Dit betekent een stevig toezicht regime van de Autoriteit Financiële markten (AFM) op de naleving van de voor accountants geldende Controle en overige standaarden (COS).
- Verbinding tussen gemeenteraad, adviescommissie Controle en Financiën en accountant:
  - adviescommissie Controle en Financiën is ‘linking pin’ tussen gemeenteraad als opdrachtgever en accountant als opdrachtnemer;
  - overleggen in ieder geval over inrichting van de controle, uitkomsten interim- en jaarrekeningcontrole alsook actuele ontwikkelingen.



© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Doelstelling van de accountantscontrole

Doelstelling

De primaire doelstelling van de accountantscontrole is een onafhankelijke controleverklaring te verstrekken over de getrouwheid van de jaarrekening over het boekjaar eindigend op 31 december 2022 en de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van de financiële rechtmatigheid. Daarbij rapporteren wij aan het college en de gemeenteraad over onze controlebevindingen.

Het college is primair verantwoordelijk voor het (bij)houden van een goede financiële administratie en voor betrouwbare en tijdige (tussentijdse) bestuursrapportages aan de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de bedrijfsvoering en de handelingen van de gemeente ligt bij de gemeenteraad.

De rol en de verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad zijn van groot belang. Onze controlewerkzaamheden geven een onafhankelijke kijk op de financiële verslagleggingsrisico's en -processen, en andere gebieden en ontwikkelingen die voor hen relevant zijn.

Overige rapportagedoelstellingen

Onze rapportagedoelstellingen zijn de volgende:

- Het college en de gemeenteraad informeren over significante aangelegenheden. Dit is gericht op bijvoorbeeld belangrijke schattingen, grondslagen voor financiële verslaggeving, nieuwe rapportagevereisten en significante tekortkomingen in de interne beheersing.
- Het tijdig verstrekken van een constructieve managementletter aan het college en de gemeenteraad. Hierin nemen wij onze belangrijkste aanbevelingen op voor mogelijke en/of noodzakelijke verbeteringen in de bedrijfsprocessen, en indien van toepassing geconstateerde significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tijdens de controle hebben geïdentificeerd.

Aansluiting met uw ontwikkelingen

Onze controleaanpak voor uw gemeente is gebaseerd op ons inzicht in de strategische prioriteiten van uw gemeente. Hiertoe verkrijgen wij inzicht in de (significante) ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn voor de controleaanpak van de jaarrekening. Ook leggen wij, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie, focus op actuele ontwikkelingen voor en bij de gemeente die zich vertalen in onze risicoanalyse en in specifieke aandachtsgebieden bij onze werkzaamheden en in onze rapportages.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022

Wij brengen bij de start van de controle een auditplan uit met de belangrijkste onderwerpen voor de accountantscontrole. Hierbij onderkennen wij voor de controle van boekjaar 2022 de volgende aandachtsgebieden bij onze controle voor uw gemeente:

- Interne beheersing | Management override of controls (vanuit de controlestandaarden ingegeven).
- Interne beheersing | Versterken van de kwaliteit van controle-informatie/onderbouwingen met betrekking op verslaggevingsonderdelen in het fysieke domein.
- Interne beheersing | Verhoogde aandacht voor aandachtspunten bij verantwoording en controle van grondexploitatie en SiSa.
- Interne beheersing | Versterken van budgetrecht van de gemeenteraad ten aanzien van investeringen.
- Interne beheersing | Blijvende aandacht voor een adequate wisselwerking tussen de centrale en de decentrale organisatie.
- Interne beheersing | Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking (IT-omgeving, opvolging IT bevindingen, SAP en cybersecurity).
- Interne beheersing | Blijvende aandacht voor de naleving van Europese aanbestedingsregels.
- Interne beheersing | Rechtmatigheidsverantwoording college.
- Interne beheersing | Opvolging (overige) aanbevelingen managementletter en accountantsverslag 2021.
- Speerpunt adviescommissie Controle en Financiën | Inzicht in de financiële positie inclusief benchmark 100.000+ gemeenten.
- Speerpunt adviescommissie Controle en Financiën | Kwaliteit en voorspellende waarde van de begroting en tussentijdse informatievoorziening.

Speerpunten adviescommissie Controle en Financiën

De adviescommissie Controle en Financiën kan – als vertegenwoordiging van de gemeenteraad – ter ondersteuning van de controlerende rol specifiek aandacht vragen voor bepaalde posten van de programma's, gemeentelijke producten, specifieke projecten en/of organisatieonderdelen.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022

Bij de risicoanalyse en als uitvloeisel hiervan het bepalen van de benodigde aard, omvang en diepgang van onze controlewerkzaamheden hanteren wij een materialiteit (‘foutmarge’). De materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022 bepalen wij in overeenstemming met het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) op basis van 1% van de lasten inclusief toevoegingen aan reserves. Voor de jaarrekeningcontrole 2022 gaan wij vooralsnog uit van de begroting 2022 en komen wij tot de volgende (afgeronde) bedragen:

Goedkeuringstoleranties		
Fouten	1% van het totaal van de lasten ad € 1.550.653.000 =	€ 15.500.000 *
Onzekerheden	3% van het totaal van de lasten ad € 1.550.653.000 =	€ 46.500.000 *
Rapporteringstolerantie		
Fouten en onzekerheden		€ 500.000

* Bedragen van de goedkeuringstoleranties zijn afgerond.



© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022

Voor de jaarrekeningcontrole 2022 hanteren wij een vooraf met uw gemeente afgestemde planning, die naadloos aansluit op de agenda van de adviescommissie Controle en Financiën/gemeenteraad en de planning-en-controlcyclus van de gemeente Utrecht.





© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Innovatie

Wij maken bij onze controle, net als vorig jaar, gebruik van innovatieve tools:

- *Argus* – Text mining op het proces van subsidieverstrekkingen o.b.v. het inlezen van gegevens uit subsidieverleningsbeschikkingen.
- *Spotlight – Data-analyse* - Volledige data-extractie om boekingen te kunnen analyseren voor onze controle, waaronder de controle op memoriaalboekingen. Inzicht in de data d.m.v. dashboarding voor het opzetten van een robuuste risico-analyse.
- *i-Confirm* – Bevestigingen van derden - Proces van opvragen en monitoren van bevestigingen van derden, zoals: standaardbankverklaringen, uitgezette leningen, opgenomen leningen, derivaten, advocatenbrieven.
- *Deloitte Connect* - Managen van op te leveren controle-informatie voor de jaarrekeningcontrole.

Bij onze controle van het boekjaar 2022 leggen wij de focus op de volgende ontwikkelingen:

- EU Aanbestedingen dashboard.
- Argus: toepassing van robotics voor de verificatie van bedragen volgens de subsidie-aanvraag, -verleningsbeschikking en de financiële administratie.
- Purchase-2-Pay dashboard voor gemeente Utrecht specifiek.



© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Bijlagen

Bijlage A - Planning en onderwerpen adviescommissie Controle en Financiën boekjaar 2022

Frequent overleg met alle relevante gremia is een kritische succesfactor in onze aanpak en afspraken. De planning voor de overleggen en een opzet voor de te bespreken onderwerpen met de adviescommissie Controle en Financiën – als afvaardiging van de gemeenteraad vanuit het opdrachtgeverschap aan ons als controlerend accountant – hebben wij hieronder opgenomen. Gedurende de controle van het boekjaar 2022 vullen wij de planning en de onderwerpen in overleg met de adviescommissie Controle en Financiën nader in.

Maand	Onderwerp
Augustus	Zomersessie
September	Evaluatie controleproces boekjaar 2021 en concept auditplan 2022
September	Definitief auditplan 2022
November	Managementletter 2022
Mei	Verloop controleproces jaarrekening 2022
Mei – Juni	Toelichting accountant op jaarstukken en (concept) accountantsverslag 2022

Rapportage	Tijdstip
Auditplan	Voor aanvang van de interim-controle
Bestuurlijke samenvatting managementletter voor de adviescommissie Controle en Financiën/gemeenteraad	Na afronding van de interim-controle
Managementletter voor het college en de directie	Na afronding van de interim-controle
Accountantsverslag voor de adviescommissie Controle en Financiën/gemeenteraad	Na afronding van de controle van de jaarstukken
Controleverklaring voor de adviescommissie Controle en Financiën/gemeenteraad	Na afronding van de controle van de jaarstukken

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Bijlagen

Bijlage B – ‘Tone at the top’ en frauderisicoanalyse

De ‘Tone at the Top’ is een essentieel onderdeel van de soft controls in een organisatie en ziet voornamelijk toe op gedrag. Het hoogste management dient hierbij het goede voorbeeld te geven. Als onderdeel van onze controle verkrijgen wij relevante informatie, indrukken en standpunten over de ‘Tone at the Top’ bij de gemeente Utrecht.
Het stelt ons in staat waar nodig waarnemingen te delen met het college en de gemeenteraad.

Uw verantwoordelijkheden

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het college en de raad en betreft ook het onderhouden van interne beheersing om het opmaken van de jaarrekening mogelijk te maken zonder dat deze afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of van fouten. Deze verantwoordelijkheid omvat tevens het uitvoeren, vastleggen en actualiseren van de frauderisicoanalyse als geïntegreerd onderdeel van de interne beheersing, een evaluatie van de mogelijke impact en waarschijnlijkheid van frauderisico's en de ondernomen acties om frauderisico's te beperken, inclusief de risico's van omkoping, corruptie en cybersecurity. Daarnaast zijn het college en de raad verantwoordelijk voor het monitoren van het risico op managementfraude, het bepalen of de interne beheersingsmaatregelen voldoende zijn om frauderisico's te identificeren en de beoordeling van de competentie en integriteit van het management.

Onze verantwoordelijkheden

Wij dienen een fraudediscussie te voeren en bevestigingen te verkrijgen van uw management en anderen binnen de gemeente ten aanzien van de interne beheersing, risico-inschattingen (inclusief de processen om de risico's op fraude te identificeren en erop in te spelen), en eventuele kennis met betrekking tot (vermoede) fraude. Verder zijn wij verplicht het management te verzoeken om informatie die zij eventueel aan het college en de raad heeft meegedeeld over de processen om de risico's op fraude te identificeren en erop in te spelen, en om informatie die het management eventueel aan zijn werknemers heeft meegedeeld over zijn visie op bedrijfsvoering en ethisch gedrag. Daarnaast dienen wij inzicht te krijgen in de wijze waarop het college en de raad toezicht uitoefenen op de door het management gevolgde processen om de risico's op fraude in de stichting te identificeren en hierop in te spelen.
Als accountants verkrijgen wij in dit kader een redelijke, maar geen absolute, mate van zekerheid dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat door fraude of fouten.

Kenmerken van fraude

Afwijkingen in de jaarrekening kunnen het gevolg zijn van fraude of fouten. De onderscheidende factor tussen fraude en fouten is of de onderliggende actie die leidt tot een afwijking in de jaarrekening al dan niet opzettelijk is. Voor accountants zijn 2 soorten opzettelijke afwijkingen relevant: afwijkingen als gevolg van frauduleuze financiële verslaggeving en afwijkingen als gevolg van oneigenlijke toe-eigening van activa.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Bijlagen
Bijlage C – Onafhankelijkheidsbeleid en -procedures

Het handhaven van en toezicht houden op onze onafhankelijkheid vergt een gezamenlijke inspanning van ons als accountant alsook het college en de gemeenteraad van de gemeente Utrecht. Onze onafhankelijkheid bevestigen wij schriftelijk in de opdrachtbevestiging alsook het verslag van bevindingen aan de gemeenteraad en identificeren eventuele zaken waarvan naar onze mening redelijkerwijs is te veronderstellen dat deze van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid.

Onafhankelijkheidsmaatregelen
Onderdelen van onze onafhankelijkheidsmaatregelen zijn onder andere:
- Een cultuur waarin wij het belang van onafhankelijkheid benadrukken.
- Diepgaande monitoringprocessen.
- Strikt beleid dat Deloitte duidelijk communiceert.
- Training voor alle partners, directors en professionals.
- Een ‘restricted entity list’ en toezicht op persoonlijke financiële belangen.
- Jaarlijkse onafhankelijkheidsverklaringen door partners, directors en werknemers.
- Beleid ten aanzien van het rouleren van partners, langdurige betrokkenheid van seniorleden van het controleteam, goedkeuring vooraf van aanvullende/overige dienstverlening en zakelijke relaties alsook geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid.
- Openbaar maken van de fees.
- Besprekingen van het controleteam.

Specifieke waarborgen en procedures
Deloitte heeft belangrijke waarborgen en procedures om (veronderstelde) bedreigingen voor onze onafhankelijkheid en objectiviteit tegen te gaan. Hieronder bevinden zich de volgende punten:
- Deloitte voert vóór afgifte van de controleverklaring een onafhankelijke kwaliteitsbeoordeling uit op het controledossier van de eindverantwoordelijke accountant.
- Een onafhankelijke partner beoordeelt in dit kader tevens de belangrijkste besluiten waarmee de objectiviteit van ons oordeel is gewaarborgd.
- Jaarlijks rapporteren wij onze beoordeling van de objectiviteit en onafhankelijkheid aan de gemeenteraad.
- Voorafgaand aan het aanvaarden van een verzoek tot aanvullende dienstverlening of een herbenoeming voor de controleopdracht, vindt een formele overweging en beoordeling plaats om te zien of aanvaarding van deze diensten dan wel voortzetting van de controleopdracht gepast is.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Bijlagen
Bijlage D – Onze kwaliteitsbelofte

De voordelen van onze kwaliteitsbelofte voor de gemeente Utrecht.

Dienen van het publiek belang in de rol van extern accountant past naadloos in de global purpose van Deloitte: to make an impact that matters. Deloitte en haar medewerkers streven dagelijks met volle overtuiging naar het maken van een relevante en betekenisvolle impact op de maatschappij. Dit doen zij met een professioneel-kritische instelling. Niet alleen op het gebied van accountancy, maar ook op werkvelden als IT, cybersecurity en door de inzet van data analytics als onderdeel van onze controleaanpak, evenals de opname in het controleteam van experts op het gebied van bijvoorbeeld corruptie, belastingen, waarderingen en pensioenen. Onze professionals zijn zich er terdege van bewust dat het leveren van een consistent hoge kwaliteit hierbij van essentieel belang is. Deloitte streeft continu naar de hoogste kwaliteit van dienstverlening. Ons robuuste beleid, procedures en controlemethodiek worden aangevuld met een strakke organisatie van kwaliteitscontrole, een sterke overlegcultuur, een gedegen beoordelingsproces en risicomanagementsysteem, en ons voornaamste goed: de kwaliteit van onze professionals en de reputatie die daarop is gebouwd. Kwaliteit is de kern van de strategie die Deloitte volgt en wij zijn trots op ons stelsel van kwaliteitsbeheersing.

Uw opdrachtteam is verantwoordelijk voor alle ten aanzien van de opdracht genomen beslissingen. Onze aanpak gaat uit van sterke partnerbetrokkenheid: wij onderscheiden ons door de tijd die onze partners aan de controle besteden en aan de dienstverlening aan de cliënt gedurende het hele jaar. De goede naam en ons vermogen om onze reputatie, die van onze cliënten en van onze professionals te beschermen vormen de kern van de kwaliteit van onze professionele dienstverlening.

De kernpunten van onze kwaliteitsbeheersing zijn:
- **Leiderschap** - Ervoor zorgen dat onze mensen zich houden aan de hoogste integriteitsstandaarden en hen stimuleren de juiste beslissingen te nemen.
- **Standaarden** - Onze mensen informeren over onze gedragscode, professionele standaarden en standaarden voor dienstverlening.
- **Onafhankelijkheid** - Monitoringproces om naleving van onafhankelijkheidsregels vast te stellen.
- **Consultatie** - Stimuleren van consultatie over complexe interpretaties van wet- en regelgeving en procedures op het gebied van controle, onafhankelijkheid en verslaggeving.
- **Professionele ontwikkeling** - Investeren in diverse programma's die zijn gericht op persoonlijke groei en ontwikkeling.
- **Continu veranderingsproces** - Leren van het verleden zodat wij ons beleid, procedures en controleaanpak verder kunnen versterken om zo aan de behoeften van onze cliënten en de voortdurend veranderende omgeving te kunnen voldoen.

Verdere details van onze kwaliteitsagenda zijn toegelicht in ons transparantieverslag.

Wij zetten altijd de beste professionals in op alle niveaus. Al onze professionals volgen sectorspecifieke trainingen, om hun sectorkennis te vergroten en ervoor te zorgen dat onze professionals diepgaande kennis hebben van de gemeentesector. Zo is de kwaliteit van onze dienstverlening aan de gemeente Utrecht geborgd.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Aanbiedingsbrief auditplan 2022
Uw controleteam
De planning-en-controlcyclus
Relevante aspecten bij de accountantscontrole
Doelstelling van de accountantscontrole
Aandachtsgebieden voor de jaarrekeningcontrole 2022
Materialiteit voor de jaarrekeningcontrole 2022
Tijdpad jaarrekeningcontrole 2022
Innovatie
Bijlagen

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms, and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2022 Deloitte The Netherlands

Verbetervoorstellen Programma Begroting (PB)

CONCEPT
4 oktober 2022

(A) **Verdeling per programma/taakveld in kosten ambtelijk apparaat versus bestedingen met/door derden**.

Nu zitten de kosten van het ambtelijk apparaat grotendeels verstopt in de begroting. Het is inderdaad een ‘programmabegroting’ met geen aandacht voor de toedeling naar eigen ambtelijke middelen versus de besteding van taken en uitvoering naar derden, opdrachtnemer, subsidieontvangers, leveranciers, enzovoorts.

Dat is wel relevant want bij elk programma/taakveld kan het van belang zijn om meer of minder als gemeente zelf te doen, dan wel bij derden uit te besteden en te laten doen. Dat is een politieke keuze en moet ook zichtbaar worden.

(B) **Specifieke budgetten voor partners, zoals DOCK, Buurtteam, JOU, VIVE, SPDO, enzovoorts**.

In de subsidielijsten staan vele van deze partners/opdrachtnemer en/of subsidieontvangers wel opgenomen. Soms is het relevant om te weten binnen bijv. ondersteuning op maat hoeveel budget er is voor en programma als SPDO, waar ca. 30 partners in de stad uit kunnen putten.

Deze budgetten staan nu als toelichting in de PB, terwijl juist de mate waarin deze budgetten wel of niet toenemen zeer relevant is voor de mogelijkheden van deze partners in de stad. De gemeenteraad kan voor enkele (of vele) van deze partners of ‘groepen van partners’ specifiek een budget vaststellen.

(C) **Historisch perspectief: budget t+1 vergeleken met bestedingen van t-1 tot t-5 jaar voorheen**.

Nu staat er veelal alleen wat in het voorgaande jaar is besteed, maar dat zegt vrij weinig. Is dat vorige jaar wel representatief? Was dat een uitschieter of een gemiddelde? Als in een vorig jaar 100 is uitgegeven en in het lopende jaar 105 is begroot en voor het komende jaar 110 is begroot lijkt dit een stijgende lijn. Maar wat als het gemiddelde in de afgelopen jaren 120 was?

Zeer relevant, want bij veel taakvelden of partners wil je als gemeenteraad wel zeker weten of de middelen daadwerkelijk (structureel) toenemen. Het is dan nog de vraag of je 3 of 5 jaar wil teruggaan of een gemiddeld wil zien?

(D) **Aantallen medewerkers/fte gemeente (intern en extern/ingehuurd) bijv. inzet op THOR, RO, Wijkbureaus, enzovoorts**.

Op geen enkele wijze biedt de PB nu inzicht in de aantallen medewerkers en/of fte werkzaam bij de gemeente, zowel intern (op de loonlijst) als ook extern ingehuurd (ZZP of anderszins).

Zeer relevant want als gemeenteraad wil je ook inzicht in en waar nodig kunnen sturen op een 'efficiënte en effectieve overheid'. Een grotere organisatie met meer medewerkers/fte is niet automatisch ook een beter werkende organisatie. Ook daarin kan het politiek relevant zijn om kaders te stellen, bijvoorbeeld aan de groei van de organisatie of afdelingen.

(E) **Buurtindicatoren vastleggen op alle buurten minimaal cijfer X i.p.v. een stedelijk gem. min. Y**.

Regelmatig wordt nu als streefcijfer een buurtgemiddelde genoemd van bijv. min. een 6,5. Maar dat betekent dat op ca. 80 buurten (of 10-20 wijken) er ook buurten kunnen zijn met een 5 als er maar genoeg ook een 8 scoren. Relevanter kan zijn dat we willen dat geen enkele buurt lager dan een 6 scoort of dat min. 70% van de buurten min. een 7,5 scoort.

