

Bundel – Adviescommissie Controle en Financiën van 4 december 2025

- 1.a Opening en mededelingen (5 minuten)
- 1.b Vaststellen van de agenda (2 minuten)
- 2 Vaststellen van het verslag vorige bijeenkomst (1 minuut)
20251016 Notulen Adviescommissie_Controle_en_Financiën
- 3 Ingekomen stukken (5–10 minuten)
Halfjaarverslag Concernaudit: verzoek om vragen vooraf in te sturen naar de commissiegriffier
Raadsbrief Voortgang verbeterprogramma Versterken Financiële Functie najaar 2025
Halfjaarverslag 2025–26 Concernaudit
- 4 Concept Boardletter van de accountant en reactie college (15–20 minuten)
Toelichting op de uitkomsten door Deloitte en mogelijkheid tot het stellen van vragen.
Raadsbrief Jaarstukken 2025 – Boardletter 2025
Boardletter 2025 gemeente Utrecht
Adviescommissie gemeente Utrecht 4 december 2025
- 5 Raadsvoorstel Normenkader rechtmatigheid 2025 (5–10 minuten)
Mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de ambtelijke organisatie.
NB: stuur vragen vooraf alvast in naar de commissiegriffier.
Vraag: kan de adviescommissie instemmen om richting de cie VBF het advies mee te geven dit als een A-punt te behandelen?
Dossier 4978 voorblad
Raadsvoorstel Normenkader rechtmatigheid 2025
Normenkader rechtmatigheid 2025
- 6 Raadsvoorstel Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 (10–15 minuten)
Korte toelichting door ambtelijke organisatie.
Vraag: kan de adviescommissie instemmen om richting de cie VBF het advies mee te geven dit als een A-punt te behandelen?
Dossier 4993 voorblad
Raadsvoorstel Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025
Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 raad
- 7 Evaluatie Sturen en Verantwoorden (15–20 minuten)
Toelichting op de uitkomsten door ambtelijke organisatie.
CONCEPT Evaluatierapportage standaard voor de beleidscyclus
Evaluatie – Standaard voor de beleidscyclus
- 8 Vooruitblik volgende vergadering (5 minuten)
Vergadering 15 januari 2026
– Opening, verslag en ingekomen stukken
– Overdracht --> vragenlijst invullen
– Afsluiting
- 9 Afsluiting (2 minuten)

Adviescommissie: Ruud Maas (voorzitter), Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit), Gert Dijkstra, Joost Vasters, Charlotte Passier, Raphaël Klijn, Lars van Rooijen, Fred Claasen, Titus Stam (vervangt Rick van der Zweth), Bina Chirino, Agnes Scholte

Overige deelnemers: Jurjen Bakker (strategisch adviseur financiën), Ayse Demir (financieel strateeg concernfinanciën), Magda Chedi-Van Hall (directeur financiën), Rachid Saghraoui (directeur concerncontrol), Freek Verbakel (financieel strateeg), Rein-Aart van Vugt (accountant), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Johan Dorst, Paul Venhoeven en Johan Snoei (Rekenkamer)

Afwezig: Rick van der Zweth, Margreet Ramaker, Jantine Zwinkels en Bob Molenkamp (Deloitte)

1a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering. Er volgt een korte voorstelronde.

De heer Dorst heeft een mededeling: de aanwezigen hebben een mail gekregen over sturen en verantwoorden. Hij zou graag zien dat alle leden van de adviescommissie en hun collega's de evaluatie invullen.

Verder is er een mededeling door mevrouw Chedi-van Hall over de eindejaarswijziging welke op 2 december zal worden verspreid voor de adviescommissie op 4 december. Dit is niet gebruikelijk, maar door het nieuwe vergaderschema (nieuwe werkwijze) is de adviescommissie een week naar voren geschoven. De afdeling zal het raadsvoorstel kort toelichten.

De heer Venhoeven zegt dat er bij de Rekenkamer een vacature is waarop 115 sollicitanten hebben gereageerd.

Volgens de heer Saghraoui loopt er een onderzoek Onderbesteding, waaraan Utrecht meedoet. Het wachten is op de uitkomsten. Mevrouw Rijnders zegt dat een afvaardiging van de adviescommissie hierover met de Rekenkamer heeft gesproken.

1b. Vaststelling agenda

De agenda wordt vastgesteld.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst

Dit wordt vastgesteld.

3. Ingekomen stukken (Controleplan 2025)

Geen opmerkingen.

4. Toelichting wijziging BADO door Deloitte

De heer Van Vugt geeft een toelichting op de wijziging van de BADO. Het gaat hier om de vraag wanneer de accountant de jaarrekening goedkeurt. In de begroting 2025 zijn de totale lasten 2 miljard en wordt er 93 miljoen aan de reserves toegevoegd. Tot en met 2024 werd er voor fouten 1 procent als goedkeuringstolerantie over dit bedrag genomen (21,6 miljoen). Voor onzekerheden was dat 3 procent (64,8 miljoen). In het kader van de harmonisatiewetgeving moeten bij de BADO nu de fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld worden en is het percentage naar 2 procent gegaan. De tweede verandering is dat je die 2 procent niet meer mag rekenen over de lasten en de dotaties aan de reserves alleen maar over de zuivere lasten. Dat betekent voor Utrecht een bedrag van 41,4 miljoen. Vorig jaar kwam de berekening op 6,5 miljoen aan fouten en 5,5 miljoen aan onzekerheden en werd de jaarrekening op basis daarvan goedgekeurd. De heer Van Vugt geeft een fictief voorbeeld waarbij de gemeente met 25 miljoen aan fouten en 10 miljoen aan onzekerheden bij elkaar opgeteld ruim onder de grens van 41,4 zou blijven. Ook dan zou de jaarrekening worden goedgekeurd. Per saldo wordt de goedkeuringstolerantie voor fouten minder streng en voor onzekerheden strenger. De wijziging heeft misschien wel invloed op de hoeveelheid werk die er verricht moet worden. Dit zal gemonitord worden. Op de vraag wat er gebeurt als

de accountant een verklaring met een beperking afgeeft, zegt de heer Van Vugt dat dit aan de politiek is. Volgens hem leidt dit over het algemeen niet tot grote problemen en is de gemeente Utrecht de laatste jaren binnen de goedkeuringstolerantie gebleven. De marge van 2 procent mag door de Raad in het normenkader ook lager worden vastgesteld, maar de heer Van Vugt ziet hier zelden aanleiding toe. Op een vraag van de heer Saghraoui antwoordt hij dat de fouten en de onzekerheden bij de gemeente zelf wel worden gescheiden. Volgens de heer Saghraoui betekent wel iets voor de audit, de interne controle.