(F) **Verdeling van budget over wijken of buurten voor deel van de begroting**.

Bij sommige budgetten kan het zeer relevant zijn om te weten hoe de besteding over de 10-20 wijken is (of zelfs over de 80-100 buurten). Dat kan ook relevant zijn voor het kunnen toedelen van budgetten t.z.t. naar lokale buurtorganisaties (denk aan het buurtbudget).

(G) **Soms op een dieper niveau het budget als gemeenteraad vaststellen**.

Nu stellen we als gemeenteraad de PB vast voor 17 propgramma's. Dat is voor sommige programma's ook voldoende, maar bij weer enkele andere volstrekt niet omdat er in het programma specifieke taakvelden of projecten of (groepen) partners zijn waar je als gemeenteraad gericht een budget voor wilt vaststellen (excl. de begeleidende kosten van het ambtelijk apparaat).

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



Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.W.R. Huurman	**Datum**	7 oktober 2022
Doorkiesnummer	14 030	**Kenmerk**	10490880
E-mail	h.huurman@utrecht.nl	**Onderwerp**	Uitvoeringsbrief coalitieakkoord, planning op hoofdlijnen
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Bestuurlijke Zaken

Geachte leden van de raad,

Naar aanleiding van motie 167 hebben wij toegezegd u voor de behandeling van de Programmabegroting 2023 op hoofdlijnen inzicht te bieden in de planning van de uitvoering van het coalitieakkoord, voor zover we die nu weten. In voorliggende ‘uitvoeringsbrief’ beschrijven we globaal de mijlpalen in 2023 en in welk kwartaal we verwachten u deze aan te bieden. Deze uitvoeringsbrief is daarmee niet uitputtend en bevat daarom alleen de grootste zaken die volgen uit de in het coalitieakkoord expliciet beschreven ambities en ontwikkelingen. We hebben daarbij een selectie gemaakt van de zaken die nieuw, noemenswaardig en concreet zijn. Dat betekent uiteraard niet dat zaken die in deze brief ontbreken onbelangrijk zijn. Voor een compleet overzicht van het beleid verwijzen we daarom naar de programmateksten in de begroting. Voor de uitvoering van de individuele projecten binnen het investeringspakket Groei in Balans verwijzen we eveneens naar de programmabegroting.

Zoals toegezegd geven we vervolgens bij de voorjaarsnota 2023 inzicht in de uitvoering voor de periode 2024 - 2026. Vanaf dat moment wordt de uitvoering van het coalitieakkoord telkens zichtbaar gemaakt en gemonitord in de reguliere P&C cyclus.

We onderschrijven het belang dat uw raad hecht aan het inzichtelijk maken en in de tijd zetten van de uitvoering. Dat helpt ons om gezamenlijk te sturen op onze ambities. Onderstaande tabel bevat de verwachte mijlpalen voor 2023, en in een enkel geval voor het begin van 2024. We gebruiken daarbij de indeling van het coalitieakkoord, aansluitend bij de vraag van uw raad.

		Verwachte aanbiedingsdatum
Contact maakt de stad		
	Herijking Programma Samen stad maken (participatie en initiatief)	Q1 2023
	Hoe ervaring opdoen met burgerberaden	Q1 2023
1. We maken ons hard voor kansengelijkheid		
	Raadsbrief Stand van zaken Ongelijk investeren voor gelijke kansen (proces)	Q4 2022
	Uitvoeringskader Ongelijk investeren voor gelijke kansen	Q3 2023
1.1 Wijk- en buurtaanpak	Opstellen gebiedsakkoorden voor Kanaleneiland, Noordwest (geuzenwijk en delen van Ondiep en Pijlsweerd) en Leidsche Rijn (Parkwijk-Zuid en Terwijde)	Q2 2023
	Uitvoeringsplan wijk- en buurtaanpak 2024 en verder	Q3 2023
1.2 Bestaanszekerheid	Inzet koopkrachtcrisis en armoedeaanpak 2023	Q4 2022
	Nota nieuw armoedebeleid 2024 -2027 (indien na eerste kwartaal 2023 koopkrachtcrisis afneemt en ontwikkeling meerjarig beleid mogelijk is)	Q4 2023
1.3 Arbeidsmarkt	Plan van aanpak basisbanen	Q1 2023
1.4 Openbare orde en veiligheid	Uitvoeringsagenda Grenzen Stellen, Perspectief Bieden (GSPB)	Q4 2022
	Integrale gebiedsgerichte aanpakken (1) Amsterdamsestraatweg en (2) Kanaal-Damstraat	Q4 2022
	Integraal Veiligheidsplan 2023-2026: prioriteiten openbare veiligheid voor de komende vier jaar	Q1 2023
	Beleidskader cameratoezicht 2023-2026	Q4 2022
	(Herijking) programmaplan Utrecht Zijn We Samen (UZWS): aanpak polarisatie en radicalisering.	Q2 2023
	Uitvoeringsplan Straatintimidatie	Q4 2022
1.5 Gezondheid	Nota Volksgezondheid 2023-2027	Q3 2023
	Plan van aanpak Gezond gewicht, incl. gezonde schoollunch	Q4 2022
	Toekomst sekswerk: uitwerking rapport commissie Sorgdrager	Q1 2023
1.6 Welzijn, zorg en ondersteuning	Plan van aanpak arbeidsmarkttekorten in de zorg	Q3 2023
	Uitgangspuntennota opdrachten in sociaal domein, o.a. voor buurtteams en sociaal makelaarschap	Q2 2023
	Nota Meerjarig Perspectief Buurtcentra (formele- en informele zorg)	Q4 2022
	Nieuwe opdrachten organisaties sociaal domein per 2025	2023 -2024
1.7 Inclusie	Brede inclusieagenda	Q2 2023
1.8 Jeugd	Agenda jeugd: maatregelen coalitieakkoord en hervormingsagenda	Q2 2023
	Versterken en verbreden aanpak Kansrijke Start	Q4 2022
1.9 Onderwijs	Nieuwe Utrechtse Onderwijsagenda	Q1 2023
	Aanpak voorschoolse educatie	Q1 2023
	Aanpak Rijke schooldag	Q4 2022
	MBO Uitvoeringsplan 2023-2026, incl. aanpak stagediscriminatie	Q1 2023
	Kader Bibliotheek Utrecht	Q1 2023
1.10 Vluchtelingen, asiel en integratie	Raadsbrief voorbereiding tweede AZC-locatie	Q4 2022
	Uitgangspunten Plan Einstein voor Utrechts asielopvang	Q1 2023

	Landelijke afspraken structurele Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)	Q1 2023
2. We pakken de woningnood aan		
2.1 Volkshuisvesting en wonen	Bestuursakkoord Tijdelijke woonruimte en regionale Taskforce	Q4 2022
	Prestatieafspraken met woningcorporaties	Q1 2023
	Update Actieplan Middenhuur	Q1 2024
	Invoering leegstandsverordening	Q1 2023
	Huisvestingsverordening 2023	Q1 2023
	Actieplan studentenhuisvesting	Q1 2023
	Uitwerking Fonds betaalbare koop	Q2 2023
	Woondeal	Q1 2023
	Uitwerking financieringsconstructies voor wooncoöperaties	Q2 2023
	Verhuurdersvergunning invoeren	Q3 2023
	Integrale woonzorgvisie	Q3 2023
	Start uitwerking Versnelling Utrechts Planproces	Q4 2022
2.2 Gebiedsontwikkeling	Uitwerking Stedelijke Sturing op Groei in balans	Q4 2022
	Actualisatie Nota Grondbeleid (i.r.t. actief grondbeleid)	Q1 2023
	Omgevingsvisie Overvecht (concept)	Q4 2023
	Omgevingsvisie Kanaleneiland Transwijk	Q4 2022
	Aanpak gebiedsontwikkeling Lunetten Koningsweg	Q4 2023
	Oplegger bij RSU; nadere richting en accenten uitvoering waaronder Rijnenburg	Q4 2022
	Nota en Fonds Bovenwijks	Q4 2022
2.3 Bereikbaarheid	Uitbreiding betaald parkeren	Q2 2023
	Plan van aanpak deelmobiliteit	Reeds verzonden
	Afspraken met Rijk over OV-versnelling	Q4 2022
	NRU / bereikbaarheid Overvecht	Q4 2022
	Alternatief Ring Utrecht	Q4 2022
	Onderzoek fietsenstalling Hoog Catharijne	Q4 2022
	Versterking fietsroutes door planvorming tunnels (Boorstaat / Nicolaas Beetsstraat)	Q3 2023
	Definitieve variant Zuidpoort	Q2 2023
	Verbetering fietsroutes Noordzijde (‘om de Noord’/ Weerdsingel)	Q2 2023
3. We gaan de klimaatcrisis tegen		
3.1 Energie en klimaat	Plan van aanpak onderzoek energieontwikkelbedrijf	Q1 2023
	Wijkuitvoeringsplan Overvecht-Noord aardgasvrij	Q2 2023
	Planologische besluitvorming voor energielandschap in Rijnenburg en Reijerscop (ter inzage Q4 2022)	Q3 2023
	Klimaatvisie (incl. zoekgebieden duurzame energie)	Q3 2023
	Bestrijden energiearmoede (raadsbrief gascrisis en koopkracht)	Q4 2022
	Opzet Klimaatpanel	Q4 2022
	Zonnevelden; diverse opleveringen, vergunningsaanvragen, PvE's, etc.	2023
	Plan verduurzaming bedrijventerreinen	Q4 2023

3.2 Groen en klimaatbestendige leefomgeving	Omgevingsplanregels klimaatadaptatie en water (besluitvorming onderdeel van eerste herziening omgevingsplan / samenhang met invoering Omgevingswet)	Q1 2023
	Visie op de Ondergrond	Q1 2024
	Visie Stadswater	Q1 2023
	Opening loket meer groen in de straat	Q1 2023
	Plan van aanpak voor Kromme Rijn, Linielandschap en Hollandse IJssel ("Groot Amelisweerd")	Q4 2022
	Visie Natuurgebied Zuilen	Q1 2023
3.3 Milieu en circulariteit	Actualisatie Visie Luchtkwaliteit	Q2 2023
	Visie Geluid en Trillingen	Q1 2023
	Visie Utrecht Circulair 2024-2030	Q4 2023
4. We werken aan een levendige en leefbare stad		
4.1 Lokale economie	Raadsbrief aanpak locatieprofielen	Q4 2022
	Actualisatie hotelbeleid	Q4 2023
	Actieagenda economie	Q2 2023
	Nieuwe subsidieregeling arbeidsmarkt (opvolger Fonds Mismatch)	Q2 2023
	Subsidieregeling start en scale-up ecosysteem	Reeds verzonden
4.2 Digitale stad	Uitvoeringsplan digitale weerbaarheid	Q4 2023
4.3 Cultuur en erfgoed	Nachtvisie	Q1 2023
	Uitgangspuntennotitie Cultuurnota 2025-2028	Q2 2023
	Uitvoeringsnota cultuurparticipatie	Q4 2023
	Uitgeven nieuwe licentie lokale media	Q1 2023
4.4 Sport, spelen en bewegen	Uitvoeringsplan Sport en bewegen in de openbare ruimte	Q1 2023
	Actieplan binnensportlocaties	Q1 2023
4.5 Vastgoed	Plan van aanpak verduurzaming gemeentelijk vastgoed	Q1 2023
5. Uitvoering		
5.1 Publieksdienstverlening	Start Implementatie Ombudsfunctie	Q2 2023
	Visie Dienstverlening	Q1 2023
5.3 Financiën	Voorstel verbeteren van leesbaarheid en stuurbaarheid begroting	Q2 2023

Aandacht voor uitvoering

De uitvoering van het coalitieakkoord vraagt de nodige ambtelijke capaciteit. Daarom investeren wij in de programmabegroting ook financieel in de uitvoeringskracht op een aantal plaatsen in de organisatie. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat invulling van vacatures niet vanzelfsprekend is in deze krappe arbeidsmarkt. Een goede positie als aantrekkelijke werkgever is daarom van van belang.

In deze krappe arbeidsmarkt zetten we sterk in op het aantrekken van nieuwe medewerkers vooral op kritische en moeilijk te werven functies. We hanteren daarbij een doelgroepgerichte aanpak in de werving (bijv. een wervingscampagne voor ICT-ers die na de zomer zal starten). Naast het werven zetten we ook in op het behoud van medewerkers door een personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid en het nastreven van een inclusieve organisatie. Hiermee laten we zien dat de gemeente een aantrekkelijke werkgever is.

Op de middellange en lange termijn zetten we stevig in op capaciteitsmanagement als middel om duurzaam te beschikken over voldoende talent op de juiste plekken om de opgaven uit het coalitieakkoord te realiseren. De mate waarin wij in staat zijn om nieuwe vacatures daadwerkelijk in te vullen blijft een aandachtspunt in het kader van de uitvoering van het coalitieakkoord.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.M. Offenberg	**Datum**	31 oktober 2022
Doorkiesnummer	030 - 28 61380	**Kenmerk**	10189214
E-mail	j.offenberg@utrecht.nl	**Onderwerp**	Concernaudit 213a onderzoek: Veerkracht en Gelijke Kansen
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Werk en inkomen

Geachte leden van de raad,

Zoals vastgelegd in het jaarplan 2021/2022 heeft Concernaudit in opdracht van ons college van burgemeester en wethouders onderzoek gedaan naar de strategische doelstelling “Veerkracht en Gelijke kansen (VGK)” op grond van artikel 213a van de Gemeentewet. In dit onderzoek is beoordeeld in welke mate het college erin geslaagd is om doelmatig en doeltreffend uitvoering te geven aan het realiseren van VGK in Utrecht. Met bijgaand rapport informeren wij u over de resultaten van het onderzoek, in overeenstemming met de vereisten daarover die zijn opgenomen in artikel 213a van de Gemeentewet. In het rapport worden vier deelopgaven geanalyseerd die bijdragen aan de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke kansen, te weten Meedoen en Schuldenvrij, Gelijke Kansen Onderwijs, Kansrijke Start en Inburgering.

Wat is de conclusie van dit onderzoek?
Het rapport concludeert dat Utrecht vanuit de opgaven waardevolle resultaten neerzet in constructieve samenwerking met de stad. Er zijn veel initiatieven en positieve wisselwerking met de partners. Maar het rapport laat ook de uitdaging en complexiteit zien om de impact van alle inspanningen op VGK in het sociaal domein goed te kunnen vaststellen en geeft waardevolle aanbevelingen hoe dit beter kan. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Bepaal vanuit het gemeentebestuur duidelijk hoe bij doelstellingen het eigenaarschap en de monitoring zullen worden ingevuld.
2. Bepaal de looptijd en fase van een opgave voor de invulling van alle kwadranten van het sturingsmodel, zodat in de beginfase aan een basisinrichting van randvoorwaarden en monitoringinformatie wordt voldaan.
3. Maak bij de uitwerking van opgaven aan de voorkant de aannames en onderbouwingen expliciet vanuit een geaccepteerde beleidstheorie.
4. Geef op basis van de doelstellingen weer waarop de gemeente wil inzetten, versterken en afbouwen oftewel: wat de meerwaarde van de gemeentelijke initiatieven is, in relatie tot lopende ontwikkelingen in de stad.

Wat betekenen deze aanbevelingen voor onze manier van werken?
De uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek helpen ons bij de doorontwikkeling van het opgavegericht werken. Sturen op resultaten en impact is een belangrijk onderdeel van deze doorontwikkeling. We zien ook duidelijke raakvlakken met de uitkomsten van de visitatie die eerder is uitgevoerd. Beide onderzoeken zijn al enige tijd geleden uitgevoerd en inmiddels lopen er diverse

verbetertrajecten. Met de doorontwikkeling van het Utrechts sturingsmodel wordt aan medewerkers die sturen op bepaalde opgaven gevraagd om direct vanaf het begin concrete doelen te formuleren, eigenaarschap en opdrachtgeverschap expliciet te maken en de beoogde effecten en impact te definiëren inclusief manieren om dit te meten en volgen. In de terugkoppeling aan de raad over opgaven gaat u dit terug zien. De aanbevelingen worden ook gebruikt bij de verbetering van de P&C cyclus, waar we momenteel aan werken in overleg met de Adviescommissie Controle en Financiën.

Wat betekenen deze aanbevelingen voor de inhoudelijke opgave waar we voor staan?
De toenemende scheidslijnen in de stad zijn een hardnekkig en actueel vraagstuk dat vraagt om een stevige langdurige inzet. Kansenongelijkheid is daarom ook een belangrijke pijler in ons coalitieakkoord. De ambitie ‘Een stad voor iedereen’ daagt ons uit om te zoeken naar interventies die echt impact hebben voor onze inwoners. Dit zien wij als onze opgave voor de komende periode. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport helpen ons om hier samen met onze partners uitvoering aan te geven en steviger te sturen op de impact die we willen zien.

Het onderzoek is door Concernaudit in december 2021 grotendeels afgerond. Door omstandigheden is de rapportage aan het college en de raad vertraagd. Concernaudit werkt aan het terugdringen van de doorlooptijd van 213a onderzoeken en aan verbetering van de leesbaarheid van deze rapporten.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Rapport

Veerkracht en Gelijke Kansen



Afdeling Concernaudit
Datum: 9 september 2022
Versie Eindrapport

Colofon

Projectnaam
Veerkracht en Gelijke Kansen

In opdracht van
Linda Voortman, Wethouder

Eindverantwoordelijke opdrachtnemer
Jasmin Grundauer, CIA; CISA, Manager Concernaudit

Contactpersoon (projectleider)
Jane Caffé
Jane.caffe@utrecht.nl
☎ 030 286 4187
Bedrijfsvoerings-en Strategienetwerk | Concerncontrol | Concernaudit

Auditteam
Jane Caffé, Senior auditor
Ingeborg Maes, Senior auditor
Leon Snoek, Auditor

Kopie aan
Concerndirectie
Bart Andriessen, Directeur Volksgezondheid
Bas Stam, Directeur Werk en Inkomen
Bas Martens, Manager Onderwijs Maatschappelijke Ontwikkeling

Samenvatting

We doen samen mooie dingen

In artikel 213a van de Gemeentewet is opgenomen dat het college periodiek onderzoek moet doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde beleid.
In het Jaarplan 2021/2022 van Concernaudit is het 213a-onderzoek 'Veerkracht en Gelijke kansen' opgenomen. In dit onderzoek beoordeelt Concernaudit in opdracht van het college van burgemeester en wethouders in welke mate het college erin geslaagd is om doelmatig uitvoering te geven aan het realiseren van Veerkracht en gelijke kansen in Utrecht.

De Concerndirectie (voorheen Directieraad) van gemeente Utrecht heeft in 2018 de stedelijke ambitie 'Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen' vastgesteld en daaronder tien strategische doelstellingen (oftewel hoofdopgaven) benoemd. Veerkracht en Gelijke Kansen (VGK) is één (1) van deze doelen.

In de initiële beschrijving van de strategische doelstellingen zijn geen concrete ambities voor Veerkracht en Gelijke Kansen benoemd. Uit meerdere bronnen blijkt dat ambities betreffen:

- dat iedereen in de stad kan meedoen en ook mensen in een kwetsbare situatie kansen krijgen zich te ontwikkelen;
- dat iedereen in Utrecht een gezond leven kan leiden, mee kan en mag doen, zich kan ontwikkelen en de ruimte voelt om zichzelf te zijn;
- dat iedereen in Utrecht erbij hoort en mee kan doen.

Sturing vindt vooralsnog hoofdzakelijk plaats op het niveau van de onderliggende opgaven en niet op het niveau van de overkoepelende doelstelling. Dit wordt wel geambieerd door de organisatie en ten tijde van het onderzoek uitgewerkt in een raamwerk voor sturen en verantwoorden.

In 2018 zijn vanuit de ambities in het Coalitieakkoord 2018 – 2022 enkele opgaven benoemd die tevens zijn verbonden aan de strategische doelstelling VGK. Relevant voor dit onderzoek zijn de opgaven:

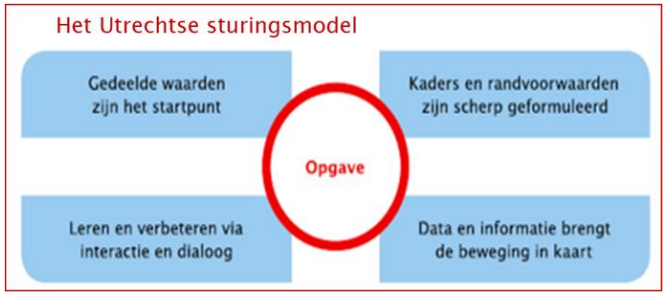
- Meedoen en schuldenvrij
- Gelijke kansen Jeugd (Kansrijke Start / Gelijke kansen Onderwijs)
- Inburgering

De doelmatigheid en doeltreffendheid van uitvoering en beleid wat betreft Veerkracht en Gelijke Kansen is bij bovengenoemde opgaven en aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen beoordeeld:

- welke instrumenten zijn per opgave ingezet en welk budget;
- welke prestaties zijn gerealiseerd;
- in hoeverre is hiermee het beoogde effect, namelijk meer veerkracht en gelijke kansen voor Utrechters gerealiseerd.