De rapporteringstolerantie blijft vooralsnog € 500.000. Een derde tolerantie is de verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording. In de vorige BADO lag die tussen de 0 en 3 procent van de lasten, inclusief de dotaties aan de reserves. Die ligt nu tussen de 0 en de 2 procent, exclusief die dotaties. Feitelijk is deze tolerantie nu gelijkgetrokken aan de goedkeuringstolerantie van de accountant. In de berap van de gemeente is die tolerantie op 2 procent vastgesteld (41,4 miljoen).

Wat het meerwerk betreft zegt de heer Van Vugt dat dit moeilijk te taxeren is omdat zowel het percentage als de grondslag verandert. De laatste twee jaar vielen de kosten voor meerwerk hoger uit. Over 2024 was dat € 72.000. Voor € 25.000 zat dat in de herstructurering van Leidsche Rijn. De tweede post betrof de afsluitende P14-boeking (€ 20.000). En tenslotte was er nog een bedrag van € 18.000 voor correcties binnen het kader van de SiSa-regelingen. De accountant hoopt in de jaarrekening 2025 terug te kunnen naar het oude niveau.

Iedereen is akkoord met de toelichting.

5. Toelichting op de programmabegroting en de tweede Berap

De heer Van Vugt reflecteert op de programmabegroting. Naar zijn mening is die een logische en stabiele voortzetting van de begroting voor 2025 en de voorjaarsnota. Hij vindt de integrale opbouw knap. Die loopt vooruit op de komende verandering in regelgeving: de drie W-vragen in het BBV worden zes W-vragen. De nieuwe vragen hebben betrekking op uitvoeringsrisico's (strategische risico's), inzicht in investeringen en inzicht in de verbonden partijen. De gemeente geeft in de programmabegroting ook nog inzicht in de subsidies. De heer Van Vugt denkt dat de tekst wel korter kan. Volgens mevrouw Rijnders staan de uitkomsten van de raadstoetsen (meer informatie) wel op gespannen voet met de compactheid.

Het derde punt van de heer Van Vugt is de grip op investeringen. Volgens hem is dat veruit het belangrijkste thema voor de gemeente Utrecht. In de tweede berap zit 27 miljoen aan nieuwe investeringen. Over heel 2025 kom je dan, samen met de nieuwe investeringsbudgetten voor 2026, aan 350 tot 400 miljoen aan nieuwe investeringen. Hoewel de gemeente in de realisatie wel is gestegen van 60 naar 200 miljoen, vraagt de heer Van Vugt of zij de jaarlijkse stijging in de investeringen wel waar kan maken in de realisatie. Er is een plafond van 65 procent. Voor 2025 is er 346 miljoen aan investeringen geraamd, met een plafond van 225 miljoen. Dan ga je ervan uit dat er 35 procent niet wordt gedaan. De raming van de investeringen moet wel realistisch zijn.

De voorzitter vraagt of het zou helpen om het plafond op een andere manier in te stellen. De heer Saghraoui zegt dat de gemeente die 65 procent liefst niet had toegepast. Er zijn wel redenen om te stapelen, zoals de onderwijshuisvesting. De gemeente is bezig om een harder investeringsplafond toe te passen. De vraag is of dat het gewenste effect heeft. Wat is een slimme methodiek om investeringsoptimisme zodanig uit te bannen dat het eerder versnellend dan remmend werkt? Volgens de heer Van Vugt is het belangrijkste dat de realisatiekracht omhoog gaat. Landelijk lijkt er wel een trendbreuk te zijn, want voor het eerst in twintig jaar hebben de gemeenten collectief meer geïnvesteerd. In de stapeling van beleid moet je scherp zijn op een realistische planning en begroting. Centrale sturing is hierbij cruciaal. Je moet ook durven te kiezen. De heer Saghraoui zegt dat bij de voorjaarsnota in een technische sessie is aangegeven hoe dit plafond wordt aangevlogen. Daarbij werd gezien dat er groei was in de realisatie van investeringen. Het plafond van 65 procent is gebaseerd op aannames met betrekking tot die stijgende lijn. Volgens de heer Van Vugt hangt dit thema samen met een ander groot thema voor de gemeente Utrecht: de concernsturing c.q. monitoring, oftewel het versterken van de financiële functie. Volgens hem moet het mechanisme fundamenteel anders. Hij wijst nogmaals op de grip op investeringen. Mevrouw Chirino vraagt waarom het plafond op 65 procent is gesteld. De heer Saghraoui zegt dat 65 een historisch cijfer is dat in het verleden is gepakt en doorgetrokken is als een prikkel om de organisatie intern scherp te houden. De heer Van Vugt zegt dat je 2,6 miljard aan kredieten hebt weggezet, als het investeringsvolume op 207 of 225 miljoen tien jaar lang blijft staan. Volgens de heer Saghraoui heeft dit geen gevolgen voor de solvabiliteitsratio. Hij waarschuwt dat de Raad en het College wel goede afspraken moeten maken. Hij vindt het vreemd dat er 100 procent krediet geautoriseerd wordt en pleit voor een voorbereidingskrediet. De heer Claasen merkt op dat je geen krediet kunt autoriseren waarbij de uitvoering van het werk tien jaar duurt. De heer Bakker zegt hierop dat er 2,6 miljard aan krediet is geautoriseerd maar dat daarvan wel al 680 miljoen is gerealiseerd. De heer Van Vugt zegt dat het ook zit in de manier waarop budgetten door de Raad worden geautoriseerd. Hij voegt daaraan toe dat sommige projecten gewoon lang duren. Grip op investeren betekent ook een ander proces van autoriseren door de Raad.

De heer Van Vugt wijst ook op de manier waarop met reserves wordt omgegaan. Hij ziet dat er nu drie nieuwe reserves zijn ingesteld en vraagt of dat niet anders kan. Volgens de ramingen daalt de reservepositie nog in 2025 en 2026, om daarna weer te gaan stijgen. Over de omvang van de reserve maakt hij zich geen zorgen. Wel zal de solvabiliteit

ongeveer 20 procent dalen door de enorme toename van de schulden vanwege de investeringsagenda. Er zijn nu meer dan 80 bestemmingsreserves. De heer Van Vugt wil die hoeveelheid en de beheersing daarvan meegeven als een aandachtspunt. Volgens de heer Saghraoui kunnen reserves leiden tot begrotingsluiheid en een gebrek aan integraliteit. Het risicomanagement past wel in dat verhaal. Het verminderen van de reserves en het opvangen van risico's vraagt misschien ook om een wijziging aan de beleidskant. Minder reserves betekent minder losse potjes, een beter gesprek op integraal gebied en meer concernsturing en monitoring. De heer Claasen vindt dat de middelen van de gemeente meer bij de politiek in beeld moeten komen. De heer Saghraoui denkt dat achterliggende problemen dan ook beter in beeld komen. Er moet een goede analyse van de reserves komen, waarbij wordt gekeken of die ingezet worden voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Op de vraag van mevrouw Passier naar de reserves voor groot onderhoud antwoordt de heer Van Vugt dat sparen voor groot onderhoud verstandig is en dat het bij het onderhoud van wegen en de riolering om vrij harde verplichtingen gaat. Volgens hem staat dit los van de reserves, gaat het meer om het uitsmeren van onvermijdelijke lasten. Dit wordt in de kerngetallen meegenomen bij de schulden, waardoor die hoger lijken. De 346 miljoen is een potje om toekomstige lasten op te vangen.

Bij de risico's maakt de gemeente een onderscheid tussen strategisch en financieel. Bij de weging van de financiële risico's vraagt de heer Van Vugt of je daar wel capaciteit voor moet hebben (de in het BBV genoemde algemene reserve, het weerstandspotje). Volgens hem kun je hierop sturen. Hij vindt dit minder belangrijk dan de eerder genoemde punten. De heer Van Vugt sluit zich aan bij de heer Saghraoui en zegt dat er opgepast moet worden voor een bepaalde mate van luiheid en dat er gekeken moet worden of de bestemmingsreserve voldoet aan de beoogde intentie, namelijk het egaliseren van lasten en het voorkomen van jojo-effecten. Hier hebben systeemreserves veel meer een investeringskarakter en wordt het budget voor vertraagde investeringen doorgeschoven naar de toekomst. Er moet een politieke afweging gemaakt worden of men het passend vindt om hiervan een systeemreserve te maken.

De heer Van Vugt reageert op een vraag van mevrouw Ramaker. Bij de tussenrapportage staat er een bedrag van 4 miljoen dat als last voor de riolering (voorziening GJP) wordt gestort. Twee jaar geleden is er een groot bedrag van het egalisatiefonds riolering aan de algemene reserve toegevoegd, dat vervolgens daaruit weer in de voorziening GJP is gestoken. De heer Van Vugt vraagt waarom dat gebeurd is en of het juist is, omdat je niet zomaar algemene middelen aan een voorziening mag toevoegen. Feitelijk gaat het hier om geld van de burger. Deloitte gaat kijken of dit in de jaarrekening 2025 goed gaat.

De heer Van Vugt maakt zich geen grote zorgen over de solvabiliteit, omdat de gemeente met het eigen vermogen controle over de reserves lijkt te krijgen. De solvabiliteit daalt enigszins maar stijgt ook weer en is dus vrij stabiel. Wat hem betreft is grip op investeringen het hoofdonderwerp.

6. Vooruitblik volgende vergadering

Mevrouw Rijnders zegt dat de heer Dorst haar bij de volgende vergadering (op 4 december) gaat waarnemen. Zij vraagt of de aanwezigen tijdig hun vragen kunnen opsturen, want er is dan best een volle agenda, met de evaluatie (sturen en verantwoorden), de concernaudit, de eindejaarswijziging, het normenkader en de board letter. Zij vraagt ook of Deloitte de belangrijkste punten van de board letter kan aangeven.

De ambtenaren vertrekken om 19.20u.

7. Evaluatie Adviescommissie aan de hand van het groeimodel PwC

Mevrouw Rijnders zegt dat de adviescommissie op 15 januari voor het laatst bijeenkomt in deze samenstelling. Zij zal geëvalueerd worden aan de hand van een groeimodel waarin vijf niveaus worden beschreven. De adviescommissie kijkt veel breder dan de jaarrekening en ook de diversiteit van leden is gegroeid. Mevrouw Rijnders zegt dat de leden moeten kijken op welk niveau ze zelf zitten en waar ze naar toe willen wat betreft hun voorkeuren en het aantal vergaderingen waaraan ze willen deelnemen. Het gaat ook over de vraag of de vergaderingen besloten moeten zijn of dat iedereen welkom is. De adviescommissie heeft hierbij gekozen voor een tweepartnermodel in de aanbesteding waarbij de accountant altijd aanwezig is om de commissie van advies te dienen. Voldoet dit aan de behoefte van de leden of zouden ze dit anders willen zien? Er is een deel met de ambtenaren en een deel zonder, en er is voor gekozen om de wethouder niet aan te laten sluiten, zodat het apolitiek blijft. De commissie besluit niets maar geeft een advies dat zij eventueel in de Raad onder de aandacht kan brengen. Mevrouw Rijnders zal haar presentatie meesturen met de stukken. Zij vraagt de leden om hierover na te denken, wat zij hiervan vinden en of zij thema's zien die ze vaker terug zouden willen laten komen. Een andere vraag is of de leden de heidagen terug zouden willen. De heer Van Vugt zegt desgevraagd dat de adviescommissie op niveau vier of vijf van het groeimodel zit. Hij denkt dat er misschien een aanscherping mogelijk is in de onderwerpen die hier behandeld worden, dat de heidagen terug moeten komen en dat de relatie met de politieke commissies versterkt kan worden. Mevrouw Rijnders vraagt om het artikel door te lezen en medio/eind november de vragenlijst ingevuld op te sturen.