Opgavesturing

De uitvoering van de opgaven is ingericht en aangestuurd volgens het Utrechtse sturingsmodel.



In fase 1 van het onderzoek zijn voor de geselecteerde opgaven de vier kwadranten van het model ingevuld, dit voor zover mogelijk op basis van de aan de auditors verstrekte informatie.

Conclusie

De uitvoering van de doelstelling veerkracht en gelijke kansen (VGK) is ondergebracht in enkele onderliggende maatschappelijke opgaven. VGK speelt zich primair af in het sociaal domein, waar niet altijd een causaal verband aan te wijzen is tussen de activiteiten vanuit de opgave en de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat legt extra druk op de gemeente om een plausibele relatie te leggen tussen de beoogde doelstellingen en effecten en de gemeentelijke interventies.
Utrecht zet vanuit de opgaven waardevolle resultaten neer in constructieve samenwerking met de stad. Er zijn veel initiatieven en positieve wisselwerking met de partners. Toch slaagt de gemeente er beperkt in inzichtelijk te maken wat de initiatieven opleveren voor de stad. Een belangrijke oorzaak is dat het benoemen en monitoren van kaders en prestaties nog onderbelichte elementen zijn in de toepassing van het Utrechtse sturingsmodel binnen deze doelstelling, de invulling van sommige kwadranten moet nog worden aangescherpt.

Op basis van de resultaten van het onderzoek komen we tot een negental observaties:

1. Het Utrechts sturingsmodel helpt om met partners richting te geven aan complexe ontwikkelingen in het sociaal domein.

De organisatieonderdelen in het sociaal domein leunen sterk op het Utrechtse sturingsmodel als instrument voor het verbinden van gemeentelijke ambities met de uitvoeringsactiviteiten van netwerkpartners. De gedeelde waarden die door de gemeente zijn geformuleerd, soms samen met de netwerkpartners, worden door de netwerkpartners (h)erkend als richtinggevend voor de onderliggende kaders en randvoorwaarden.
Met name bij de opgave Meedoen en Schuldenvrij en de opgave Inburgering benoemen de netwerkpartners de leidende principes als herkenbare en mooie uitgangspunten die de gemeente goed inzet als waarde en om de manier van werken in te richten. Dit helpt de deelnemers om zich te richten op de hoofdlijnen en doelstellingen van de opgave.
De leidende principes zijn op het niveau van de opgave geformuleerd. Het is niet geborgd dat leidende principes op overkoepelend niveau aansluiten tussen opgaves.

2. De kaders en randvoorwaarden zijn niet altijd eenduidig uitgewerkt, waardoor niet voor alle opgaven een duidelijk speelveld voor de uitvoering is vastgesteld.

Door het stellen van kaders en randvoorwaarden moeten acceptabele risicotoleranties/ bandbreedtes worden gesteld, de gemeente geeft de kaders en wat zij wil bereiken: de netwerkpartners hebben de vrijheid dit professioneel in te vullen. De kaders en randvoorwaarden die nodig zijn voor een doelmatige en effectieve uitvoering (netwerkpartners, middelen, prestaties) zijn niet altijd scherp geformuleerd. Bijvoorbeeld geldt dat voor de opgaven veelal geen geoormerkt budget is vastgesteld en geen duidelijk omschreven prestaties, wel verkennende initiatieven. Deels zijn er in subsidiebeschikkingen wel budgetten en activiteiten opgenomen. Bij de opgave Meedoen en Schuldenvrij bijvoorbeeld zijn daarvanuit meetbare resultaten benoemd, waar ook op gestuurd wordt.

3. Een sterke focus op het bouwen van een netwerk genereert breed draagvlak, maar niet per se meer doelmatige uitvoering.

De gemeente werkt in de opgavegerichte uitvoering in principe samen met alle organisaties die actief zijn in het werkveld en die mee willen doen. Iedereen wil meedoen en aansluiten bij het netwerk: dat is vanuit de gemeente en de netwerkpartners de ervaring.
De keerzijde is dat de gemeente veel tijd en energie erin moet steken om in alle stappen van de uitvoering alle partners aan boord te houden, zonder dat het netwerk bewust is gekozen, zodanig dat er geen overlap is en wel synergie tussen de verschillende netwerkpartners. Dit wordt in dit onderzoek herkend door de externen. Dit is een risico omdat er soms veel organisaties in de stad actief zijn op een bepaald gebied. En als er sprake is van overlap in doelgroepen en activiteiten kan dit doorwerken in het netwerk van een gemeentelijke opgave. Eventuele risico's voor een doelmatige uitvoering liggen in de kwaliteit van het netwerk en de afstemming van de bijdragen van de verschillende partners.
In de huidige uitvoering langs de lijnen van het Utrechtse sturingsmodel is het ingewikkeld een eenduidige relatie te leggen tussen bestede middelen en gerealiseerde producten/ prestaties, zodat het niet mogelijk is een onderbouwde uitspraak te doen over de doelmatigheid van de uitvoering.

4. Werkende weg leren en ontwikkelen stelt de gemeente in staat vele initiatieven te toetsen. Waar er beperkt sprake is van causale verbanden, geeft de gemeente meer sturing aan het proces dan aan realisatie van haar doelstellingen.

Er gebeuren mooie dingen en er is positieve energie in de stad en tussen netwerkpartners en de gemeente. Netwerkpartners zijn blij met de open opstelling van de gemeente, ook in vergelijking met andere hen bekende gemeenten.
De gemeente verpakt haar activiteiten voor de beoordeelde opgaven veelal in initiatieven en pilots. Bij afwezigheid van concrete prestaties is het speelveld niet gedefinieerd, zodat het overkomt alsof de gemeente op weg gaat en begint te lopen, maar niet altijd duidelijk heeft, waarheen ze op weg is. Hoewel acceptabel in de beginfase, loopt het college het risico dat een opgave gedurende de collegeperiode niet uit de ontwikkelfase komt, en daardoor volwaardige monitoring en bijsturen mist.

5. De sturing op de hoofdopgave VGK en de sturing op de opgaven door de concerndirectie resp. het gemeentebestuur is niet expliciet. Het is niet duidelijk hoe de instrumenten en interventies van de opgaven in samenhang ingezet zijn voor de bovenliggende strategische doelstelling.

De Concerndirectie monitort niet op het niveau van de strategische doelstellingen, maar op het niveau van de onderliggende opgaven. In het concept Werkplan 2019, Kernteam strategen 'Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen', is het monitoren van de voortgang van de opgaven opgenomen om hiermee de Concerndirectie te helpen regie te houden op deze doelstellingen en de sturing op het geheel van de

opgaven van ‘Gezond stedelijk leven voor iedereen’. Vanuit SPA is er een rol om zicht te houden op het totaal van de lange termijn strategische doelstellingen. Die worden bij het maken van een overdrachtsdossier of een nieuw coalitieakkoord, geactualiseerd. Dat heeft zich in de periode 2018 – 2021 niet voorgedaan.
De ontwikkelingen op de opgaven worden via inhoudelijke voortgangsrapportages, raadsbrieven, informatiebijeenkomsten met de netwerkpartners en de inhoudelijke programma’s in de p&c-documenten gecommuniceerd tussen opgavemanagers en college en gemeenteraad.

6. De doeltreffendheid van de individuele opgaven is beperkt inzichtelijk, vanwege de impliciete aannames aan de voorkant en de nadruk op kwalitatieve afspraken. De gemeente mist hierdoor een eenduidige meetlat om haar doeltreffendheid te meten.

In de toepassing van het sturingsmodel bij de beoordeelde opgaven zijn vooral kwalitatieve afspraken en bijna geen kwantitatieve resultaten opgenomen.
Er is vaak geen causaal verband aan te wijzen tussen een activiteit van de gemeente in het kader van de opgaven en de ontwikkelingen in de samenleving. Dit maakt het ingewikkeld om sec de impact van de gemeentelijke activiteiten vast te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat de opgaven nog volop in het proces staan om te definiëren welke informatie een betekenisvolle weergave is van wat door de gemeente wordt nagestreefd en bereikt.
Concernaudit concludeert dat ook de onderbouwing en aannames die ten grondslag liggen aan de activiteiten impliciet zijn. Uit dit onderzoek komt naar voren dat niet altijd duidelijk is welke beleidsinhoudelijke uitgangspunten en aannames de basis zijn voor die maatregelen. Waarom kiest de gemeente een bepaalde aanpak en hoe maakt zij transparante keuzes tussen de verschillende belangen/opgaves. Bij de opgave Meedoen en Schuldenvrij is de relatie het meest navolgbaar, bij de opgave Gelijke kansen Onderwijs het minst onderbouwd.

7. De doeltreffendheid van de uitvoering van VGK is beperkt inzichtelijk.

Voor elk van de onderliggende maatschappelijk opgaven is bij het inrichten van de activiteiten wel geredeneerd vanuit de ambities van de strategische doelstelling VGK. Het is aannemelijk dat de resultaten van de opgaven bijdragen aan veerkrachtige Utrechters die een gelijke kans krijgen om zich te ontplooien in de stad. VGK wordt hierin door de organisatie benaderd als gedeelde waarde (uitgangspunt) en niet als een doelstelling.

8. Het totaal is (nog) niet de som der delen.

Elk van de onderliggende opgaven is binnen het eigen thema bezig met activiteiten om veerkracht en kansengelijkheid te bevorderen. Op het niveau van de strategische doelstelling is er echter nog geen integrale aanpak en geen integrale rapportage van prestaties en effecten.

9. De realisatie van veerkracht en gelijke kansen is ondanks inzet van de gemeente en haar partners steeds uitdagender.

Uit diverse recente onderzoeken van de afdeling Onderzoek en Advies blijkt dat de meeste inwoners de stad als prettig ervaren en kunnen meedoen. Er bestaan nog steeds grote verschillen op het gebied van gezondheid, inkomen en vermogen, kansen op een goede woning of opleiding. De ontwikkeling waarbij maatschappelijke scheidslijnen steeds groter worden, is in grote steden al langer gaande, ook in Utrecht. Ondanks alle inspanningen van de gemeente en haar partners is de realisatie van de ambities van VGK (dat iedereen in de stad kan meedoen en ook mensen in een kwetsbare situatie kansen krijgen zich te ontwikkelen; dat iedereen in Utrecht een gezond leven kan leiden, mee kan en mag doen, zich kan

ontwikkelen en de ruimte voelt om zichzelf te zijn; en dat iedereen in Utrecht erbij hoort en mee kan doen) steeds uitdagender.

Aanbevelingen

Concernaudit formuleert voor het college de onderstaande aanbevelingen:

1. De brede doelstelling of waarde zoals VGK werkt als waardevol bindmiddel voor initiatieven. Bij afwezigheid van een eenduidig beeld van wat we willen of hoe we het willen geldt dat ‘iedereen’ ermee bezig is en ‘alles’ bijdraagt aan VGK.
   Bepaal vanuit het gemeentebestuur duidelijk hoe bij doelstellingen het eigenaarschap en de monitoring zullen worden ingevuld. Communiceer dit in de organisatie. In dit kader is het goed dat aangesloten kan worden bij de actualisatie die wordt uitgevoerd in het kader van het overdrachtsdossier voor het nieuw college.

2. Wat is de looptijd van een opgave?
   Bepaal de fase van een opgave voor de invulling van alle kwadranten van het sturingsmodel, zodat in de beginfase aan een basisinrichting van randvoorwaarden en monitoringinformatie wordt voldaan. Naast leidende principes is een helder speelveld essentieel: dit geeft richting aan de inzet van middelen en menskracht en geeft een handvat om keuzes te maken tussen verschillende opties in een opgave. Op deze manier hebben de activiteiten die worden uitgevoerd een solide basis.

3. Er is vaak geen causaal verband aan te wijzen tussen de activiteiten vanuit de opgave en de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit maakt het ingewikkeld om de impact vast te stellen van de inspanningen van de gemeente. De inzet van middelen rechtvaardigt dat de gemeente aan de voorkant reflecteert op de vraag welke interventies passend zijn en logisch bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen en deze maatregelen naderhand periodiek evalueert. Wij adviseren in de uitwerking van opgaven aan de voorkant de aannames en onderbouwingen vanuit een geaccepteerde beleidstheorie expliciet te maken.

4. Geef op basis van de doelstellingen weer waarop de gemeente wil inzetten, versterken en afbouwen oftewel: wat de meerwaarde van de gemeentelijke initiatieven is, in relatie tot lopende ontwikkelingen in de stad.
   De gemeentelijke doelstellingen zijn geformuleerd vanuit de gesprekken met de netwerkpartners en zijn daarmee volgens betrokkenen ook meteen de doelstellingen van de stad. De doelstellingen van de netwerkpartners zijn de grondslag voor de samenwerking, waardoor de gemeente ‘de beweging in de stad’ kan versterken. Wij adviseren in de uitwerking van opgaven ook de positie van de gemeentelijke doelstellingen expliciet te maken en hoe de gemeente hierop stuurt.

Managementreactie

In dit auditrapport worden vier deelopgaven geanalyseerd die bijdragen aan de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke kansen (VGK). We zijn blij met de opbrengsten van het onderzoek. Het onderzoek bevestigt dat we op de goede weg zijn en het rapport bevat een aantal waardevolle reflecties en adviezen. Alle geïnterviewde netwerkpartners zijn zonder uitzondering positief over hoe vanuit waarde en gezamenlijke uitgangspunten gestuurd wordt op de uitvoeringspraktijk. Maar het rapport laat ook de uitdaging zien om de impact van alle inspanningen op VGK in het sociaal domein goed te kunnen vaststellen en geeft aanbevelingen hoe dit beter kan. Op basis van dit rapport, de visitatiecommissie en feedback van college en raad zijn we bezig met een doorontwikkeling van de wijze waarop we sturen en de impact volgen. Wij scherpen de focus van de opgaven aan, met formulering van concrete doelen, eigenaarschap, effecten en beoogde impact. Daarbij nemen we aanbevelingen 1,2,3 en 4 die op pagina 5 gedaan worden ter harte. Dit sluit ook aan bij de doorontwikkeling van het sturen en verantwoorden in o.a. de P&C cyclus waar we momenteel in de gemeente aan werken.

Bij gebrek aan directe causaliteit om doelmatigheid en doeltreffendheid te analyseren zien wij de uitdaging om doeltreffendheid – of beter gezegd de impact – van ons handelen meer inzichtelijk te maken met behulp van data, casuïstiek en verhalen en het Utrechts sturingsmodel uit te breiden met het expliciet maken van de onderliggende beleidstheorie (aanbeveling 3). Gecombineerd helpt dit om samen met partners te reflecteren op de ontwikkeling in de stad en richting te geven aan de interventies (wat zien we gebeuren, wat is de mogelijk relatie met ons handelen en hoe kunnen we eventueel bijsturen?).

De deelopgaven die in het onderzoek worden behandeld zijn heel verschillend van karakter. Dit heeft ook gevolgen voor de sturingsinstrumenten die we als gemeente inzetten. Waar de uitvoering van Meedoen en schuldenvrij voor een belangrijk deel door de gemeente zelf en enkele partners/ opdrachtnemers ‘dichtbij’ de gemeente wordt gedaan, daar heeft de gemeente voor de opgave Gelijke kansen onderwijs te maken met een complex ecosysteem met een belangrijke rol voor de zelfstandige schoolbesturen. Werken aan VGK kan in alle gevallen alleen samen met de stad. Het bouwen van een netwerk met breed draagvlak is belangrijk. Elke partner draagt vanuit zijn eigen rol, verantwoordelijkheid en expertise bij aan het gezamenlijke doel. De complexiteit van een netwerk maakt het lastig om doelmatigheid en doeltreffendheid vast te stellen. Dat betekent niet dat de investeringen in een netwerk van de kant van de gemeente niet doelmatig zijn. Investeren in een netwerk heeft juist als resultaat dat partners meer doelgericht aan de slag gaan en zo een grotere impact realiseren dan de gemeente ooit zelf had kunnen bereiken. Maar het vraagt wel dat wij scherp blijven op onze sturing en de impact van het netwerk in relatie tot onze gemeentelijke inzet maar ook die van partners, deze expliciteren en periodiek reflecteren op de voortgang om zo scherpte op inzet van mensen en middelen te houden (aanbeveling 2 en 4).

De toenemende scheidslijnen in de stad zijn een hardnekkig en actueel vraagstuk waarin is geïnvesteerd en wat vraagt om een stevige langdurige inzet. Het tegengaan van kansenongelijkheid is een crisis die in vrijwel alle domeinen speelt. Daarom wordt kansengelijkheid – anders dan werken aan een veerkrachtige samenleving – niet langer als losse strategische doelstelling gezien (aanbeveling 1). De ambitie ‘Een stad voor iedereen’ daagt ons uit om vanuit onze waarden te zoeken naar interventies die echt impact hebben voor onze inwoners en expliciet te maken hoe we ongelijk investeren voor gelijke kansen. Dit zien wij als onze opgave voor de komende periode.

Inhoud

SAMENVATTING 3

Conclusie 4
Aanbevelingen 7

MANAGEMENTREACTIE 8

1 INLEIDING 10

1.1 Aanleiding en context 10
1.2 Doelstelling 10
1.3 Onderzoeksopzet 10
1.4 Werkwijze 11
1.5 Leeswijzer 12

2 BELEIDSBESCHRIJVING 13

2.1 Inleiding kwalitatieve analyse 13
2.2 Doelstellingen Veerkracht en Gelijke Kansen 13

3 OPGAVEGERICHTE UITVOERING 16

3.1 Betekenisvol Sturen 16
3.2 Opgave Meedoen en Schuldenvrij 17
3.3 Opgave Kansrijke Start 21
3.4 Opgave Gelijke Kansen Onderwijs 24
3.5 Opgave Inburgering 27

4 DOELMATIGHEID IN DE UITVOERING 32

5 DOELTREFFENDHEID VAN UITVOERING EN BELEID 34

BIJLAGEN VERANTWOORDING 38

Lijst van auditgesprekken 38
Lijst van bestudeerde documentatie 38
Uitwerking opgaven volgens de kwadranten van het Utrechts sturingsmodel 39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Concernaudit is in maart 2021 gestart met het 213a-onderzoek[1] naar Veerkracht en Gelijke Kansen (VGK). VGK is één van de tien strategische doelstellingen die de Concerndirectie in 2018 heeft vastgesteld. De opdrachtgever van het onderzoek is wethouder Linda Voortman.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is vast te stellen in welke mate de gemeente Utrecht met haar aanpak doelmatig en doeltreffend is in het bevorderen van veerkracht en kansengelijkheid in de gemeente.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe (welke activiteiten, middelen en netwerkpartners) heeft het college ingezet op de realisatie van het strategisch doel 'Veerkracht en Gelijke Kansen' en in hoeverre is hiermee doelmatig en aantoonbaar bijgedragen aan het realiseren van de strategische doelstelling?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek van Concernaudit richt zich op de strategische doelstelling en op de onderliggende opgaven. In het onderzoek hanteert Concernaudit drie fasen:

- **Fase 1: Beleidsbeschrijving**

Een kwalitatieve beschrijving en analyse van de wijze waarom gemeente Utrecht vorm geeft aan beleidsrealisatie door middel van opgavesturing. We beschrijvingen de doelstellingen die zijn gesteld en de middelen die de gemeente inzet voor Veerkracht en Gelijke Kansen en de verbinding met de onderliggende opgaven.

- **Fase 2: Onderzoek naar opgavegerichte uitvoering**

We analyseren de opgavegerichte uitvoering per geselecteerde opgave aan de hand van de toepassing van het Utrechtse sturingsmodel. Deze fase bevat ook een verdiepend onderzoek naar de realisatie van het beleid door de netwerkpartners. We kijken naar de selectie van netwerkpartners en de inrichting van de samenwerking, zoals prestatieafspraken, budgettering en monitoring.

- **Fase 3: doelmatigheid en doeltreffendheid van opgaven en strategisch doel**

We beoordelen per opgave de inrichting en prestaties om vast te stellen wat de bijdrage is aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de strategische doelstelling VGK.

[1] Op basis van artikel 213a uit de Gemeentewet (GW) moet het college periodiek onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door haar gevoerde beleid.

1.4 Werkwijze

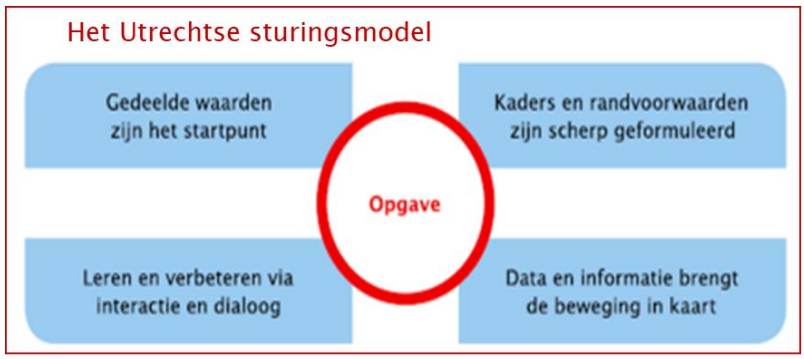
Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

- **Oriëntatie**

Met de opgavetrekkers van de doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Via hen zijn kerndocumenten verkregen waarmee de opdrachtbeschrijving is opgesteld.

- **Opstellen referentiemodel**

In dit onderzoek heeft Concernaudit het Utrechts sturingsmodel als referentiemodel gehanteerd.



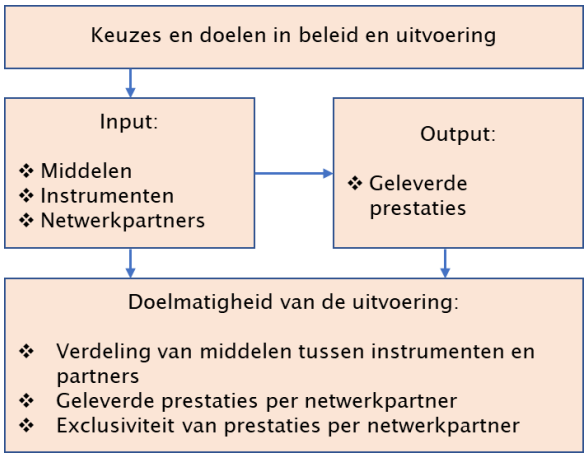
Op basis van documentstudie en interviews met betrokken actoren is in kaart gebracht hoe Betekenisvol sturen voor de geselecteerde opgaven wordt toegepast door per opgave de kwadranten van het Utrechtse sturingsmiddel in te vullen.

- **Interviews en documentstudie**

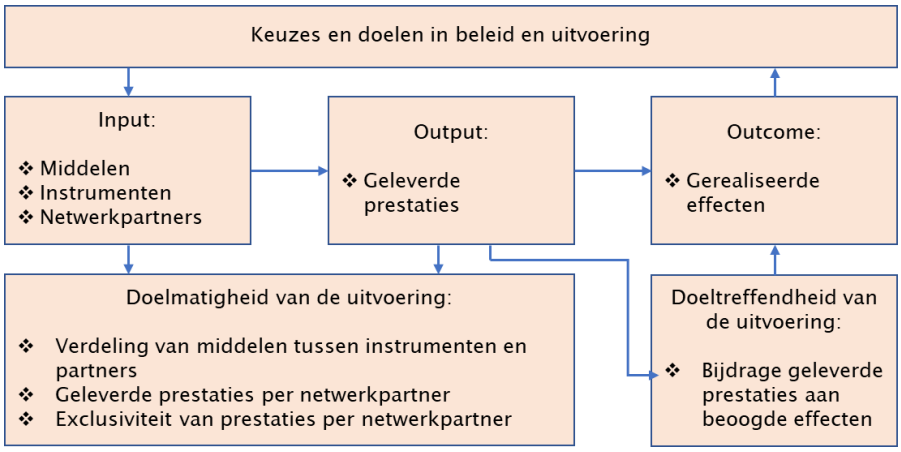
In de periode oktober – december 2021 zijn interviews gehouden met gemeentelijke medewerkers en netwerkpartners die betrokken zijn bij de opgaven. Per opgave zijn er in overleg enkele netwerkpartners geselecteerd die vanuit divers oogpunt betrokken zijn bij de opgave.

- **Opstellen rapportage**

In de rapportage is analyse en duiding van de verkregen informatie opgenomen. Bij de beoordeling is als normenkader gehanteerd een toetsing aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft gesteld op zowel het niveau van strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen als op het niveau van de individuele opgave.



De doelmatigheid is beoordeeld aan de hand van de relatie tussen input en output op basis van geleverde prestaties.



De doeltreffendheid is beoordeeld aan de hand van de relatie tussen geleverde prestaties en beoogde effecten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de strategische doelstellingen van de gemeente Utrecht en de uitwerking van de doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen.
In hoofdstuk 3 staat de uitvoering middels opgaven centraal. Het hoofdstuk beschrijft de opgavegerichte uitvoering aan de hand van het Utrechtse sturingsmodel.
De analyse van de prestaties en kosten van de uitvoering van de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen komt naar voren in hoofdstuk 4.

De bijlage bevat een lijst van gesprekspartners en de documenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt door Concernaudit.

2 Beleidsbeschrijving

2.1 Inleiding kwalitatieve analyse

Dit hoofdstuk geeft een kwalitatieve beschrijving en analyse van de beleidsuitvoering ter beantwoording van de vraag op welke manier de gemeente Utrecht vorm heeft gegeven aan de uitvoering van het gemeentelijk beleid ten aanzien van Veerkracht en Gelijke Kansen, de doelen die zijn gesteld, de gekozen aanpak en de middelen die de gemeente hiervoor inzet.

2.2 Doelstellingen Veerkracht en Gelijke Kansen

Hoe heeft de gemeente Utrecht vormgegeven aan de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen (VGK)?

a. Welke instrumenten zet de gemeente in om Veerkracht en Gelijke Kansen voor de inwoners van Utrecht te realiseren en welke prestaties en effecten zijn hiervoor benoemd?

b. Welk budget heeft de gemeente voor de realisatie van Veerkracht en Gelijke Kansen en hoe wordt dit budget ingezet?

Strategische doelstellingen

De gemeente Utrecht heeft in 2018 onder de stedelijke ambitie ‘Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen’ tien strategische doelstellingen (hoofdopgaven) benoemd:



1. Duurzame energie voor iedereen.
2. Duurzame mobiliteit voor iedereen.
3. Gezondheid, veerkracht en gelijke kansen.
4. Vergroenen en verdichten in balans.
5. Werk voor iedereen.
6. Woningmarkt in balans.
7. Zorg dichtbij en op maat.
8. Digitale stad.
9. Samenwerking in buurt, stad en regio.
10. Transparante, slagvaardige organisatie.

De hoofdopgaven zijn eind 2018 in de Concerndirectie[2] (voorheen Directieraad) geagendeerd om vervolgens doorgeleid te worden naar de collegeretraite van eind 2018.

In de initiële beschrijving van de hoofdopgaven is niet concreet benoemd wat bereikt moet worden met de doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen[3]. Sindsdien zijn in verschillende documenten over Veerkracht en Gelijke Kansen de volgende omschrijvingen opgenomen:

- We willen dat iedereen in de stad kan meedoen en dat ook mensen in een kwetsbare situatie kansen krijgen zich te ontwikkelen (Toolkit *Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen I Veerkracht en Gelijke Kansen, juni 2020*).
- We vinden het belangrijk dat iedereen in Utrecht een gezond leven kan leiden, mee kan en mag doen, zich kan ontwikkelen en de ruimte voelt om zichzelf te zijn (*Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen in perspectief van de Sustainable Development Goals* [4]).
- Het strategisch doel Veerkracht en Gelijke Kansen is erop gericht dat iedereen in Utrecht erbij hoort en mee kan doen *(Inwerkdossier Concerndirecteuren GSLvI voorjaar 2021).*

Monitoring van de strategische doelstellingen

Over de monitoring van de doelstellingen is niets vastgelegd. Volgens meerdere direct betrokkenen heeft bij de vaststelling van de doelstellingen in 2018 de Concerndirectie ervoor gekozen niet te sturen op het niveau van de strategische doelstellingen.

In het Werkplan 2019, Kernteam strategen 'Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen' (concept dd. 10 mei 2019), is hierover het volgende opgenomen:

> De Concerndirectie houdt regie op de lange termijn opgaven. Het Kernteam strategie heeft de rol de Concerndirectie te adviseren en te helpen bij de ontwikkeling van en sturing op het geheel van de opgaven van 'Gezond stedelijk leven voor iedereen'. De opdracht is dan ook:
> 1. monitoren van de voortgang van de opgaven;
> 2. strategische ontwikkeling van de opgaven;
> 3. breedte van de opgaven borgen;
> 4. verbinden van inhoud en bedrijfsvoering (P&C-cyclus).

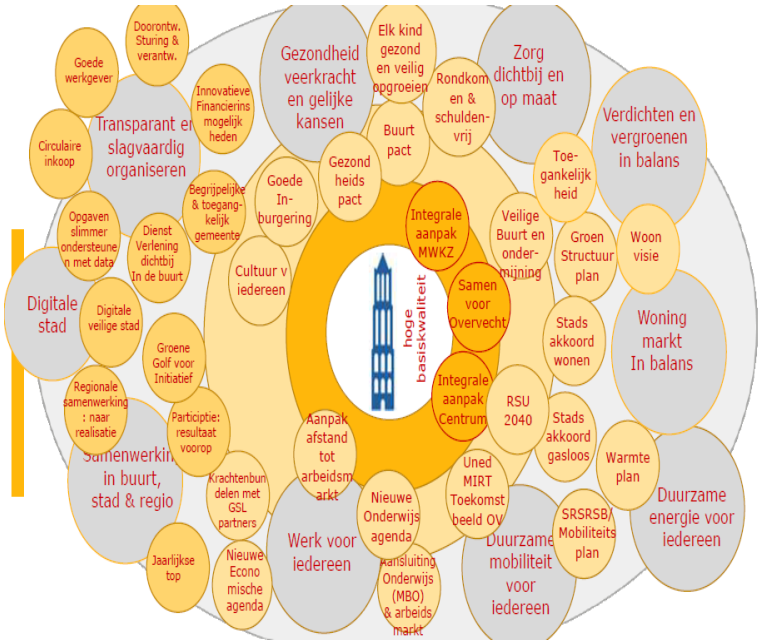
Bevinding

De Concerndirectie heeft ten aanzien van monitoring van de strategische doelstellingen gekozen voor sturing via de planning & control cyclus en via de onderliggende opgaves. SPA heeft de rol om zicht te houden op het totaal van de lange termijn strategische doelstellingen. SPA geeft aan dat de strategische doelstellingen worden geactualiseerd bij het maken van een overdrachtsdossier of een nieuw coalitieakkoord.

Opgavegerichte uitvoering

Het Coalitieakkoord 'Ruimte voor iedereen' is in 2018 vertaald in 31 herkenbare opgaven voor de ambtelijke organisatie *(zie figuur 3.2).* Deze opgaven zijn gekoppeld aan de tien strategische doelstellingen (hoofdopgaven). Sommige doelstellingen zijn bijna één-op-één vertaald naar opgaven (ruimtelijk domein). Sommige doelstellingen zijn verbonden met meerdere opgaven.

[2] Presentatie opgaven, 20181106 dd. 6-11-2018
[3] Initieel genoemd: Gezondheid, Veerkracht en Gelijke Kansen
[4] Bron: Global Goals - Doelstellingen Global Goals - Utrecht (incijfers.nl)



Figuur 3.2: De 31 benoemde maatschappelijke opgaven uit Coalitieakkoord 2018–2022 ‘Ruimte voor iedereen’.

Bevinding

De gemeente heeft voor de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen haar ambities beschreven. In de periode 2018 – 2020 zijn er op het niveau van de hoofdopgaven geen voortgangsrapportages en/of statusoverzichten in de Concerndirectie geagendeerd.

Conclusie

Uit ons onderzoek vormt zich het beeld dat de Concerndirectie in 2018 heeft besloten niet uit te monitoren op het niveau van de strategische doelstellingen (hoofdopgaven), maar op het niveau van de onderliggende opgaven. De maatschappelijke opgaven zijn daarmee het instrument dat het college inzet om veerkracht en kansengelijkheid in gemeente Utrecht te realiseren.

Uitgaande hiervan is de beoordeling van doelmatigheid en doeltreffendheid van uitvoering en beleid primair beantwoord door een beoordeling van de individuele maatschappelijke opgaven.
Het volgende hoofdstuk beschrijft hoe invulling wordt gegeven aan Veerkracht en Gelijke Kansen via de opgaven, namelijk:

- Meedoen en Schuldenvrij
- Gelijke Kansen Jeugd (Kansrijke Start/Gelijke Kansen Onderwijs)
- Inburgering

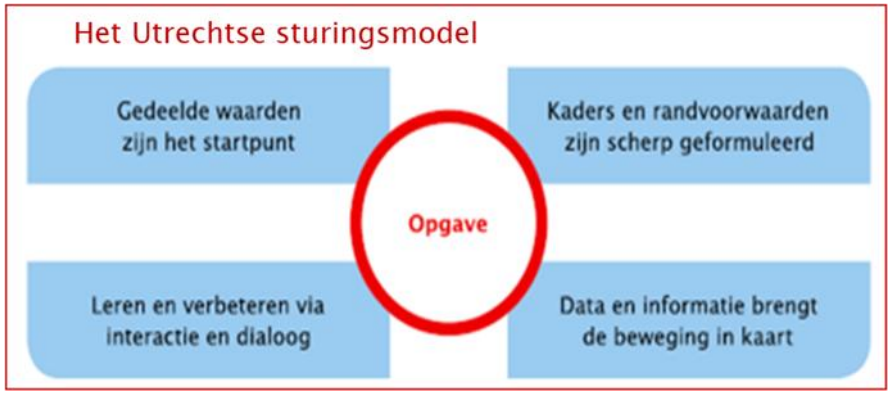
3 Opgavegerichte uitvoering

3.1 Betekenisvol Sturen

Onder de hoofdopgave / strategische doelstelling VGK[5] worden een vijftal opgaven uitgewerkt, allen binnen het sociaal domein. Het gaat om de onderstaande opgaven[6]:

- Eenzaamheid
- Jongvolwassenen
- Gelijke Kansen jeugd
- Meedoen en Schuldenvrij
- Inburgering

Kenmerkend voor de omgevingsdynamiek binnen het sociaal domein is dat er sprake is van veel partners die onafhankelijk van de gemeente actief zijn binnen het speelveld, waardoor de rol van de gemeente niet altijd vastomlijnd is. Ook geldt dat de causaliteit niet altijd lineair kan worden aangetoond. Naast de inzet van gemeente en partners zijn er ook andere factoren die impact op het resultaat hebben.
Gemeente Utrecht heeft daarom ervoor gekozen de maatschappelijke opgaven in te richten en te sturen volgens het Utrechtse sturingsmodel (*zie figuur 3.3.*) binnen het sociaal domein: Betekenisvol sturen.



Figuur 3.3: Betekenisvol Sturen

Volgens opgave van betrokken medewerkers gaat 'Betekenisvol sturen' uit van gedeelde waarden (leidende principes) die richting geven aan de gezamenlijke activiteiten. Een soort uitgangspunt, dat voor elke partner in de opgave richtinggevend is: wat vinden we gezamenlijk belangrijk? Dat is van belang aangezien Utrecht voor het uitvoeren van de opgaven veel gebruik maakt van activiteiten en kennis van partners in de stad. Met hen wordt gezocht naar gedeelde waarden en eigen rol en verantwoordelijkheden en via randvoorwaarden worden risicotoleranties/bandbreedtes gesteld.
In het model wordt informatie gebruikt om in beeld te brengen of je in de goede richting beweegt, een invulling veelal als tegenhanger van de klassieke kwantitatieve prestatie-indicatoren. De monitoring in het model is gericht op innovatie door te leren en te verbeteren.

[5] Oorspronkelijke benaming 'Gezondheid, Veerkracht en Gelijke Kansen'
[6] In de loop van de tijd is de benaming soms gewijzigd, in lijn met aanpassingen in de focus van de opgave.

Op basis van een inschatting van:

- maatschappelijke impact;
- tijdsperiode waarin er activiteiten zijn ontplooid;
- invloed van de coronapandemie en
- beïnvloedbaarheid versus afhankelijkheid samenwerkingspartners

heeft Concernaudit de volgende opgaven geselecteerd om de doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen:

1. Meedoen en Schuldenvrij
2. Gelijke kansen jeugd (Kansrijke Start en Gelijke Kansen Onderwijs)
3. Inburgering

In een apart document is voor elk van bovengenoemde opgaven de uitvoering en aansturing uitgewerkt volgens de kwadranten van het Utrechts sturingsmodel. Deze uitwerking is mede gebruikt als basis voor dit eindrapport.

3.2 Opgave Meedoen en Schuldenvrij

De opgave Meedoen en Schuldenvrij (MS) wordt uitgevoerd vanuit organisatieonderdeel Werk en Inkomen.

Doelstellingen

In het Coalitieakkoord 2018 – 2022 is de armoede-aanpak specifiek benoemd. De opgave Meedoen en Schuldenvrij is geconcretiseerd in de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij, die door de gemeenteraad is vastgesteld op 6 juni 2019. De ambitie is hierin verwoord als '*Utrechters kunnen rondkomen en meedoen en zijn schulden(zorg)vrij*'. Dit wil de gemeente bereiken middels de volgende pijlers uit de actieagenda:

1. op tijd erbij;
2. hulp op maat;
3. blijvend uit de schulden.

Deze drie pijlers zijn de basis voor de keuzes die gemaakt zijn bij de invulling van de actieagenda.
In de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij wordt niet expliciet verwezen naar de strategische doelstelling VGK. Uit ons onderzoek blijkt dat deze relatie wel is gelegd bij de invulling van de doelstellingen van MS. Inwoners die lijden onder armoede en problematische schulden ervaren stress, wat een belemmering is voor hun veerkracht. Bovendien lukt het zelden, zo leert de praktijk, om op eigen kracht uit problematische schulden te komen. Hierdoor kunnen deze inwoners niet meer meedoen. Het oplossen van problematische schulden ondersteunt de veerkracht van inwoners en geeft hun een eerlijke kans een nieuwe start te maken, waardoor ze weer perspectief hebben en kunnen meedoen.

Bevinding

De doelstellingen van Meedoen en Schuldenvrij zijn expliciet gerelateerd aan de strategische doelstelling VGK.

Leidende principes

Voor MS zijn met de (belangrijkste) netwerkpartners gedeelde waarden (leidende principes) geformuleerd die het startpunt zijn voor het inrichten van de samenwerking. Het proces van formuleren van de leidende principes omschrijft de gemeente als volgt: 'Al voor het begin van de decentralisatie in 2015 hadden we in Utrecht een nieuw zorglandschap voor ogen, waarbij we 'de beweging naar voren' en een inhoudelijke transformatie wilden stimuleren. Het werken volgens leidende principes is gestart in het Wmo- en Jeugddomein en de afgelopen jaren hebben de leidende principes verder hun weg gevonden binnen en buiten de gemeente. Samen met partners scherpen we de leidende principes zo nodig aan en worden er soms andere woorden aan gegeven om nog beter aan te sluiten bij de specifieke context van een opgave, team of samenwerkingsverband. De basis staat, maar de leidende principes zijn geen statisch gegeven'.

Eén van de drie netwerkpartners die wij hebben gesproken geeft aan betrokken te zijn geweest bij het bepalen van de leidende principes. Alle drie de netwerkpartners geven een eensluidende reflectie over de principes. Voor hen zijn de principes herkenbare en mooie uitgangspunten.

De diverse netwerkpartners uit de stad zijn vertegenwoordigd in een focusgroep. De focusgroep denkt gedurende de looptijd van de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij met de gemeente mee over de koers, de duiding van de resultaten en nieuwe acties en maatregelen.
In de focusgroep stelt de gemeente de leidende principes centraal, wat de deelnemers helpt om zich te richten op de hoofdlijnen en doelstellingen van de opgave.
De gemeente gebruikt de leidende principes als waarde en om de manier van werken in te richten.

Bevinding

De leidende principes zijn op basis van gesprekken met netwerkpartners geformuleerd. De netwerkpartners noemen de leidende principes herkenbare en mooie uitgangspunten en bevestigen dat deze in de focusgroep worden toegepast.

Kaders en randvoorwaarden

De kaders en randvoorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen van de opgave worden in dit onderzoek gevormd door de middelen, de netwerkpartners en de prestatieafspraken.