8. Advies aan de commissie VBF over de programmabegroting

De voorzitter wijst op het advies over vorig jaar bij de agenda. Mevrouw Rijnders geeft hierop een toelichting. Zij zegt dat de investeringen en de reserves ook al bij de voorjaarsnota zijn genoemd en vraagt of dit nog een keer herhaald moet worden. De leden heven hier wel de voorkeur aan. De voorzitter zegt dat een aantal kritiekpunten met betrekking tot de

begroting nogmaals in het advies van de commissie zullen worden opgenomen. De heer Claasen pleit voor consistentie op de genoemde thema's. Hoewel er de vorige keer wel iets is gezegd over de reserves, zijn die niettemin toegenomen. De commissie is daar kritisch over. Mevrouw Rijnders zal hier een voorzet voor maken en die in de app en de mail delen. De commissie geeft er input op waarna mevrouw Rijnders het af zal maken en het ook aan mevrouw Schilderman zal sturen. Zij zal alle adviezen van de laatste tijd doornemen en daar een samenvatting van maken. De heer Van Vugt vindt dat het MPR daar echt bij hoort, omdat een heel deel van de 280 miljoen aan investeringen daar vandaan komt. De voorzitter vraagt of er moties moeten worden ingediend met betrekking tot de systeemreserves. Mevrouw Schilderman heeft gezegd dat het budgetrecht van de Raad wordt aangetast als de commissie minder reserves adviseert. Volgens de heer Van Vugt gaat het om de vraag bij hoeveel reserves het fonds beheersbaar blijft. In Utrecht worden veel investeringen bijna automatisch via de begroting geautoriseerd. Dat moet een ander mechanisme worden, zodat de Raad er meer zicht en grip op krijgt. Dat is voor een deel politiek.

9. Afsluiting

De voorzitter sluit de vergadering om 19.50u.

Actielijst: zie volgende pagina

Actielijst

	Actiepunt	Actiehouder	Deadline
1	De stukken voor de vergadering op 4 december over de eindejaarswijziging worden op 2 december verspreid.	College	2 december
2	Monitoren uren Deloitte ivm wijziging BADO	Deloitte	Jaarstukken 2025
3	Deloitte gaat kijken naar de voorziening Riolering in de jaarrekening 2025.	Deloitte	Jaarstukken 2025
4	Mevrouw Rijnders zal haar presentatie van het groeimodel meesturen met de stukken.	Mevrouw Rijnders	Staat bij de Stukken van deze vergadering
5	De adviescommissie moet eind november de vragenlijst met betrekking tot de evaluatie van de adviescommissie ingevuld opsturen.	Adviescommissie	2 weken tijd na versturen vragenlijst
6	Mevrouw Rijnders zal een voorzet maken voor een advies met betrekking tot de reserves en die in de app en de mail delen.	Mevrouw Rijnders	Staat bij de Stukken van de begroting

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Wim Kouwenhoven	Datum	25 november 2025
E-mail	Wim.kouwenhoven@utrecht.nl	Kenmerk	33507069
Type brief	Voortgangsbrief, afdoeningsbrief	Onderwerp	Voortgang verbeterprogramma Versterken Financiële Functie najaar 2025
Bijlage(n)	5 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Een robuuste financiële functie is de ruggengraat van een gezonde en toekomstbestendige stad. Het stelt ons in staat om verantwoorde keuzes te maken en doelgericht te investeren in een leefbare, veilige en inclusieve stad. De afgelopen periode hebben we belangrijke stappen gezet om onze financiële functie te verbeteren. Dit zijn stappen die we samenvatten in drie logische fasen: het ordenen van onze uitdagingen, het op orde brengen van het fundament en het duurzaam versterken van onze organisatie, processen, systemen en samenwerking.

In deze brief nemen we u mee in de voortgang van deze stappen. We geven hiermee invulling aan onze toezegging ([ID 1008](#)) om u aanvullend te informeren naast de gesprekken in de adviescommissie Controle en Financiën en de toelichting in de producten van de begrotingscyclus. Als eerste geven we inzicht in de besteding van de structurele middelen en een terugblik van wat er al gerealiseerd is. Vervolgens bieden we een doorkijk voor de komende periode. Ook zoomen we in op de risico's binnen het programma.

Besteding incidentele – en structurele middelen aan op orde brengen van bezetting en kennis

In de Voorjaarsnota 2024 heeft uw raad besloten om vanaf 2025 structureel €1,050 miljoen euro beschikbaar te stellen (2024 €0,625 miljoen euro). De focus van de besteding van de structurele middelen heeft gelegen op het op orde brengen van de personele bezetting van concern financiën. Dit omvat twee elementen:

1. Toevoegen van strategische expertise. Er zijn strategische functies gecreëerd die voorheen ontbraken maar die nodig zijn voor een toekomstbestendige financiële functie - zoals de coördinator ter ondersteuning van de begrotingscyclus en een senior coördinatoren bij Advies en Specialisten
2. Borgen van kennis en kwaliteit. Het vervangen van tijdelijke inhuur door vaste medewerkers om kennis en continuïteit te borgen - zoals de directeur Financiën & Inkoop, de manager Financiën en meerdere adviseurs binnen het team van financieel advies en specialisten en binnen de financiële administratie.

Het op orde brengen van de formatie is in 2024 gestart en is inmiddels is de basis grotendeels op orde. De kennisopbouw is nog in volle gang. (Ook) in de komende periode zal verder worden bekeken of de capaciteit en kennis voldoende zal zijn richting 2030. Een overzicht van de personele ontwikkelingen is opgenomen in de bijlage 1.