Middelen

Het budget voor MS bestaat uit meerdere deelbudgetten en is voor 2019 – 2022 als volgt opgebouwd:

Overzicht investeringen Actieagenda op hoofdlijnen, bedragen x €1.000				
Pijler	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Rondkomen en meedoen	20	50	70	0
Praat erover	130	110	80	80
Op tijd erbij	300	400	500	500
Lage drempel	100	250	100	100
Organiseer simpel	110	240	400	400
Innovaties	200	300	400	400
Ervaringsdeskundigen	60	120	120	120
Programmakosten	120	120	110	110
Totaal	**1.040**	**1.590**	**1.780**	**1.710**

De middelen kunnen tussen de verschillende pijlers/instrumenten flexibel worden ingezet. De verantwoording is op het niveau van de opgave en niet op de specifieke onderdelen.

Netwerkpartners
Belangrijke netwerkpartners zijn de Armoedecoalitie, U-centraal en de Buurtteams. De Actieagenda is ontwikkeld samen met de netwerkpartners. Zij zijn vanaf het begin bij de opgave aangesloten en door hun logo in de Actieagenda te plaatsen hebben de netwerkpartners zich hieraan gecommitteerd. In de Actieagenda zijn de kwadranten van het Utrechts sturingsmodel, waaronder de leidende principes en kaders en randvoorwaarden vastgelegd.

Prestaties
Een deel van de schuldhulpverlening - budgetbeheer, schuldregeling en budget coaching - wordt door de gemeente uitgevoerd. De toeleiding van onder andere de Buurtteams door Lokalis en Buurtteam Sociaal naar schuldhulp en de financiële dienstverlening van U-Centraal vallen binnen de (gezamenlijke) contracten en subsidieafspraken van Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling. Met verschillende andere partners zijn er geen vastgelegde afspraken of overeenkomsten. De gemeente heeft hierdoor beperkte sturingsmogelijkheden.

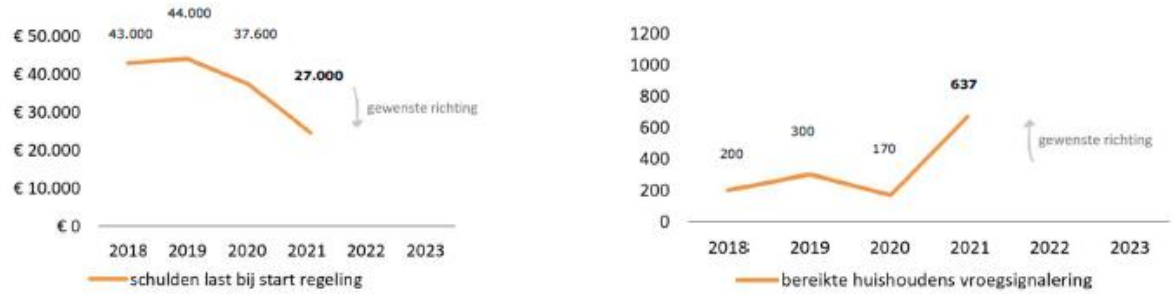
Bevinding
Met enkele netwerkpartners zijn (financiële) afspraken gemaakt en vastgelegd. Met andere partners zijn er geen vastgelegde afspraken of overeenkomsten. De netwerkpartners hebben zich wel aan de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij en de daarin opgenomen leidende principes en kaders en randvoorwaarden gecommitteerd.

De beweging

Een aspect van Betekenisvol sturen is dat de gemeente geen harde prestatiedoelstellingen stelt die een weerspiegeling zijn van haar eigen doelstellingen, maar daarentegen maximaal wil inhaken op de beweging die reeds door de netwerkpartnerts in gang is gezet in de stad. Om die beweging in beeld te brengen is relevante, betekenisvolle informatie nodig en inzicht in de data die daarvoor moeten worden verzameld.

In 2018 en 2019 is via gesprekken en bijeenkomsten met de gemeenteraad en partners in de stad (zoals ervaringsdeskundigen, werkgevers en deurwaarders) informatie verzameld over de beweging ten aanzien van MS. In maart 2020, april 2021 en februari 2022 zijn de eerste drie voortgangsrapportages van de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij uitgebracht. In de voortgangsrapportages zijn indicatoren opgenomen om enigszins kwantitatieve onderbouwing van de gewenste beweging te verzamelen, maar het is vanwege de afwezigheid van een lineaire relatie tussen maatregelen en prestaties niet mogelijk de resultaten en effecten toe te schrijven aan een specifiek instrument of een specifieke partner.
Uit de voortgangsrapportages blijkt onder andere dat de vroeg-signalering is uitgebreid en de gemiddelde schuldenlast bij de start van een regeling in 2021 fors lager is dan daarvoor. Ook is extra toegankelijke ingang voor schuldhulp door middel van een directe telefoonlijn gerealiseerd. Dit duidt erop dat we er als gemeente eerder bij zijn.

In 2018 – 2021 hebben de indicatoren zich als volgt ontwikkeld:



Bron: Tweede voortgangsrapportage 2020 Actieagenda Utrechters Schuldenvrij

Uit de voortgangrapportages blijkt ook de impact van de coronapandemie. In 2020 lag het daadwerkelijk aantal bereikte huishoudens veel lager i.v.m. de beperkingen rondom corona. Hierdoor kregen mensen met financiële zorgen grotere problemen. Locaties waren beperkt open en was er meer digitale dienstverlening. Er zijn nieuwe doelgroepen ontstaan en nieuwe wegen ontwikkeld om hen te bereiken.

Bevinding

Voor de opgave Meedoen en Schuldenvrij zijn tot nu toe drie voortgangsrapportages uitgebracht. De gemeente en de netwerkpartners hebben met behulp van de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij een positieve beweging in gang gezet. Als gevolg van corona kregen mensen met financiële zorgen grotere problemen en zijn nieuwe doelgroepen ontstaan en bereikt.

Leren en verbeteren

In Betekenisvol sturen draait het niet primair om verantwoording via prestatie-indicatoren, maar om leren en verbeteren.

Periodiek wordt de voortgang van de Actieagenda besproken in de focusgroep. Hieruit bleek bijvoorbeeld dat de opvolging van een bepaalde interventie (‘het drie-gesprek’) soms onvoldoende is. Werk en Inkomen (W en I) en de samenwerkingspartners hebben daarom gezamenlijk hierop een versnelling ingezet om zodoende de inwoner die echt hulp nodig heeft niet kwijt te raken.

Bevinding

Er zijn periodieke bijeenkomsten met netwerkpartners en er zijn monitoringonderzoeken die gebruikt worden om te reflecteren en feedback op te halen over de resultaten, succesverhalen, knelpunten en verbeterpunten. Leren en verbeteren krijgt op deze manier invulling binnen de opgave Meedoen en Schuldenvrij.

3.3 Opgave Kansrijke Start

Kansrijke Start (KS) is onderdeel van het speerpunt Gezond en Veilig Opgroeien van de Nota 'Gezondheid voor iedereen' en is een sub-opgave van de opgave Gelijke Kansen Jeugd. Het wordt uitgevoerd door organisatieonderdeel Volksgezondheid.

Doelstellingen

Het doel van KS is in de presentaties 'Kansrijke Start' van april en november 2020 geformuleerd als 'Samen met relevante partijen, professionals en ervaringsdeskundigen verschil maken voor (ongeboren) kinderen die opgroeien in een kwetsbare situatie'. Hiermee wil de gemeente 'De kansen en mogelijkheden van (aanstaande en jonge) gezinnen in een kwetsbare situatie vergroten, zodat kinderen gelukkig en gezond opgroeien en (later ook) kunnen meedoen in de maatschappij (en niet belemmerd worden door hun eigen problematiek of problemen in het gezin). Kortweg een goede startpositie voor ieder kind'.
Om dit te bereiken zet gemeente Utrecht zich in voor een kansrijke start: de eerste 1000 dagen van een kind. Daarmee verkleinen we gezondheidsverschillen en bevorderen we gelijke kansen in onze stad.

De relatie met de strategische doelstelling VGK blijkt impliciet uit de formulering van de doelstelling en ambitie van KS. Uit ons onderzoek blijkt dat vanuit deze verbinding is geredeneerd bij de invulling van speerpunten en activiteiten. In de Nota 'Gezondheid voor iedereen' is het inzetten op kansengelijkheid één van de uitgangspunten. Het gaat om de extra inzet voor inwoners die dat nodig hebben en niet vanzelfsprekend mee kunnen.

Bevinding

Impliciet is de doelstelling van Kansrijke Start gerelateerd aan de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen. De relatie met VGK wordt gelegd door het wegnemen van gezondheidsverschillen in de eerste 1000 dagen van nieuw geboren Utrechters.

Leidende principes

Momenteel wordt voor Kansrijke Start de omslag gemaakt naar Betekenisvol sturen, voor KS is nog geen uitgewerkt Utrechts sturingsmodel beschikbaar. Wel zijn in de presentaties KS van april en november 2020 uitgangspunten en actielijnen verwoord. Deze gelden als leidende principes en zijn bepaald op basis van interviews met ouders in kwetsbare situaties en met professionals die betrokken zijn bij de eerste 1000 dagen van een kind. De houding- en gedragsaspecten zijn richtinggevend voor de professionals en zijn het gezamenlijk kader op basis waarvan de gemeente en netwerkpartners handelen en keuzes maken. Leidende principes zijn:

- Werken vanuit de leefwereld;
- Gelijkheid betekent niet voor iedereen hetzelfde;
- Lerend organiseren;
- Iedereen levert een bijdrage;
- We benaderen gezondheid breed en positief.

De twee netwerkpartners die wij hebben gesproken waren niet direct betrokken bij het formuleren van de leidende principes, zij hebben aangegeven deze principes wel te onderschrijven.

Bevinding

Voor Kansrijke Start is er nog geen volledig sturingsmodel met alle aspecten uitgewerkt. Wel zijn de randvoorwaarden geformuleerd en er wordt een monitoringsplan opgesteld. Door interviews met de stakeholders zijn uitgangspunten en actielijnen voor Kansrijke Start gedefinieerd. Deze zijn richtinggevend in het handelen en keuzes maken binnen de sub-opgave. De netwerkpartners onderschrijven deze principes.

Kaders en randvoorwaarden

De kaders en randvoorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen van de (sub-)opgave worden in dit onderzoek gevormd door de middelen, de netwerkpartners en de prestatieafspraken.

Middelen

Het budget voor KS is voor de periode 2018 – 2021 als volgt opgebouwd:

Overzicht financiën Kansrijke Start, bedragen x €1.000					
		2019	**2020**	**2021**	**2022**
1	Kansrijke Start	90	90	90	n.t.b.
2	Regiodeal Overvecht	550			

Gedurende de audit hebben wij geen gedifferentieerd inzicht verkregen in de besteding van deze middelen. Van KS als opgave zijn er geen financiële voortgangsrapportages.
Er is wel een algemeen beeld van bekostigde activiteiten. De algemene middelen voor KS worden o.a. besteed aan 1) communicatie en bijeenkomsten, 2) interventies en activiteiten en 3) menskracht en monitoring.
De middelen Regiodeal Overvecht worden onder andere besteed aan organisatie MDO Overvecht (zodat professionals in de geboortezorg elkaar leren kennen), aan thema-aanpak (samen met ouders een aanpak voor hun kinderen ontwikkelen) en Nu Niet Zwanger (NNZ) in Overvecht. Dit laatste betreft de uitvoering; de opstart van NNZ is bekostigd vanuit andere middelen van Volksgezondheid en MO-jeugdzorg.

Netwerkpartners

In de opgave KS is de gemeente primair facilitator. De belangrijkste netwerkpartners zijn organisaties en professionals die inhoudelijk en financieel onafhankelijk van de gemeente opereren. Deze partners zoals huisartsen, verloskundigen en ziekenhuizen hebben van oudsher een eigenstandige rol – en verantwoordelijkheid in de geboortezorg. De netwerkpartners zijn door de gemeente geselecteerd op basis van hun bestendige positie binnen de geboortezorg.

Prestaties

Binnen KS zijn met de netwerkpartners geen inhoudelijke afspraken vastgelegd, de gemeente werkt informeel met de professionals samen op basis van vrijwilligheid. De inspanning is gericht op het inrichten van een netwerk en aansluiten bij bestaande initiatieven en trajecten. Speerpunten hierin zijn het oprichten van meer wijk gebonden geboortezorgnetwerken en het activeren van professionals (verloskundigen en kraamverzorgers) om kwetsbare ouders en kinderen tijdig te signaleren en passende zorg en ondersteuning te bieden. De twee netwerkpartners die wij hebben gesproken geven aan dat de gemeente Utrecht één van de gemeenten is die landelijk vooroploopt met KS.

Bevinding

Op de leidende principes na zijn er voor Kansrijke Start geen kaders en randvoorwaarden geformuleerd ten aanzien van de netwerkpartners. Er is 'overall inzicht' in de kosten van de opgave, maar er is geen directe relatie te leggen tussen de activiteiten van de gemeente en de begrote versus bestede middelen.

De beweging

Een aspect van Betekenisvol sturen is dat de gemeente geen harde prestatiedoelstellingen stelt die een weerspiegeling zijn van haar eigen doelstellingen, maar daarentegen maximaal wil inhaken op de beweging die reeds door de netwerkpartnerts in gang is gezet in de stad. Om die beweging in beeld te brengen is relevante, betekenisvolle informatie nodig en inzicht in de data die daarvoor moeten worden verzameld.

De opgave is in de fase waarin de informatie die geschikt is voor het monitoren van de beweging wordt gedefinieerd. De monitoring zal worden ingericht op drie niveaus: proces, interventies en activiteiten en indicatoren. De basis wordt gevormd door de eigen indicatoren en aanvullend komt de set van indicatoren van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De indicatoren worden momenteel als dashboard ontwikkeld. De indicatoren van VWS zullen (deels) aansluiten bij de eigen doelstellingen. De eerste resultaten van de monitor worden in 2022 verwacht.

Bevinding

De gemeente heeft nog niet gedefinieerd welke informatie betekenisvol is voor de opgave KS. Dit is onderdeel van het lopende inrichtingsproces KS.

Leren en verbeteren

In Betekenisvol sturen draait het niet primair om verantwoording via prestatie-indicatoren, maar om leren en verbeteren.

Er zijn periodieke bijeenkomsten met netwerkpartners - zoals de Kansrijke Start-conferentie - die gebruikt worden om te reflecteren en feedback op te halen over de resultaten, succesverhalen, knelpunten en verbeterpunten. In KS is de rol van de gemeente hierbij agenderen en procesbewaking (het initiëren en versnellen van acties). Bijvoorbeeld via geboortenetwerken waarin professionals casuïstiek bespreken, waardoor er van elkaar wordt geleerd en vroeg-signalering mogelijk wordt. Ook stimuleert de gemeente dat geboortenetwerken doelen opstellen en helpt de gemeente hen bij het monitoren en bijstellen van leerdoelen om daar ook weer van te leren.

Bevinding

Leren en verbeteren krijgt invulling binnen de opgave Kansrijke Start via periodieke bijeenkomsten met netwerkpartners.

3.4 Opgave Gelijke Kansen Onderwijs

Gelijke Kansen Onderwijs (GKO) is een sub-opgave van de opgave Gelijke Kansen Jeugd en wordt uitgevoerd door Team Onderwijs van organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling.

Doelstellingen

Team Onderwijs heeft de ambitie 'Plaats voor iedereen: we zorgen dat in het onderwijs iedereen gelijke kansen heeft en zijn of haar talenten kan ontwikkelen' vertaalt in '*Gelijke kansen in het onderwijs: elke leerling verdient het onderwijs dat hem of haar stimuleert zijn of haar talenten maximaal te ontwikkelen en te benutten'*.
Deze ambities voor de opgave GKO zijn in de Utrechtse Onderwijs Agenda (UOA) en de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) geconcretiseerd. GKO wil hiermee:

- kansengelijkheid en talentontwikkeling en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt faciliteren;
- ieder kind de kans bieden om zijn talent te ontwikkelen via een brede scope en maatwerk van instrumenten;
- taalachterstand bij jonge kinderen voorkomen.

Utrechtse Onderwijs Agenda (UOA)
De UOA 2019-2022 kent als titel 'Gelijke kansen voor ieder kind' en zet in op vier sporen:
1) gelijke onderwijskansen voor ieder kind;
2) de beste leraren;
3) moderne en toekomstbestendige onderwijsvoorzieningen en
4) een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

In de UOA 2019-2022 wordt in de thema's de link gelegd met het bevorderen van gelijke kansen, bijvoorbeeld:

- flexibel omgaan met de overgang van primair naar voortgezet onderwijs d.m.v. verlenging van de basisschoolperiode of uitstel van vroege selectie in het voortgezet onderwijs;
- goede overdracht door blijvende aandacht voor een goede overdracht als leerlingen overstappen van de ene voorziening of school naar een andere school;
- stimuleren van taalontwikkeling door het stimuleren van de woordenschatontwikkeling en het vergroten van de kennis van de wereld voor (jonge) kinderen.

Gelijke Kansen Alliantie
Utrecht is aangesloten bij de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). In de GKA werkt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) samen met scholen, gemeenten en maatschappelijke partners aan het verbeteren van kansengelijkheid. De GKA is vijf jaar geleden gestart met het initiëren en aanmoedigen van een groot aantal interventies in tal van gemeenten.

Bevinding

Voor Gelijke Kansen Onderwijs is er geen startdocument waarin door het gemeentebestuur vastgestelde doelstellingen zijn geformuleerd. Landelijk wordt door alle betrokkenen, ook gemeente Utrecht, nog steeds verkend wat reële doelstellingen voor GKO zijn.

Samen met de partners in het veld zijn in de Utrechtse Onderwijs Agenda (UOA) en de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) de ambities geconcretiseerd en vertaald naar gerichte speerpunten waar de gemeente en partners op willen inzetten.

Leidende principes

Binnen Team Onderwijs is een doelenboom opgesteld voor het onderwijsveld in Utrecht. Deze sluit aan bij de ambities uit het Collegeakkoord 2018-2022 over kansengelijkheid en de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Vanuit die doelen zijn leidende principes benoemd voor het totale onderwijsveld, inclusief de opgave GKO:

- ontwikkeling van kinderen en jongeren;
- de omgeving van kinderen en jongeren;
- gelijkheid betekent niet hetzelfde;
- samen kom je verder.

Bevinding

Gelijke Kansen Onderwijs geeft aan samen met het onderwijsveld de leidende principes te hebben geformuleerd. Concernaudit had vanwege vertraging tijdens de uitvoering van het onderzoek geen mogelijkheden om bij netwerkpartners GKO de beleving van de leidende principes te bespreken.

Kaders en randvoorwaarden

De kaders en randvoorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen van de opgave worden in dit onderzoek beoordeeld via de middelen, de netwerkpartners en de prestatieafspraken.

Middelen

Voor de opgave GKO is geen specifiek budget opgenomen in de begroting van het programma Onderwijs, volgens betrokkenen mede omdat 'gelijke kansen' als een overkoepelend doel wordt gezien en niet als een op zichzelf staande opgave. Het is een doelstelling waar veel inspanningen vanuit Team Onderwijs aan bijdragen. De opgave GKO is hierom niet programmatisch opgezet maar is geïntegreerd in andere activiteiten en sub-begrotingen van Team Onderwijs.
Bij de start van de opgave heeft Team Onderwijs een lijst van instrumenten en pilots (o.a. Stadsnetwerk Gelijke Kansen, aanmeldbeleid en Transformatieve school) opgesteld. De uitvoering is op basis van goodwill en wordt bekostigd vanuit bestaande budgetten. In de Programmabegrotingen 2022 en 2023 is een algemene programmadoelstelling opgenomen over Gelijke Kansen voor Ieder Kind. Zo wordt geprobeerd om de middelen en prestaties te specificeren en voor de toekomst te continueren.

Netwerkpartners

Belangrijke netwerkpartners zijn de schoolbesturen, de Gelijke Kansen Alliantie en het Stadnetwerk Gelijke Kansen.
De positie van de gemeente Utrecht richting het onderwijsveld is niet die van opdrachtgever. Er zijn veel samenwerkingspartners waarmee op verschillend niveau wordt samengewerkt. In de samenwerking met de verschillende partners die allen een verschillende rol hebben (scholen en schoolbesturen, Buurtteams etc.) is de ambitie om samen te leren, informatie te delen en elkaar van feedback voorzien belangrijk. Dit geeft volgens betrokkenen bij GKO een setting waarin de partners zelf in beweging komen en eigenaar

zijn van het netwerk. De gemeente werkt ook samen met bijvoorbeeld het Nederlands Jeugdinstituut (NJi), voor het modelmatig toetsen van interventies.