Incidentele middelen in 2024 (0,785 miljoen euro) en 2025 (0,250 miljoen euro) zijn ingezet als vliegwiel om de verbeteringen te versnellen en specifieke kennis in te vliegen. Hiermee is een scan voor de financiële functie uitgevoerd door een externe partij als input voor het programma en is een start gemaakt met het programma op het gebied van verandermanagement om de samenhangende trajecten te ordenen en coördineren. Ook bij Ruimte zijn in 2024 en 2025 binnen de financiële functie belangrijke stappen gezet. Het management is beter in positie gebracht, de dienstverlening is verduidelijkt, vaste medewerkers zijn geworven en teams hebben hun competenties versterkt -onder meer via een nieuw opgezet opleidingsprogramma. Verder is stevig ingezet op meer uniforme werkwijzen, duidelijke richtlijnen en beter vastgelegde processen, zodat zowel de uitvoering als de sturing beter geborgd worden. Hierdoor ontstaat een duurzaam fundament voor verdere verbetering welke in 2026 verder doorloopt. Een overzicht van de structurele -en incidentele toegezegde financiële middelen is opgenomen in bijlage 2.

Fase 1 – het ordenen van onze uitdagingen en het in gang zetten van de verbeteringen

Vanaf 2024 wordt gewerkt aan het versterken van de financiële functie. Hierbij heeft de nadruk gelegen op het verder versterken van concern financiën: de centrale financiële afdeling van de gemeente Utrecht. Activiteiten die zijn gerealiseerd zijn onder meer:

- Per 1 januari 2025 is de gemeente een volledig nieuwe versie van een financieel systeem, SAP S/4HANA in gebruik genomen. Dit is niet zomaar een update, maar een transitie naar een compleet nieuw fundament onder de financiële processen van de gemeente Utrecht. Deze stap was noodzakelijk, omdat de oude versie binnenkort niet meer wordt ondersteund en onvoldoende mogelijkheden bood voor verdere automatisering en sturing. Een dergelijke grootschalige operatie, die alle financiële transacties en werkzaamheden van de gemeente raakt is zeer impactvol. De voorbereiding in geheel 2024 en de implementatie in 2025 vraagt een enorme inspanning van de organisatie. Een tijdelijke en ingecalculerde dip in prestaties is hierbij onvermijdelijk. Verdere optimalisering van de operationele functionaliteiten in de komende periode is - zoals ook de accountant al constateerde - van belang. Op termijn biedt het nieuwe systeem echter cruciale voordelen voor continuïteit, efficiëntie, automatisering en rapportages, wat essentieel is voor de verdere doorontwikkeling in 2026.
- Er zijn sessies met teams binnen de afdeling Financiën georganiseerd over werkdruk, samenwerking en houding en gedrag.
- Er is voor managementinformatie een eerste start gemaakt om te komen tot een gestandaardiseerde set van rapportages ontwikkeld in SAP en ook een gemeentebreed dashboard met informatie over formatiebezetting.
- Er zijn vervolgstappen gezet in het versterken van de capaciteit en de kwaliteit van het personeel bij Financiën. Dit is onder andere gebeurd door het vervangen van inhuur door vaste medewerkers, het organiseren van momenten voor kennisdeling en trainingen voor teamontwikkeling.
- Het proces voor de voorjaarsnota is op meerdere manieren versterkt. Als eerste door verduidelijking van taken en verantwoordelijkheden. Als tweede door versteviging van de regie en coördinatie op proces en kwaliteit van de inhoud. Als derde door aanscherping van de interne

controles. Tot slot hebben vijf specifieke onderwerpen (waaronder het gemeentefonds) extra aandacht gekregen om juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid te borgen. Dit is gebeurd door onder meer het vastleggen van de werkwijze, dossiervorming en kwaliteitseisen.

Eind 2024 bleek uit de uitgevoerde scan door een externe partij dat de financiële functie in staat is te zorgen voor een correcte financiële verantwoording op basis van correcte financieel transactionele processen. Ook voldoet de taakuitvoering aan de wettelijke eisen op het gebied van verantwoording en controle. Tegelijkertijd zijn op het gebied van financiële sturing, waaronder het maken van ramingen, verbeteren van processen en op het gebied van rapportages verbeteringen mogelijk en noodzakelijk.

In 2025 is verder gewerkt aan de versterking van de financiële functie. Deze verbeteringen worden gerealiseerd door betrokkenen van de gemeente Utrecht zelf. Wel is daarbij een verbeterprogramma gestart dat als doel heeft om te ondersteunen bij het zichtbaar maken wat er beter kan en moet, te ondersteunen bij het verbinden en oppakken ervan en monitoren of de verbetering daadwerkelijk plaatsvindt. Het programma bestaat uit 16 samenhangende trajecten en meer dan 100 collega's uit de hele organisatie – van financiën en control tot de verschillende organisatieonderdelen – dragen actief bij aan de verbeteringen. Dit onderstreept dat het versterken van de financiële functie een organisatiebrede inspanning is.

Verbeteringen in de eerste periode van 2025 zijn onder meer:

- **Organisatie en besturing:** een eerste eindbeeld richting 2030 is opgesteld om verder vorm te geven richting 2026 (een eerste versie is opgenomen in de bijlage 3). Met het gezamenlijke eindbeeld (waaraan nog wordt gewerkt en dat wordt aangescherpt) hebben we een kompas: we weten waar we voor staan, waar we naartoe werken en hoe we waarde toevoegen. Het geeft richting, overzicht en rust – en maakt duidelijk hoe we als financiële functie bijdragen aan een financieel gezonde en toekomstbestendige stad
- **Structuur en interne beheersing:** er is verder vormgegeven aan het interne beheersingsraamwerk en de verdere toepassing rondom de P&C producten zoals de voorjaarsnota en begroting. Met dit raamwerk zorgen we voor duidelijkheid, eenduidigheid en betere kwaliteit van ons werk. Iedereen weet welke controle waar plaatsvindt, waardoor we fouten eerder signaleren en mogelijk voorkomen en sneller zekerheid kunnen geven.
- **Processen:** processen (bijv. financieel-administratieve processen, gemeentefonds) zijn verder in kaart gebracht. Door processen helder vast te leggen, eigenaarschap te benoemen en risico's te kennen, kunnen we beter sturen, fouten voorkomen en kennis borgen. Het geeft ons overzicht en maakt de basis voor verdere verbetering sterker.
- **Informatievoorziening en systemen:** een set van gestandaardiseerde (financiële) managementrapportages uit het nieuw financieel systeem (SAP) is opgeleverd. Met de standaardrapportages en dashboards creëren we meer focus, duidelijkheid en betrouwbaarheid in de financiële sturing.
- **Medewerkers:** er zijn verdere stappen gezet om inzicht te krijgen in onze opleidingen, trainingen en competenties binnen de financiële functie. Door inzicht te hebben in welke kennis en competenties we nodig hebben, kunnen we gericht investeren in ontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat collega's hun werk goed en met plezier kunnen doen, en dat we samen een toekomstbestendige financiële functie bouwen
- **Samenwerking:** er zijn specifieke momenten en trainingen georganiseerd, omdat er op een andere manier (samen)gewerkt moet worden. Dit gebeurt onder meer binnen de trajecten van het programma waarbij betrokkenen uit onder meer financiën en control – centraal en decentraal

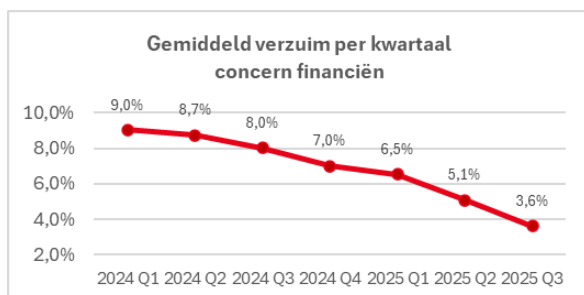
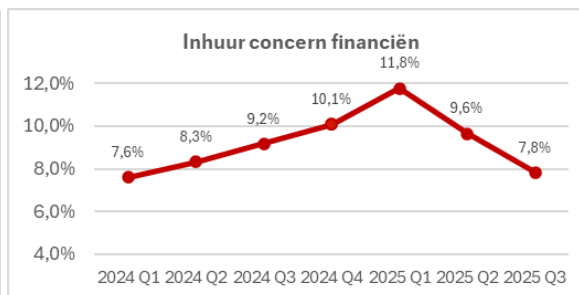
nauw optrekken om tot gezamenlijke resultaten te komen. Een goed functionerende financiële functie gaat voor 50% over inhoud en 50% over de manier waarop we samenwerken. Door aandacht te hebben voor patronen, gedrag en aanspreekbaarheid versterken we onszelf én onze organisatie

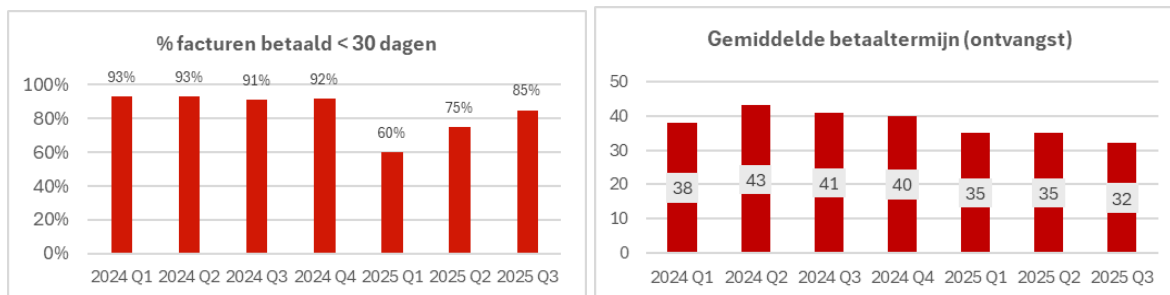
In bijlage 4 zijn meer details van de resultaten opgenomen.

Huidige verbetering in cijfers

De stappen die we hebben gezet in het op orde brengen van het fundament, werpen hun eerste vruchten af. Dit is zichtbaar in een aantal concrete indicatoren die u heeft gevraagd om een beeld te krijgen van de versterking van de financiële functie (zie ook bijlage 5). In de afgelopen kwartalen is op meerdere vlakken een verbetering zichtbaar – onder meer binnen concern financiën:

- De tijdigheid en de basiskwaliteit van de P&C producten was op orde. U heeft deze tijdig kunnen bespreken en in de commissie meerdere complimenten gegeven over de jaarrekening, voorjaarsnota en de begroting.
- Binnen concern financiën (centraal) is het gemiddelde ziekteverzuim per kwartaal met 60% afgenomen tot een gemiddelde van 3,6% in het derde kwartaal van 2025. Het percentage inhuur ligt (weer) ruim onder de 10%.
- In het medewerkerstevredenheidsonderzoek is de Employee Net Promoter Score (eNPS) gemeten. De eNPS is een score die de betrokkenheid en tevredenheid van werknemers meet en laat zien in welke mate de medewerkers de organisatie zouden aanbevelen als goede werkgever. Uit het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek komt naar voren dat de eNPS bij de afdeling Financiën is *gestegen* van -2 in 2024 naar +31 in november 2025. Dat is 14 punten *hoger* ten opzichte van de top 3 gemeenten met meer dan 150.000 inwoners.
- Het percentage facturen dat wordt betaald binnen dertig dagen kende in het eerste kwartaal van 2025 een dip door de implementatie van SAP (van 92% naar 60%). Door actieve sturing is het percentage hersteld naar 85% in Q3 2025. De ambitie is om in 2026 weer stabiel boven de 90% te presteren.
- De gemiddelde termijn waarin Utrecht haar geld ontvangt ligt met 32 dagen gemiddeld ruim negen dagen (ruim 20%) lager dan in hetzelfde kwartaal in 2024.





Ondersteunen en structureel verbeteren, presteren en leren

Vanuit het programma Versterken Financiële Functie wordt de stap gezet van ondersteunen en stabiliseren naar structureel verbeteren, presteren en leren. Het programmaplan bevat daartoe een plan met mijlpalen voor 2025-2026. Dit biedt een basis voor een verdere uitwerking in de verschillende werkgroepen/ deelprojecten.

Het programma wordt breed opgepakt, waarbij in de eerste fase nadruk ligt op het verbeteren binnen de concernafdeling financiën. In de tweede fase vindt een (verdere) verbreding plaats van focus op centraal financiën naar focus op de gehele financiële functie (financiën, control en betrokkenen vanuit het primair proces), zowel centraal als decentraal.

Fase 2 – tot en met maart 2026 – verder op orde brengen van het fundament

Op basis van de ervaringen in de eerste fase is vastgesteld wat in het tweede fase wordt opgepakt. Elementen die worden opgepakt zijn onder meer:

- De oplevering van een juiste, volledige en tijdige jaarrekening, begroting en VJN wordt ondersteund. Dit gebeurt onder meer door het verder verbeteren van de processen, het vergroten van kennis, samenwerking en versterken van de interne beheersing. Hierdoor wordt de juistheid en volledigheid van deze producten beter geborgd.
- De planning van en samenhang tussen producten binnen de begrotingscyclus wordt versterkt.
- De interne beheersing wordt versterkt door het verder vastleggen en verbeteren van financiële processen.
- De rol en functie van financial control nu en in de toekomst wordt verduidelijkt.
- Het handboek Financiën – waar kaders en richtlijnen naar voren komen - wordt verder ingevuld en geactualiseerd.
- Ondersteunende systemen zoals SAP (financieel systeem) en Lias (digitaal systeem voor planning, begroting en budgetbeheer) worden doorontwikkeld.
- (Financiële) managementinformatie wordt doorontwikkeld.
- Technologie wordt ingezet (gebruikmaken van robotisering (RPA), process mining (maakt proces zichtbaar op basis van data waardoor gericht verbeterd kan worden) en AI).
- De meetbaarheid van resultaten wordt vergroot.
- Er is veel aandacht voor samenwerken.

Ook in fase 2 zal voortdurend aandacht zijn voor persoonlijke- en teamontwikkeling en de verandering.

Fase 3 – tot en met eind 2026– inbedden en borgen - het duurzaam versterken van onze organisatie, processen, systemen en samenwerking.

Deze fase wordt gedurende 2026 verder vormgegeven. Nadruk hierbij ligt op het verder inbedden van datgene wat in de eerste twee fasen is opgepakt. Wanneer de basis verder is versterkt zal daarbij

onder meer worden gekeken naar de verdere mogelijkheden voor het versterken met behulp van digitalisering en de inzet van technologische middelen. Wat in deze fase wordt opgepakt is afhankelijk van de voortgang en de resultaten uit de voorgaande fase(n). Ook zal hierbij verder worden gekeken in hoeverre de capaciteit aansluit bij de vervolgstappen die gezet worden.

Versterking en risico's

Versterking van de gemeentebrede financiële functie is complex. De doorlooptijd van het verbeterprogramma beslaat dan ook meerdere jaren, waarbij geprioriteerd wordt op de zaken die versnelling en of versterking nodig hebben. Het is, ook de komende periode, van belang om blijvend oog te hebben voor evenwicht:

- 'De winkel draait (grotendeels) door, terwijl er verbouwd wordt'. Tijdens de verbouwing worden keuzes gemaakt over wat wel en niet kan worden opgepakt.
- Het verbeterprogramma bestaat zowel uit lange termijn verbeteringen, die een duurzame beweging op gang brengen als korte termijn verbeteringen met interventies die snel tot resultaat leiden.
- De beoogde veranderaanpak bevat enerzijds een "blauwe" insteek met planning en plan, anderzijds zal een ontwikkelgerichte aanpak de kern zijn om tot gewenste resultaten te komen.

Binnen het Verbeterprogramma Versterken Financiële Functie worden daarbij een aantal risico's onderkend, waaronder:

Risico	Gevolg	Beheersmaatregel
Capaciteit blijft kwetsbaar	De verandering kost meer tijd en energie dan beschikbaar is, of kan leiden tot kwaliteitsverlies	Prioriteren en temporiseren wanneer nodig. De balans tussen 'winkel openhouden' en verbouwen wordt continu bewaken
Commitment management en medewerkers neemt af	Zonder blijvende betrokkenheid en eigenaarschap van de hele organisatie beklijven de verbeteringen niet	Actief sturen op betrokkenheid, communiceren over de voortgang en dilemma's en het zichtbaar maken van successen
Veranderen van gedragspatronen kost tijd	Het doorbreken van oude patronen en werkwijzen kan langer duren dan gepland	Focus houden op communiceren, spiegelen op gedrag en de gewenste manier van (samen)werken. Ook binnen het programma in alle trajecten hiervoor aandacht hebben en houden.

Tenslotte

We blijven u graag actief en transparant informeren over de voortgang van het programma via de reguliere producten in de begrotingscyclus en sessies met de adviescommissie Controle en Financiën. Daarbij maken we bewust zowel de geboekte successen als de dilemma's en uitdagingen zichtbaar, zodat u een realistisch beeld heeft van de balans tussen korte termijn resultaten en lange termijn structurele veranderingen.