Prestaties
In samenwerking met de partners is inmiddels een aantal concrete resultaten geboekt zoals de vernieuwing van het aanmeldbeleid en de oprichting van de Transformatieve school.
Eventuele prestatieafspraken met de partners zijn op interventie- en projectniveau bepaald en zijn opgenomen bij de subsidievoorwaarden daar waar er sprake is van een opdracht gevende rol. Daarnaast vragen we als gemeente bij subsidies 'een inzet om een bepaalde waarde toe te voegen aan de stad'. De partners worden daarbij uitgedaagd de impact van hun inzet zo goed als mogelijk te duiden.

Bevinding
Het is niet eenvoudig om de kosten voor Gelijke Kansen Onderwijs inzichtelijk te krijgen. Er is geen geoormerkt budget voor de opgave GKO en ook voortgangsrapportages bevatten geen gespecifieerde financiële overzichten.
De kaders en randvoorwaarden met de netwerkpartners voor het realiseren van de doelstellingen van de opgave staan, voor zover vastgesteld, in de subsidievoorwaarden.
Concernaudit had in de uitvoering van het onderzoek geen mogelijkheden om bij netwerkpartners de inrichting en uitwerking van de kaders en randvoorwaarden te bespreken.

De beweging

Een aspect van Betekenisvol sturen is dat de gemeente geen harde prestatiedoelstellingen stelt die een weerspiegeling zijn van haar eigen doelstellingen, maar daarentegen maximaal wil inhaken op de beweging die reeds door de netwerkpartnerts in gang is gezet in de stad. Om die beweging in beeld te brengen is relevante, betekenisvolle informatie nodig en inzicht in de data die daarvoor moeten worden verzameld.

De insteek is dat gemeente en partners samen informatie verzamelen en bepalen wat betekenisvol is om te leren en te verbeteren. Ook kennisinstituten haken aan om vanuit hun perspectief informatie en kennis aan te dragen. In de monitor Staat van de Jeugd bijvoorbeeld werkt de gemeente samen met Lokalis (Buurtteams), de Universiteit Utrecht en het Nederlands Jeugdinstituut (NJi). De ambitie is om gezamenlijk te investeren op de informatievoorziening rond kansengelijkheid om zo het gesprek en de samenwerking beter te kunnen voeden.
De monitor Staat van de Jeugd is een compacte set cijfers waarin zichtbaar moet worden hoe het met kinderen en jongeren in Utrecht gaat. De eerste monitor wordt in 2022 gepubliceerd.

Bevinding
Binnen de opgave Gelijke Kansen Onderwijs is nog niet uitgekristalliseerd hoe de kwalitatieve en kwantitatieve prestaties het beste kunnen worden gemonitord. Gemeente en netwerkpartners zoeken nog samen naar wat eigenlijk de 'beweging' inhoudt en welke informatie verzameld moet worden om die te duiden.

Leren en Verbeteren

In Betekenisvol sturen draait het niet primair om verantwoording via prestatie-indicatoren, maar om leren en verbeteren.

De organisatie benoemt als concrete voorbeelden van opbrengsten van GKO het aanmeldbeleid, het Stadsnetwerk Gelijke Kansen en de Brede School en daarbij de energie die voortvloeit uit de samenwerking aan GKO. Illustratief hiervoor is de mate waarin het aanmeldbeleid wordt gedragen door de Primair Onderwijs-scholen, zeker in vergelijking met andere gemeenten waar dit geprobeerd wordt. Utrecht zou landelijk als voorbeeld worden gezien voor het succesvol creëren van gezamenlijk perspectief en eigenaarschap.
Gemeente Utrecht heeft voor Gelijke Kansen Onderwijs nog niet eenduidig welke interventies echt leiden tot gelijke kansen. Dit is volgens de organisatie een landelijk knelpunt: in het onderwijsveld zijn veel goedbedoelde ontwikkelingen waarvan het effect op de tweedeling niet duidelijk is. Betrokkenen vanuit organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling geven aan dat gelijke kansen voor de gehele organisatie een continu aandachtspunt is.
De gemeente heeft regelmatig overleg met partners om met elkaar te reflecteren op de belangrijke vragen als: wat hebben we gedaan en wat willen we nog doen? En in dit kader is een trainee momenteel bezig met een brede data-analyse. Aan de hand van de beschikbare data worden modellen ontwikkeld waarmee de vraag kan worden beantwoord of de over de afgelopen periode ingezette interventies inderdaad bijdragen aan gelijke kansen. Hiermee wordt een basis gelegd voor meer data gestuurd werken voor de opgaven van Onderwijs. Daar zal in de toekomst ook een scherpere monitoring van doelstellingen en resultaten uit voort kunnen komen.
De volgende fase is de doorontwikkeling waarin breed wordt uitgewerkt hoe gemeente Utrecht samen met partners kan investeren in meer kansen voor jeugd in kwetsbare situaties.

Bevinding

De opgave Gelijke Kansen Onderwijs is gestart als grotendeels 'onontgonnen terrein' en veel externe partners. Er zijn inmiddels een aantal projecten vanuit GKO opgestart en er vinden evaluaties plaats of deze initiatieven inderdaad hebben bijgedragen aan gelijke kansen in het onderwijs. De onderzoekers van Concernaudit hebben hierover geen rapportages kunnen inzien, omdat deze tijdens het onderzoek niet beschikbaar waren.
Opgave GKO ziet het belang van de gezamenlijke basis en gedragen perspectief als belangrijk resultaat van de afgelopen jaren en wil ruimte om samen met de partners werkende-weg te ontdekken wat er mogelijk is en wat werkt. Concernaudit had door vertraging in de uitvoering van het onderzoek bij GKO geen mogelijkheden om bij netwerkpartners hun reflectie op de praktijk van leren en verbeteren te bespreken.

3.5 Opgave Inburgering

De opgave Inburgering wordt uitgevoerd vanuit Team Utrecht voor Iedereen en is een gezamenlijke opgave van de organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Werk en Inkomen (W en I).

Doelstellingen

Per 1 januari 2022 is de Wet Inburgering van toepassing op asielstatushouders, gezins- en overige migranten van 18 jaar en ouder. De implementatie hiervan is ondergebracht in de veranderopgave Inburgering.

De doelstellingen voor Inburgering zijn uitgewerkt in de '*Nota van uitgangspunten opgave Inburgering*'. De belangrijkste ambities zijn:

- ervoor zorgen dat iedereen zich kan ontplooien en een zelfstandig bestaan kan opbouwen;
- iedereen kan meedoen en moet daar meteen mee kunnen starten.

De Nota van uitgangspunten is in januari 2021 door de gemeenteraad vastgesteld.

In de Nota wordt niet expliciet verwezen naar de strategische doelstelling VGK. Uit ons onderzoek blijkt dat deze relatie wel is gelegd bij de invulling van de doelstellingen van de opgave Inburgering. Betrokkenen geven aan dat er geïnvesteerd moet worden in mensen die naar Nederland komen zodat zij en hun kinderen gelijke kansen hebben om zich maximaal zich kunnen ontplooien in de samenleving. En ook in de communicatie met de gemeenteraad[7] worden de ambities van de opgave verbonden met de coalitiedoelstellingen over gelijke kansen in Utrecht.

Bevinding

De doelstellingen van de opgave Inburgering zijn logisch gerelateerd aan de strategische doelstelling VGK.

Leidende principes

In de Nota van uitgangspunten zijn de ambities en leidende principes opgenomen die de uitgangspunten van de gemeente beschrijven. Enkele zijn:

- iedereen kan meedoen en moet daar meteen mee kunnen starten;
- maximale slagingskans door maatwerk: per persoon: wat, hoe, wanneer.

De leidende principes van de opgave zijn bepaald in gesprekken met de belangrijke partners in de stad. Als belangrijke partners zijn genoemd organisaties die nu al betrokken zijn bij inburgering zoals de Inburgeringscoalitie met o.a. Vluchtelingenwerk en (progressieve) organisaties die mee willen met het maken van nieuwe inhoudelijke – en financieringsafspraken in lijn met de leidende principes.

De leidende principes moeten richting geven aan de aanpak en uitvoering van de opgave en zijn binnen de opgave reeds toegepast om:

- netwerkpartners te selecteren;
- selectiecriteria te benoemen in het aanbestedingstraject taalaanbieders.

Bevinding

De leidende principes zijn door de organisatie vastgesteld en worden onderschreven door de netwerkpartners, als een gedeelde waarde die richting geeft aan de uitwerking van de opgave Inburgering. De komende twee jaar worden in de opgave Inburgering de leidende principes nog wel nader uitgewerkt, zodat er meer concrete kaders uit voortkomen.

Kaders en randvoorwaarden

De kaders en randvoorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen van de opgave worden in dit onderzoek beoordeeld via de middelen, de netwerkpartners en de prestatieafspraken.

[7] Utrechtse aanpak vooruitlopend op nieuw stelsel inburgering, raadsbrief van het college van burgemeester en wethouders, 20 maart 2019, 6040479

Middelen

Het budget voor de opgave Inburgering is nog niet eenduidig vast te stellen. De kosten van de opgave zijn verdeeld over de organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen. Stichting Vluchtelingenwerk bijvoorbeeld krijgt een lumpsum financiering als subsidie en andere netwerkpartners, zoals vrijwilligersorganisaties, krijgen een (doorlopende) subsidie die zij soms al kregen in het kader van integratie van vluchtelingen.
Voor de nieuwe taak taalonderwijs is recentelijk een aanbesteding geweest. De contractvoorwaarden per 1 juli 2022 moeten nog worden uitgewerkt.

Netwerkpartners

In de periode 2018-2020 is vanuit het beleidsterrein Asiel en Integratie met name samengewerkt met het Team Statushouders (gemeentelijk team Werk en Inkomen) en Stichting Vluchtelingenwerk. Deze activiteiten hebben betrekking op bestaande voorzieningen voor statushouders.
In de Nota van uitgangspunten zijn voor de opgave Inburgering de netwerkpartners benoemd voor de periode 2021-2022. De belangrijkste netwerkpartners zijn:

- Stichting Vluchtelingenwerk (actief bij de begeleiding van inburgeraars)
- Buurtteams (idem)
- Taalscholen (verzorgen inburgeringsonderwijs;).
- Organisatieonderdeel Werk en Inkomen (Team Statushouders en Werkgeversservicepunt)
- Inburgeringscoalitie (ervaringsdeskundigen en klankbordgroep de Stem)
- Vrijwilligersorganisaties (overige activiteiten)

Stichting Vluchtelingenwerk, Buurtteams en Team Statushouders hebben jarenlange ervaring met het begeleiden van statushouders.

De aanbesteding voor het taalonderwijs is ten tijde van dit onderzoek in de afronding. De voorwaarden zullen vastgelegd worden in de inkoopcontracten, maar deze zijn nog niet definitief. Wel heeft de gemeente gekozen voor een beperkt aantal taalaanbieders (drie) die in lijn met de leidende principes het innovatieve taalonderwijs in Utrecht zullen aanbieden.
Door taalonderwijs (kennisoverdracht) te combineren met ontwikkeling op de werkvloer hebben inburgeraars meer kans hun talenten te ontplooien en daarmee kansengelijkheid op de arbeidsmarkt. Dit is onderdeel van het nieuwe beleid en de kansen die de regierol voor gemeenten in de nieuwe inburgeringswet biedt.

De gemeente maakt met een aantal netwerkpartners formele samenwerkingsafspraken (middels subsidiebeschikkingen) maar werkt samen met een brede vertegenwoordiging van organisaties in de stad. Deze worden ook deels gesubsidieerd door de gemeente, maar zijn vaker gericht op een sociale basis voor alle Utrechters, waar statushouders ook gebruik van kunnen maken.
De gemeente wil graag ‘samen met de stad bouwen’ en werkt daarom samen met een zo breed mogelijke afspiegeling. Betrokkenen geven aan dat het risico hiervan is dat het netwerk niet-efficiënt is in de besluitvorming. De wens van de gemeente om het samen te doen met alle partners in het veld is een uitdaging omdat bij inburgering veel partijen betrokken zijn.

Prestaties
Medio 2017/ begin 2018 stelde gemeente Utrecht binnen de U-16 gemeenten[8] het 'Plan van aanpak Huisvesting en integratie Vluchtelingen Regio Utrecht' vast. De afspraken gingen over de huisvesting van statushouders, een taak die strikt genomen niet onder de opgave inburgering valt. Er waren ook afspraken gericht op gezamenlijke voorbereidingen van de nieuwe Wet Inburgering, met als belangrijkste punt de gezamenlijke inkoop van taalonderwijs.

In de periode 2018-2019 was de opgave gericht op het beïnvloeden van rijksbeleid en om te komen tot beleid dat past bij de Wet Inburgering. In Utrecht werd de Doorgaande Lijn ontwikkeld, waarbij nieuwe inburgeraars die ook een uitkering in het kader van de Participatiewet hadden, begeleid werden door de gemeente en Stichting Vluchtelingenwerk. In 2020 is het Utrechtse beleid ontwikkeld wat heeft geleid tot de uitgangspuntennotitie, vastgesteld door de gemeenteraad in januari 2021. In de opgave Inburgering worden de prestaties van de huidige voorzieningen verbonden met de nieuwe taken van de gemeente.

In de opgave Inburgering zijn prestaties samen met de netwerkpartners geformuleerd. Het gaat hier om uitvoering van taken uit de Wet Inburgering en de Nota van uitgangspunten opgave Inburgering gemeente Utrecht. Voor doorlopende activiteiten zijn de prestaties vastgelegd in subsidiebeschikkingen. Vluchtelingenwerk bijvoorbeeld levert volgens de subsidiebeschikking begeleiding, opvang en ondersteuning van asielzoekers, maatschappelijke en juridische begeleiding van statushouders en Plan Einstein Haydn (betreft begeleiding, opvang en ondersteuning van asielzoekers), specifieke werving, intake en coördinatie.
Tijdens dit onderzoek was nog niet bekend welke taalscholen geselecteerd zouden worden. Nadere afspraken over prestaties worden in het 1e kwartaal 2022 verder met hen uitgewerkt.
Voor de overige netwerkpartners zijn er het kader van de opgave nog geen meetbare prestaties benoemd. Als onderdeel van een pilot wordt met de netwerkpartners uitgewerkt wat precies wordt opgeleverd en hoe de prestaties zullen worden gemeten.

Bevinding

Het is niet eenduidig vast te stellen wat de omvang is van de begrote en bestede middelen voor de (verander)opgave Inburgering, omdat de middelen niet zijn geoormerkt. In de voortgangsrapportages (raadsbrieven) is geen financiële verantwoording van de programmakosten opgenomen.

De kaders voor de samenwerking zijn nu nog breed en zullen verder uitgewerkt worden in een tweejarige pilot. De gemeente kiest voor een netwerk van beperkte omvang. Binnen dat netwerk is er ruimte voor het leren van de taal, liefst in combinatie met werk (taalaanbieders, werkgevers), maatschappelijke en juridische ondersteuning (vluchtelingenwerk en Buurtteams) en het ontwikkelen van een sociaal netwerk.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat voor de netwerkpartners (taalaanbieders/Vluchtelingenwerk/ Buurtteams) financiële- en inhoudelijke afspraken zijn vastgelegd of worden uitgewerkt in contracten en subsidiebeschikkingen.

De beweging

Een aspect van Betekenisvol sturen is dat de gemeente geen harde prestatiedoelstellingen stelt die een weerspiegeling zijn van haar eigen doelstellingen, maar daarentegen maximaal wil inhaken op de

[8] De regio U16 bestaat uit de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, Zeist.

beweging die reeds door de netwerkpartnerts in gang is gezet in de stad. Om die beweging in beeld te brengen is relevante, betekenisvolle informatie nodig en inzicht in de data die daarvoor moeten worden verzameld.

Sinds 2018 zijn er vanuit de opgave drie raadsbrieven (voortgangsrapportages) uitgebracht. Hierin rapporteert de het college over de voortgang in de beleidsontwikkeling en de voortgang van de reguliere taken en ambities, bijvoorbeeld vanuit de voortgangsrapportages van de Buurtteams en Vluchtelingenwerk.

Binnen de (verander)opgave Inburgering is nog niet uitgekristalliseerd hoe de kwalitatieve en kwantitatieve prestaties het beste kunnen worden gemonitord, dit is ook onderdeel van de tweejarige pilot. Op die manier zal worden onderzocht hoe wettelijke taken en ambities zo goed mogelijk in de praktijk kunnen worden gebracht. Ook wordt onderzocht hoe de inzet van verschillende Utrechtse organisaties goed kan worden verbonden aan de nieuwe taken van de gemeente.
Het Rijk zal ook bepaalde prestaties monitoren en verwacht van de gemeenten hier informatie voor vast te leggen. Welke informatie wordt verwacht, is nog niet duidelijk.

Bevinding

Het is nog niet vastgesteld welke data en informatie een relevante duiding zijn van de prestaties en effecten ten aanzien van inburgering. Ook is nog niet concreet benoemd welke beweging de gemeente wil monitoren en welke de knoppen zijn om die eventueel bij te sturen.

Leren en verbeteren

In Betekenisvol sturen draait het niet primair om verantwoording via prestatie-indicatoren, maar om leren en verbeteren.

Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt - in een periode van twee jaar - lerend ontwikkelend opgebouwd. Dit maakt het mogelijk om te onderzoeken welke inrichtingskeuzes het meest effectief zijn voor het realiseren van de ambities.
De gemeente begint 1 juli 2022 met het verweven van nieuwe en bestaande gemeentelijke taken en deze te verbinden (bij te stellen) met nog lopende contracten en/of samenwerkingen met partners in de stad. Op basis daarvan vindt de definitieve inrichting plaats. Instrumenten die hiervoor - volgens de Nota - ontwikkeld zullen worden zijn:

- Ontwikkelgroepen waarin ontwikkelafspraken worden gemaakt, in lijn met de gemeentelijke ambitie en aanpak.
- Kwartaalgesprekken ofwel accountgesprekken: doet de netwerkpartner wat de gemeente wil?
- Stuurgroep-overleggen waarin maandelijks wordt besproken hoe de samenwerking gaat.

Na een pilotperiode van twee jaar wil de gemeente - op basis van de ervaringen - opdrachten in de markt zetten die passen bij de Utrechtse lokale samenleving en die bijdragen aan onze ambitie. Bijvoorbeeld via een nadere subsidieregel waar partijen op kunnen inschrijven.

Bevinding

De (verander)opgave Inburgering is momenteel in ontwikkeling. De komende twee jaren wil de gemeente met de netwerkpartners lerend ontwikkelen. Daarna worden definitieve keuzes gemaakt over de inrichting en de manier waarop prestaties verantwoord zullen worden.

4 Doelmatigheid in de uitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de doelmatigheid van de opgaven onder de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen. Voor doelmatigheid geldt dat van belang is tegen welke kosten de prestaties worden geleverd. Bij afwezigheid van kwantitatieve procesinformatie benadert Concernaudit de doelmatigheid door te beoordelen of er sprake is van:

- inzicht in de begrote en bestede middelen;
- keuze voor netwerkpartners en kwaliteit van het netwerk;
- keuze voor instrumenten, prestaties en de realisatie van prestaties.

De middelen, de netwerkpartners en de prestaties worden door middel van het Utrechts sturingsmodel verbonden met de ambities en doelstellingen van de gemeente.
Het systematisch doorlopen van de kwadranten van dit model ondersteunt volgens gemeente Utrecht het doelgericht in beweging komen van gemeente en partners en helpt bij de samenwerking met en tussen de ketenpartners.
De gedeelde waarden (leidende principes) zouden helpen om in de waan van de dag steeds alle netwerkpartners weer op hetzelfde doel te focussen.

Middelen
Bij geen van de beoordeelde opgaven is het mogelijk om eenduidig inzicht te krijgen in de begrote en bestede middelen.
De belangrijkste reden die de organisatie hiervoor geeft is dat de activiteiten uitgevoerd worden vanuit andere overkoepelende projecten en/of geldstromen die niet via de gemeente lopen.
De tweede reden is dat de rol van de gemeente zelden die van opdrachtgever is, veel vaker is de gemeente initiator en aanjager van ontwikkelingen. Hierdoor is het budget voor rechtstreekse interventies beperkt. De kosten voor de gemeente zijn veelal projectkosten.
Tegen deze achtergrond geldt dat er weinig gedetailleerde sturing en rapportage is over de begrote en bestede middelen per opgave en dat – gedetailleerde – financiële overzichten geen kernonderdeel zijn van de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad.
De opgave Meedoen en Schuldenvrij is relatief het meest inzichtelijk voor wat betreft inzicht in de begrote en bestede middelen. Er valt echter niet af te leiden of voor de bestede middelen er meer of minder dan de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd, omdat hiervoor van te voren geen ijkpunten zijn benoemd.

Het netwerk
Gemeente Utrecht werkt in de uitvoering van de maatschappelijke opgaven nauw samen met veel partners.
De netwerkpartners van de opgaven Kansrijke Start, Meedoen en Schuldenvrij en Inburgering zijn zonder uitzondering positief over de uitvoering en samenwerking volgens het Utrechtse sturingsmodel. Het model stroomlijnt volgens hen de samenwerking met de gemeente en ondersteunt de verbinding binnen het veld met de meest betrokken organisaties.
Het Sturingsmodel ondersteunt dat een veelheid aan organisaties mee kan doen en mee wil doen. Daarbij is bij partners het besef dat dit succes een keerzijde heeft: de gemeente moet bij elke stap in de uitvoering alle partners binnen boord houden. Vanuit de gesprekken met de externe

samenwerkingspartners blijkt – meer dan bij de gemeente – een bewustzijn van het risico van variatie en omvang van het netwerk.
In de gemeentelijke organisatie constateren wij nog weinig bewustwording en expliciete keuzes over de variatie en omvang van de netwerken, de omvang van het netwerk is nog niet expliciet een beheersingsvraagstuk.

Prestaties
De gedachte is dat binnen het Sturingsmodel wordt gestuurd op de inhoud: met de partners wordt afgesproken wat de gemeente wil bereiken en het wordt aan hun professionaliteit overgelaten om te bepalen wat hiervoor nodig is.

Op opgaveniveau zijn veelal activiteiten afgesproken, die door de gemeente of een netwerkpartner zullen worden uitgevoerd. Waar er sprake is van gemeentelijk opdrachtgeverschap is dat in de subsidiebeschikking opgenomen, zo niet dan gaat het vooral om kwalitatieve 'prestaties': het gezamenlijk ondernemen van, of gezamenlijk uitwerken van, of gezamenlijk verkennen van. De prestaties die worden afgesproken en/of zijn gerealiseerd zijn hierdoor vooral kwalitatief, zoals betere samenwerking en dialoog, vroeg signalering en brede aanpak.
Voor de beoordeelde opgaven zijn vooral kwantitatieve prestaties en bijna geen kwantitatieve (concrete doelen in getallen, percentages) opgenomen. De opgave Meedoen en Schuldenvrij is het meest ver uitgewerkt in kwantitatieve prestaties.
Een relatie tussen de middelen en de activiteiten en de afgesproken versus gerealiseerde prestaties is hierdoor niet te leggen.

Bevindingen
- *Inzicht in de begrote en bestede middelen ontbreekt, op het niveau van de afzonderlijke opgaven en daardoor ook op het niveau van de strategische doelstelling.*
- *De leidende principes zijn op opgaveniveau geformuleerd. Tussen de beoordeelde opgaven is er consistentie in de leidende principes. Daarmee is bewust of onbewust eenzelfde gemeentelijke visie ingevuld ten aanzien van de uitgangspunten/-waarden die van belang worden geacht voor het bevorderen van veerkracht en kansengelijkheid.*
- *Vanuit de onderliggende opgaven worden meerdere doelgroepen bediend (jeugd / volwassen/ inburgeraars) en meerdere thema's (onderwijs / inkomen). Ook geldt dat de inzet preventief (kansrijke start) en correctief (meedoen) is. Hierdoor is er een brede werking van instrumenten die elkaar aanvullen.*
- *De breedte van het netwerk introduceert bij sommige opgaven een risico op inefficiëntie. De gemeente lijkt zich hiervan bewust maar heeft nog geen aanpak om dit risico te beheersen.*

Conclusie
Het Utrechts sturingsmodel is belangrijk bij de samenwerking met de ketenpartners en dankzij dit model wordt het gesprek gevoerd en is er interactie en gezamenlijk eigenaarschap op de ambitie.
Er zijn geen criteria voor het selecteren van samenwerkingspartners en het evalueren van de effectiviteit van het netwerk. Eventuele overlap tussen doelstellingen en activiteiten van netwerkpartners is geen aandachtspunt want dat is in deze aanpak geen belemmering. Het netwerk is bedoeld om zoveel mogelijk organisaties aan boord te krijgen: meedoen, meepraten en meedenken zijn belangrijker dan vastomlijnde prestaties afspreken en monitoren.

5 Doeltreffendheid van uitvoering en beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de realisatie van beoogde prestaties en effecten van de beoordeelde opgaven en de strategische doelstelling Veerkracht en Gelijke Kansen.

Veerkracht en Gelijke Kansen

Zoals eerder aangegeven heeft de Concerndirectie in 2018 de ambities voor de strategische doelstelling VGK benoemd. Destijds is met de ambities richting meegegeven, maar er zijn geen meetbare prestaties benoemd. In ons onderzoek geven respondenten aan dat VGK in de organisatie als breed als urgent wordt ervaren, maar niet als strategische doelstelling. De gemeente heeft beperkte invloed op realisatie van VGK, mede daarom zou de organisatie dit vooral als een waarde ervaren waaraan elke activiteit moet worden getoetst en niet een doelstelling waarvan de realisatie zichtbaar en meetbaar is.

Utrecht Monitor

Voor VGK als geheel zijn er geen indicatoren vastgesteld, wel worden algemene ontwikkelingen in de stad in kaart gebracht, onder andere via de Utrecht Monitor[9].

Uit diverse recente onderzoeken van de afdeling Onderzoek en Advies blijkt dat de meeste inwoners de stad als prettig ervaren en kunnen meedoen. Toch zien we grote verschillen ontstaan op het gebied van gezondheid, inkomen en vermogen, kansen op een goede woning of opleiding. De ontwikkeling waarbij maatschappelijke scheidslijnen steeds groter worden, is in grote steden al langer gaande, ook in Utrecht. Zo ervaart eind 2021 36% van de inwoners met alleen basisonderwijs hun gezondheid als goed, tegen 87% van de inwoners met een HBO/WO-opleiding. Het aantal inwoners dat langdurig in armoede leeft (>4 jaar) stijgt nog elk jaar.
Huurders en jongeren (als ze al een woning weten te bemachtigen) zijn een groter deel van hun inkomen kwijt aan woonlasten dan kopers. In bepaalde wijken en buurten worden kinderen in kwetsbare omstandigheden onderschat in hun mogelijkheden voor (vervolg)onderwijs. Kortom: ook in Utrecht is er nog sprake van toenemende ongelijkheid en maatschappelijke scheidslijnen.

Bevinding

Uit de algemene monitoringgegevens komt naar voren dat het realiseren van veerkracht en gelijke kansen voor alle Utrechters in deze collegeperiode achterblijft bij de ambities. Ondanks alle inspanningen van de gemeente en haar partners is de realisatie van de ambities van VGK (dat iedereen in de stad kan meedoen en ook mensen in een kwetsbare situatie kansen krijgen zich te ontwikkelen; dat iedereen in Utrecht een gezond leven kan leiden, mee kan en mag doen, zich kan ontwikkelen en de ruimte voelt om zichzelf te zijn; en dat iedereen in Utrecht erbij hoort en mee kan doen) steeds uitdagender.

Onderstaande een beoordeling van de doeltreffendheid van beleid, op opgaveniveau. In dit onderzoek is het maatschappelijk effect van de opgaven niet beoordeeld. Vaak is er geen causaal verband aan te wijzen

[9] De Utrecht Monitor maakt met cijfers en trends een dwarsdoorsnede van de stad.

tussen de activiteiten vanuit de opgave en de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit maakt het ingewikkeld om de impact vast te stellen.

Meedoen en Schuldenvrij

In de initiële beschrijving van de opgaven (bijlage bij Directieagenda november 2018) zijn voor Meedoen en Schuldenvrij onderstaande resultaten benoemd:

Opgave Meedoen en Schuldenvrij: wat hebben we bereikt over 4 jaar?
In 2022 staat er een betere aanpak, waarbij de gemeente samen met partners in de stad aan de ambitie werkt. De aanpak leidt tot de volgende deelresultaten: - Er is minder stigma en schaamte rond schulden. - We zijn eerder in contact met inwoners met (oplopende) schulden. - We helpen meer mensen duurzaam uit de schulden en bieden hen zo meer kansen om mee te doen. - Nieuwe doelgroepen (werkende armen, zzp-ers, jongeren) zijn in beeld en worden actief benaderd. - Door innovaties is de schulddienstverlening efficiënter en effectiever geworden.

In het Coalitieakkoord 2018-2022 zijn de volgende doelstellingen benoemd:

Activering, inkomen en aanpak van armoede:
- We geven de huidige armoede-aanpak een flinke impuls. We hebben daarbij speciale aandacht voor het ondersteunen van kinderen in armoede. - We stimuleren maatschappelijke initiatieven die een bijdrage leveren aan het armoedebeleid. - We zetten in op uitbreiding van de buurtgerichte vroeg signalering van schulden in samenwerking met buurtteams en verbeteren de toegankelijkheid tot schuldhulpverlening. - We focussen op het voorkomen van schulden en het innoveren van de schuldhulpverlening voor jongeren en zzp'ers. - Mensen die feitelijk op (of onder) de armoedegrens leven, maar nu buiten de armoederegeling vallen, moeten toegang krijgen tot bepaalde voorzieningen zoals de U-pas. We komen met voorstellen om dit mogelijk te maken. - We onderzoeken aan de hand van de minima-effectrapportages of voor bepaalde groepen de individuele inkomenstoeslag moet worden aangepast om echt meedoen mogelijk te maken.

De doelstellingen zijn geformuleerd als 'ER-doelen'. Deze gebruik je als algemeen uitgangspunt en zijn na te streven, maar niet-meetbare doelen als beter, klantgerichter, minder, eerder en meer. De maatregelen in het Coalitieakkoord zijn kwalitatief en niet kwantitatief of SMART[10] geformuleerd.

Om de beweging in de stad in beeld te brengen moet de gemeente kwantitatieve en kwalitatieve informatie verzamelen. Voor de opgave Meedoen en Schuldenvrij is deze informatie benoemd in hoofdstuk 3. Hiernaast verzamelt de gemeente informatie uit het veld vanuit bijeenkomsten, armoedeconferenties en dergelijke. Het beeld komt naar voren dat de gemeente succesvol is in de vroeg signalering en bereiken van nieuwe doelgroepen. Sommige doelstellingen zoals minder stigma en minder schaamte zijn moeilijker inzichtelijk te maken.

Conclusie

Hoewel niet SMART geformuleerd, blijkt uit dit onderzoek dat de opgave Meedoen en Schuldenvrij op het gebied van de ER-doelstellingen succesvol is: we focussen, stimuleren en zetten in op. Over realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten kan geen uitspraak worden gedaan.

[10] De geformuleerde doelen geven concreet aan wanneer welke resultaten bereikt moeten zijn. SMART is een acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Kansrijke Start

In de initiële beschrijving van de opgaven (bijlage bij Directieagenda november 2018) zijn voor Kansrijke Start geen specifieke resultaten benoemd. Het kernteam Jeugd heeft de opgave Gelijke kansen Jeugd uitgewerkt in drie inhoudelijke lijnen te weten 1) Kansrijke Start; 2) Utrechtse Onderwijsagenda en 3) Ontwerpproces Jonge Kind.
Kansrijke Start bevat de vertaalslag van de doelstellingen van Volksgezondheid die de opgave GK Jeugd onderschrijven. De resultaten van KS passen binnen de ambities voor jeugd.
De belangrijkste bijdrage van de opgave is beweging op gang brengen en een netwerk bouwen en partijen bij elkaar brengen van het sociale en medische domein. Concrete resultaten tot nu toe van KS zijn de samenwerking met huisartsen, verloskundigen en het initiëren van meer geboortenetwerken, start van Nu Niet Zwanger (NNZ) en de invoering van het kennismakingsgesprek van de jeugdgezondheidszorg. Deze activiteiten zouden bijdragen aan een betere startpositie en daarmee bevordering van gelijke kansen.

Gelijke Kansen Onderwijs

In de initiële beschrijving van de opgaven (bijlage bij Directieagenda november 2018) zijn voor Gelijke Kansen Onderwijs geen specifieke resultaten benoemd. Volgens de organisatie van GKO komt dit overeen met de rest van Nederland, waarbij het gehele beleidsveld nog niet eenduidig weet hoe ‘gelijke kansen’ te duiden.

In het Coalitieakkoord 2018-2022 zijn de volgende doelstellingen benoemd:

Maatregelen onderwijs jeugd en talentontwikkeling
– We investeren structureel in de nieuwe Utrechtse Onderwijsagenda en geven daarbinnen prioriteit aan kansengelijkheid en talentontwikkeling, het terugdringen van het tekort aan leraren en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.
– We willen dat ieder kind de kans heeft om zijn talent te ontwikkelen. Dat vraagt om een brede scope en maatwerk: van het aanpakken van (taal)achterstand tot extra inzet op het gebied van bijvoorbeeld sport en cultuur. Het versterken van kansengelijkheid en het behoud van keuzevrijheid voor ouders en kinderen gaan daarbij hand in hand.
– We willen taalachterstand bij jonge kinderen voorkomen en aanpakken. Daarom houden we de komende jaren de kwaliteit en infrastructuur voor de aanpak van onderwijsachterstanden en vroeg- en voorschoolse educatie zoveel mogelijk op peil en maken ons daar, samen met de onderwijspartners, ook hard voor bij de Rijksoverheid.
– In het kader van kansengelijkheid is een nauwe aansluiting tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs belangrijk. Daarom streven we naar de komst van een Tienercollege in Overvecht. Dit is een brede scholengemeenschap (vmbo, havo en vwo) waar kinderen al vanaf de laatste klas van het basisonderwijs kunnen meedraaien. Met een verlengde brugklas, zodat leerlingen pas later een niveau hoeven te kiezen en overstappen tussen niveaus makkelijker wordt.
– We gaan door met de brede school aanpak, met aandacht voor bijvoorbeeld sporten, bewegen, cultuur en huiswerkbegeleiding. We stimuleren op basis van die doelstelling de samenwerking tussen scholen en informele activiteiten in de buurt (zoals taallessen of activiteiten van sportverenigingen). We faciliteren en stimuleren de totstandkoming van Integrale Kind Centra in de stad.

In lijn met de doelstellingen van het Coalitieakkoord 2018-2022 zijn er allerlei initiatieven ontplooid vanuit GKO. Eind 2021 zijn operationeel:

- Aanmeldbeleid: centrale aanmelding voor scholen naar keuze voor alle kinderen in de stad. Hiermede zijn schaduwlijsten niet meer aan de orde en is er meer kansengelijkheid.

- Stadsnetwerk Gelijke Kansen: een bundeling van vrijwilligersorganisaties die ondersteuning en hulp bieden voor extra leertijd voor leerlingen in Utrecht. De ondersteuning kan op school plaatsvinden (onder schooltijd of daarbuiten) of buitenschools, zoals huiswerkmaatjes of taalmentoren.
- Transformatieve School: investering van de Gelijke Kansen Alliantie in een professionaliserings- en cultuurveranderingsprogramma. Jongeren en leerkrachten leren een brug te slaan tussen de straat-, thuis- en schoolcultuur, die niet een geheel vormen en daardoor belemmerend kunnen zijn voor de ontwikkeling van met name jongeren die op straat opgroeien.
- Brede Scholen: extra aanbod (cultuur, sport etc.) ten behoeve van talentontwikkeling.
- 10-14 onderwijs bij Academie 10: verlengde brugperiode.

Conclusie

Hoewel niet SMART geformuleerd, blijkt uit dit onderzoek dat de opgave Gelijke Kansen Onderwijs op activiteitenniveau actief is, hoewel de onderbouwing voor de activiteiten niet altijd expliciet is. Onderwijs participeert in de landelijke evaluatie die meet in hoeverre deze initiatieven inderdaad resulteren in meer veerkracht en meer kansengelijkheid. De lopende trajecten om modellen uit te werken en data te verzamelen en te analyseren zullen op termijn duidelijkheid scheppen ten aanzien van de gerealiseerde effecten.

Inburgering

In de initiële beschrijving van de opgaven (bijlage bij Directieagenda november 2018) zijn voor inburgering onderstaande resultaten benoemd:

Opgave Goede inburgering en integratie: wat hebben we bereikt over 4 jaar?
- Brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) met maatwerk als uitgangspunt.
- Ontzorgen is maatwerk: financiële ondersteuning/ontzorgen van de asielmigrant indien nodig en zo kort mogelijk.
- Duale trajecten: inzetten op ontwikkeling trajecten taal gecombineerd met opleiding (vrijwilligers)werk samen met werkgevers, onderwijs.
- De werkwijze zoals op Plan Einstein is ontwikkeld wordt voortgezet (plan Einstein 2.0).

De resultaten zijn kwalitatief geformuleerd.
Elk van de resultaten is sinds 2018 in raadsinformatiebrieven benoemd als uitgangspunt en ambitie van de gemeente, evenals in de Nota van uitgangspunten opgave Inburgering. De uitwerking van de duale trajecten is onderdeel van de pilot die is gepland voor de periode 2022-2024.
Uit de voortgangsinformatie is niet af te leiden hoeveel PIP's sinds 2018 daadwerkelijk zijn opgesteld en evenmin hoe wordt gemonitord dat zij hebben bijgedragen aan zelfredzame en veerkrachtige inburgeraars. Hetzelfde geldt voor Plan Einstein 2.0.

Conclusie

Hoewel niet SMART geformuleerd, blijkt uit dit onderzoek dat de opgave Inburgering op het gebied van de ambities succesvol is. Over realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten kan geen uitspraak worden gedaan.

Bijlagen Verantwoording

Lijst van auditgesprekken

Medewerkers

1. Directeur Volksgezondheid
2. Directeur Werk en Inkomen
3. Manager Onderwijs
4. Strategisch adviseur sociaal domein
5. Adviseur Maatschappelijke Ontwikkeling, Betekenisvol sturen
6. Teammanager Sociaal Domein Maatschappelijke Ontwikkeling / Opgavemanager Veranderopgave Inburgering
7. Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling/ Projectleider Programma Utrecht voor Iedereen
8. Strategisch adviseur Maatschappelijke Ontwikkeling – Team Jeugd / opgavetrekker Gelijke Kansen Jeugd en Brede Veranderopgave Inclusie
9. Senior beleidsadviseur Volksgezondheid / Opgavetrekker Opgave Kansrijke Start
10. Adviseur Gezondheid
11. Teammanager Werk en Inkomen / Opdrachtgever Opgave Meedoen en Schuldenvrij
12. Senior Projectmanager Werk en Inkomen / Opgavetrekker opgave Meedoen en Schuldenvrij
13. Beleidsadviseur Onderwijs / Secretaris Utrechtse Onderwijs Agenda
14. Beleidsadviseur Onderwijs / Projectleider Gelijke kansen in het onderwijs.
15. Adviseur Business control Onderwijs

Netwerkpartners

1. McDonald's (Werkgeversalliantie)
2. U-centraal
3. Armoedecoalitie
4. Raedelijn
5. GGD-regio Utrecht (GGDrU)
6. Stichting Vluchtelingenwerk West en Midden-Nederland

Van elk gesprek is een schriftelijk verslag gemaakt dat bij de geïnterviewde is teruggelegd ter correctie en aanvulling. De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op de definitieve gespreksverslagen.

Lijst van bestudeerde documentatie

Algemeen

- Coalitieakkoord 2018-2022 'Ruimte voor iedereen'
- Kernboodschap Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen, juli 2020
- Toolkit Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen » Documentenbibliotheek (utrecht.nl):
- Programmabegroting Gemeente Utrecht 2018, 2019, 2020
- Jaarstukken Gemeente Utrecht 2018, 2019, 2020
- Samenwerken aan een veerkrachtige stad. Advies van de Taskforce Maatschappelijke Effecten Corona, mei 2021
- Corona Maatregelpakketten (zie Programmabegroting 2021)
- Global Goals – Veerkracht en gelijke kansen – Utrecht (incijfers.nl)
- Dashboard2020 – Sociale kracht – Utrecht (incijfers.nl)
- Utrecht Monitor | Gemeente Utrecht (utrecht-monitor.nl)

Opgave Meedoen en Schuldenvrij

- Actieagenda 2019 en verder 'Utrechters Schuldenvrij'
- Eerste Voortgangsrapportage Actieagenda Utrechters Schuldenvrij
- Tweede Voortgangsrapportage Actieagenda Utrechters Schuldenvrij
- Derde Voortgangsrapportage Actieagenda Utrechters Schuldenvrij
- Raadsbrief 6820735 'Volgen, spiegelen en leren: Actieagenda Utrechters Schuldenvrij', dd. 25 september 2019
- Raadsbrief 7279944 'Voortgang actieagenda Utrechters Schuldenvrij', dd. 6 maart 2020
- Raadsbrief 8621523 'Tweede voortgangsrapportage actieagenda Utrechters Schuldenvrij', dd. 1 april 2021
- Raadsbrief 9727518 'Derde voortgangsrapportage actieagenda Utrechters Schuldenvrij', dd. 16 februari 2022

Opgave Kansrijke Start

- Presentatie staf Volksgezondheid Kansrijke Start, april 2020
- Presentatie speerpunten Kansrijke Start Utrecht 2021 strategiegroep en werkgroep, november 2020
- Pakket 2 Corona overzicht budget en begroting
- Het jonge kind | Utrecht Monitor (utrecht-monitor.nl)
- Gezondheid jeugd | Utrecht Monitor (utrecht-monitor.nl)
- Volksgezondheidsmonitor Utrecht - Nieuws, cijfers, open data

Opgave Gelijke Kansen Onderwijs

- Utrechtse Onderwijsagenda 2019-2022
- Nota van uitgangspunten voorschoolse educatie 2020-2023 dd. 14 mei 2019
- Raadsbrief 5462081 'Beleidsregel Voorschoolse Educatie 2019' dd. 13 juli 2018
- Raadsbrief 6045380 'Onderwijsachterstandenbeleid' dd. 25 maart 2019
- Gelijke Kansen Agenda 2020-2021, waarin de gezamenlijke doelen en werkafspraken tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de gemeente Utrecht zijn weergegeven.
- Opgaveboom Onderwijs 2019, Gemeentelijke inzet voor de Utrechtse Onderwijsagenda (UOA)
- Beantwoording schriftelijke raadsvragen jaargang 2021 nummer 23 dd. 8 maart 2021 en kenmerk 8565609
- Beantwoording schriftelijke raadsvragen jaargang 2021 nummer 95 dd. 23 april 2021 en kenmerk 8770203 over investeren van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs om maximaal bij te dragen aan kansengelijkheid.

Opgave Inburgering

- Raadsbrief 5175954 'Vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord' dd. 6 maart 2018
- Raadsbrief 2072018 'Hoofdlijnen Veranderopgave Inburgering' dd. 3 juli 2018
- Raadsbrief 5956816 'Resultaten Plan Einstein en voortzetting op AZC Haydnlaan' dd. 14 februari 2019
- Raadsbrief 6040479 'Utrechtse aanpak vooruitlopend op nieuw stelsel inburgering' dd. 20 maart 2019
- Raadsbrief 7276473 'Stand van zaken inburgering' dd. 4 februari 2020
- Raadsbrief 7447150 'Planning Opgave Inburgering' dd. 18 mei 2020
- Raadsbrief 7781947 'Beantwoording vervolgvragen vragenuur taalcursussen ROC's' dd. 15 juli 2020
- Prestaties Vluchtelingenwerk (Tussentijdse Rapportage juli 2020)

Uitwerking opgaven volgens de kwadranten van het Utrechts sturingsmodel

- VGK Opgave Meedoen en Schuldenvrij dd. 10 januari 2022
- VGK Opgave Kansrijke Start dd. 10 januari 2022
- VGK Opgave Gelijke Kansen Onderwijs dd. 10 januari 2022
- VGK opgave Inburgering dd. 10 januari 2022

Algemeen

1.	Wat is uw eerste indruk van de digitale begroting?	
2.	Werkt u met de digitale begroting of in de PDF begroting? En waarom?	

Onderdeel: Wat willen we bereiken?

DOELSTELLINGEN

1.	Hoe beoordeelt u de doelstellingen in de Begroting 2023?	
2.	Vindt u de programmadoelstellingen voldoende SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden)?	
3.	Aan welke eisen zou een doelstelling minimaal moeten voldoen?	

INDICATOREN

1.	Hoe beoordeelt u de in de programmabegroting opgenomen indicatoren?	
2.	Welke indicatoren zijn voor u belangrijk? Kunt u een aantal voorbeelden opnoemen?	
3.	Kunt u de indicatoren gebruiken als meetinstrument?	

Onderdeel: Wat gaan we daarvoor doen?

1.	Wat gaan we daarvoor doen is in de programmabegroting onderverdeeld in drie categorieën: Wat vindt u van de gehanteerde onderverdeling?	

Onderdeel: Wat mag het kosten?

1.	Hoe beoordeelt u de aangepaste baten/lasten tabellen?	
2.	Is de toelichting onder de baten/lasten tabellen duidelijk?	
3.	Wat zou u willen teruglezen in de toelichting?	
4.	Vanaf welk bedrag zou u een verklaring van de verschillen willen?	
5.	Helpt het inzicht in structureel en incidenteel?	
6.	Wat vond u van de interactieve meerjarige tabel in de digitale begroting?	

Onderdeel: Overige

1.	Heeft u gebruik gemaakt van de onderdelen Overige?	
2.	Zo ja, welke heeft u het meest gebruikt en welke het minst? En waarom?	

Paragrafen

1.	Wat vindt u van de samenvoeging van de paragrafen *Weerbaarheid en Wendbaarheid* en *Weerstandsvermogen en risicobeheersing* tot de nieuwe paragraaf *Weerstandsvermogen en risicobeheersing*?	
2.	Naast de verplichte paragrafen hebben we als gemeente Utrecht ook de paragraaf Investeringen. Hoe beoordeelt u deze paragraaf?	
3.	Is er volgens u een paragraaf die volgens u ontbreekt?	

Financiën

1.	Wat vindt u van de opgenomen tabellen in dit hoofdstuk?	
2.	Zouden we de tabellen op een andere manier mogen presenteren?	
3.	Welke onderdelen zou u graag in dit hoofdstuk zien, bijvoorbeeld: Uitgangspunten Begroting Nadere onderbouwing van baten en lasten voorliggende Begroting Toelichting financieel beleid …. ….	

Overige feedback

1.	Mist u nog onderdelen in de programmabegroting?	
2.	Wilt u nog iets anders meegeven?	

Evaluatie Programmabegroting 2023



Adviescommissie Controle en Financiën, 17 november 2022

FIJ

Gemeente Utrecht

Agenda

1. Terugblik zomersessie 26 augustus
2. Evaluatie Programmabegroting 2023
3. Vooruitblik Programmabegroting 2024
4. Vervolgproces

1. Zomersessie 26 augustus (1/3)

Raamwerk
Sturen & Verantwoorden

Begrotingscyclus

- VJN
- Begroting
- Berap
- Jaarrekening

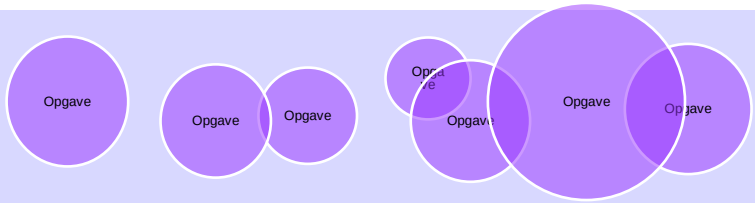
Beleidscyclus

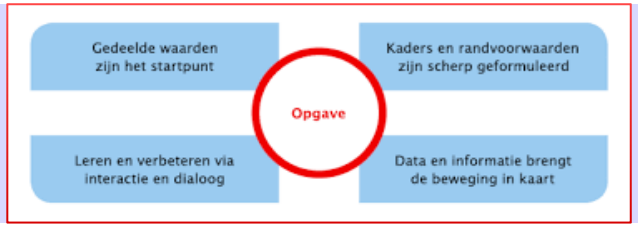
- Visie
- Beleidsnota
- Uitvoeringsplan

Management-cyclus

- Voortgang
- Realisatie
- Andere tussentijdse afspraken

Opgavegericht werken





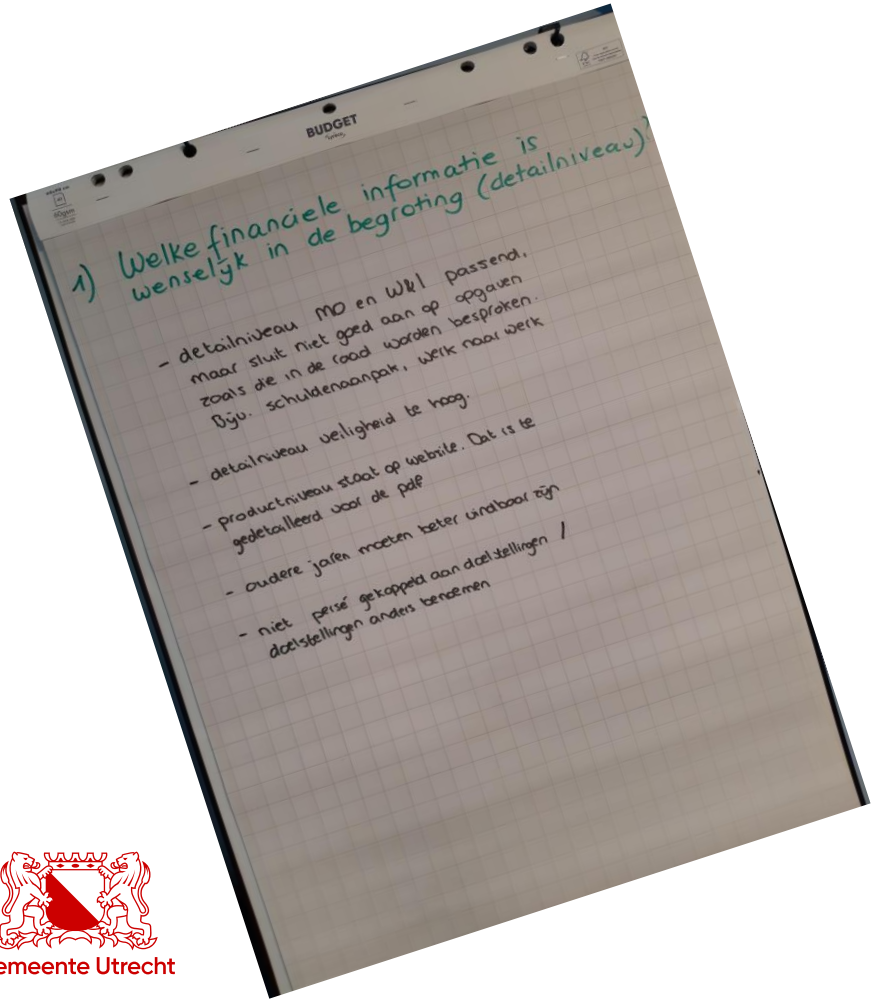
Coalitieakkoord

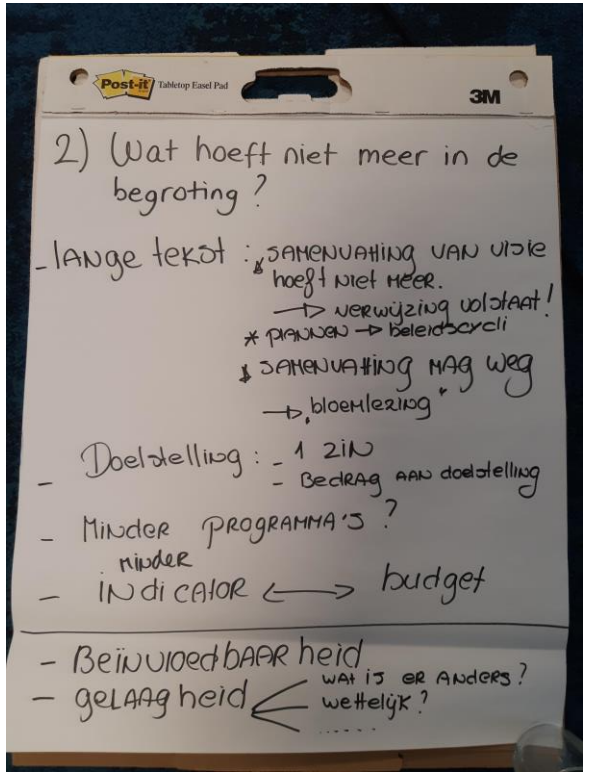
Gezond stedelijk leven voor iedereen

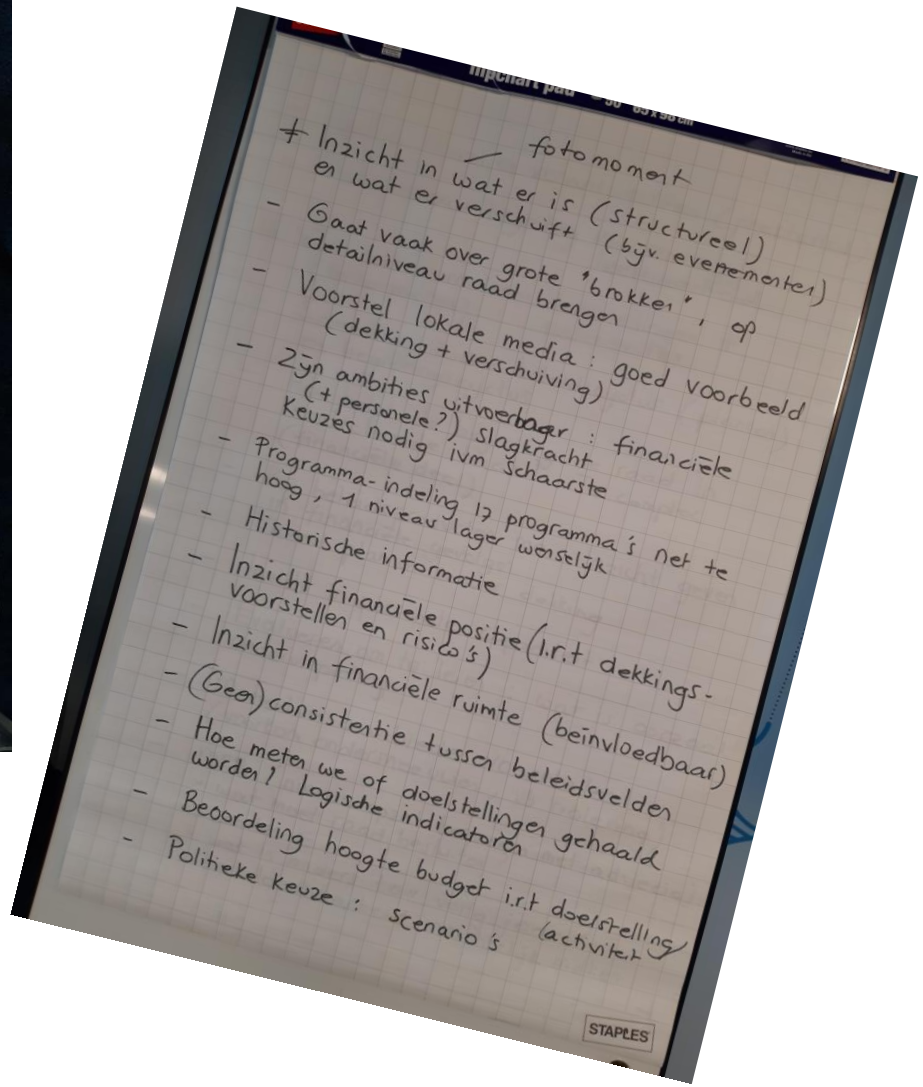
Gemeente Utrecht

1. Zomersessie 26 augustus (2/3)

Wat hebben we opgehaald?







Gemeente Utrecht

1. Zomersessie 26 augustus (3/3)



Waar werken we op dit moment aan?

- Betere aansluiting van begrotingscyclus op beleidscyclus:
  - Spelregels beleidscyclus
  - Herformulering doelstellingen
  - Verbetering indicatoren
- Duurzame programma-indeling obv onze doelstellingen
- Inzicht in de beïnvloedbaarheid van de begroting (onderzoek Berenschot,1 april 2023 gereed)
- Financiële leesbaarheid (verbeteren tabellen/toelichtingen, aanpassen detailniveau)
- Actualiseren financiële producten (niveau onder programmadoelstellingen)
- Stapsgewijze aanpassingen in het MPR (uitleg, duiding en besluitvorming/VJN 2023)

2. Evaluatie programmabegroting 2023 (1/2)

Wat halen we uit de schriftelijke feedback die we hebben ontvangen?

- Voorkeur voor werken vanuit PDF
- Programmadoelstellingen verschillend van niveau en omschrijvingen (te) uitgebreid
- Indicatoren matig, willekeurig en beperkt als meetinstrument
- Wat gaan we daarvoor doen? Scherper en korter
- Wat mag het kosten? Behoefte aan inzicht in (oorzaak) afwijkingen en historisch perspectief
- Suggesties (o.a. verbetervoorstellen Gert Dijkstra)

2. Evaluatie programmabegroting 2023 (2/2)

Aanvullende feedback op halen aan de hand van onderstaande vragen

1. Welk onderdeel van de PB 2023 raadpleegt u het meest?
2. Welke (financiële) informatie uit PB 2023 helpt u het meest om te sturen?
3. Wat vindt u van de balans in de PB 2023 tussen financiële informatie en inhoudelijke informatie over de programma's?
4. Wat vindt u van de inhoudelijke toelichting op de programma's (ambitie, doelstellingen, activiteiten)?
5. Welke informatie mist u in de PB 2023?
6. Hoe leest u de begroting? Via de website of de pdf?

3. Vooruitblik programmabegroting 2024

- Verbeteringen Programmabegroting 2024, mede n.a.v. zomersessie en evaluatie:
  - een compactere begroting (minder pagina's/schrappen),
  - een gewijzigde programma-indeling,
  - een actualisatie van doelstellingen en indicatoren (in samenhang met de beleidscyclus),
  - een verdere verbetering van de financiële informatie in de programma's, zowel op het vlak van leesbaarheid als stuurbaarheid,
  - een verbetering van een aantal paragrafen, te denken valt aan de paragrafen Investeringen, Kapitaalgoederen en Verbonden partijen.
- Voorstel voor verbeteringen bespreken we graag met de adviescommissie in een (nog te plannen) vervolg op de zomersessie.

4. Vervolgproces

- Raadsbrief met korte toelichting op proces Sturen & Verantwoorden (begin december)

- Adviescommissie betrekken om tot voorstel te komen en voorstel te toetsen:
  - Kader beleidsdocumenten en verbeteringen MPR (26 januari)
  - “Vervolg zomersessie" over aanpassingen Programmabegroting 2024 (feb/mrt)

- Raadsvoorstel over Sturen en Verantwoorden (eind april/begin mei) met daarin:
  - Kader voor beleidsdocumenten
  - Wijzigingen programma-indeling Programmabegroting
  - Wijzigingen doelstellingen en indicatoren Programmabegroting

Jaarplan Adviescommissie Controle en Financiën 2023 (augustus 2022)

Datum en tijdstip 2022	Onderwerpen
Uitgangspunten	– *In beginsel 8 x 1,5-2 uur 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)* – *We vergaderen van 20.00-21.30/22.00.*
Overige onderwerpen (veeglijst en lopende toezeggingen)	*PM Jaarplan 2022* • *Themabijeenkomsten Deloitte* *Zomersessie* • *Risicomanagement (Cees)* • *Grexen* • *Verbonden partijen/GR (deloitte)* • *Subsidies/inkoop* *Ambtelijke organisatie:* • *WAAVA* • *Begroting van de toekomst* • *MPR* • *Sturen en verantwoorden*
Do. 26 januari	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Verlening accountant boekjaar 2023 (PM) – Update opdrachtbevestiging 2022 aanvullende regelingen (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 23 februari	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – 1e begrotingswijziging (tijd: 10 minuten) – Aanpak raadstoets (tijd: 15 minuten) – Update status adviezen realisatie en begroting (eens per kwartaal tijd: 15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do. 30 maart/Do. 20 april	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarverslag/jaarplan Rekenkamer

Datum en tijdstip 2022	Onderwerpen
	– Invulling TB JS/VJN (15 minuten) – Voortgang accountantscontrole (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Do 8 juni (let op langer door VJN en JS)	**Vergadering adviescommissie (90 minuten)** – Opening, verslag en ingekomen stukken (tijd: 10 minuten) – Jaarstukken (beschikbaar 11 mei 2023) – (concept) Accountantsrapport van bevindingen, incl. accountantsverklaring over de Jaarstukken – Concept Reactie van het college op het accountantsrapport – Voorjaarsnota (beschikbaar 16 mei 2023) – Berap incl. resultaatsbestemming en MPUV en MPR – (eventueel) Advies aan commissie VBF n.a.v. Voorjaarsnota/Berap/JS – Jaarverslag/Jaarplan concernaudit (15 minuten) – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (5 minuten)
Zomersessie adviescie C&F *PM*	**Nader in te vullen:**
Do. 7 september	PM (kan wellicht vervallen door zomersessie)
Do. 5 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). – Update status adviezen realisatie en begroting (eens per kwartaal tijd: 15 minuten) – Opdracht accountant (tijd: 10 minuten). – Vooruitblik volgende vergadering (tijd: 5 minuten) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)
Do. 23 november	**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) – Afsluiting (tijd: 5 minuten)