We hebben de afgelopen periode belangrijke stappen gezet in onze stappen van ordenen, op orde brengen en versterken. We hebben de situatie geanalyseerd, een helder plan gemaakt en in gang gezet. En hiermee een stabiel fundament gelegd in mensen, systemen en processen. De komende

Burgemeester en wethouders

Datum 25 november 2025
Ons kenmerk 33507069

periode bouwen we hierop voort om de financiële functie niet alleen goed, maar ook toekomstbestendig te maken. Tot en met eind 2026 pakken wij dit op met ondersteuning van een programma. Ook na 2026 zullen nog stappen nodig zijn om de financiële functie op orde te houden en de volgende stap te maken in de doorontwikkeling. We blijven u graag actief en transparant informeren over de voortgang, zowel over de successen als over de dilemma's en uitdagingen die we tegenkomen. We danken u voor uw voortdurende betrokkenheid en kijken uit naar de verdere samenwerking in 2026 op dit belangrijke programma.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage 1 – overzicht personele ontwikkelingen in de afgelopen periode

Personele ontwikkelingen bij concern financiën in de afgelopen periode zijn onder meer:

- Start van de nieuwe directeur Financiën & Inkoop
- Invulling van de functie van manager Financiën
- Invulling van de functie manager/ kwartiermaker financieel beleid en strategie
- Verder op orde brengen van team strategen op gebied van formatie en kennis
- Invulling van twee coördinatoren ter ondersteuning van de begrotingscyclus
- Invulling coördinator op financiële informatievoorziening
- Invulling vacature op ondersteuning Lias
- Invulling van twee senior coördinatoren bij Advies en Specialisten met focus op kennisopbouw en verbinding binnen team en kennisgebieden
- Invulling van een vijftal vacatures binnen het team van financieel advies en specialisten
- Invulling van de functie van adviseur verbonden partijen.

Bijlage 2 – financiële middelen

Door uw raad is bij de Voorjaarsnota 2024 het volgende vastgesteld:

De structurele kosten voor de uitvoering van het Verbeterplan Financiële processen binnen het organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische zaken en het in samenhang daarmee optimaliseren van financiële processen binnen organisatieonderdeel Ruimte bedragen 1,050 miljoen euro.

Er wordt 1,050 miljoen euro structureel ingezet voor het versterken van de bezetting van Financiën. Het gaat om 7 FTE voor extra capaciteit op zowel strategie, financieel advies als P&C coördinatie. Daarnaast is ook een centrale regiefunctie ingericht op het toezicht op deelnemingen en verbonden partijen. In 2024 is incidenteel 0,2 miljoen euro voor de opstart van het programma Versterken van de financiële functie begroot. Door vertraging in de opzet van het programma, wordt dit voor een deel nog in 2025 ingezet. In 2025 worden de kosten met betrekking tot het programma opgevangen binnen de reguliere budgetten, waarbij in 2025 en 2026 voor een deel wordt geput uit de structureel toegewezen gelden voor de versterking (1,050 miljoen euro). Resumerend:

<i>(bedragen x € 1.000 euro)</i>	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
<i>Knelpunt Versterken financiële functie VJN24</i>	-1.410	-1.300	-1.050	-1.050	-1.050	-1.050

	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
<i>Inzet knelpunt VJN24</i>						
<i>Optimaliseren financiële processen Ruimte</i>	-585	-250				
<i>Versterken bezetting van Financiën</i>	-625	-1.050	-1.050	-1.050	-1.050	-1.050
<i>Start Programma VFF</i>	-200					
<i>Totaal inzet knelpunt VJN24</i>	-1.410	-1.300	-1.050	-1.050	-1.050	-1.050

Bijlage 3 – waar werken we naartoe met de financiële functie van Utrecht

Organisatie en besturing

Er is een heldere, vastgestelde ambtelijke richting op de financiële functie richting 2030. Op basis hiervan is de inrichting van de functie bepaald en geïmplementeerd, en vindt effectieve functionele sturing plaats om deze visie te realiseren.

Structuur en interne beheersing

De structuur is helder: er zijn duidelijke financiële kaders geïmplementeerd en de verantwoordelijkheden zijn scherp belegd. We werken volgens een adequaat intern beheersingsraamwerk dat zorgt voor zekerheid en controle op onze processen.

Processen

De belangrijkste financiële kern- en ketenprocessen zijn beschreven en eenduidig belegd. Dit draagt onder meer bij aan een goed werkende begrotingscyclus en zorgt ervoor dat alle inkomende en uitgaande geldstromen juist, volledig en inzichtelijk zijn.

Informatievoorziening en systemen

Onze processen worden optimaal ondersteund door een stabiel en doorontwikkeld SAP-systeem. We benutten de mogelijkheden van digitalisering en technologie om actuele, volledige en juiste managementinformatie te leveren, voorzien van passende analyses.

Medewerkers

De bezetting en competenties van onze medewerkers sluiten aan bij wat van een moderne financiële functie wordt verwacht. Het functiehuis is actueel en de organisatie is zo ingericht dat de kwaliteit van ons werk nu en in de toekomst is gewaarborgd.

Samenwerking

We versterken actief de samenwerking tussen teams binnen de financiële- en control kolom en de rest van de organisatie. Onder meer in het werk en met gerichte trainingen en gezamenlijke sessies stimuleren we een cultuur van openheid, begrip en gedeelde verantwoordelijkheid en groeien we door van individuele experts naar één team dat als betrouwbare partner voor de hele organisatie fungeert.

Burgemeester en wethouders

Datum 25 november 2025
Ons kenmerk 33507069

Bijlage 4 – resultaten per fase

Fase 1 tot en met het zomerreces – investeren in basis, creëren inzicht, samenhang en verbinding

	Versterken samenwerken en ontwikkeling en versterken DRA	Status
1	Verdiepend inzicht in patronen binnen de samenwerking	●
2	Teamontwikkeling doorgezet – onder meer binnen het MT Financiën en de F-teams.	●
3	Ondersteunen bij juiste, volledige en tijdige oplevering van de Jaarstukken en Voorjaarsnota	●
4	Vorbereiding om te komen tot een juiste, volledige en tijdige begroting 2026	●
	Organisatie en besturing	
5	1 ^e versie van eindbeeld 2025 en eindbeeld 2028 gereed, waarmee scherper is waar naartoe wordt gewerkt	●
6	1 ^e versie van gezamenlijke visie op financiën geconcretiseerd waarin naar voren komt waar Financiën voor staat en gaat	●
	Structuur en interne beheersing	
7	Hoofdpijnen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgesteld en uitwerking van de drie lijnen rondom interne beheersing en risicomangement	●
8	Eerste actualisatie handboek Financiën, waarbij nadruk ligt op materieel omvangrijke geldstromen	●
	Processen	
9	Verder overzicht kern- en keten processen, oppakken verbetering van een aantal - meest risicovolle - processen en eenduidig in kaart brengen van een aantal processen en werken conform datgene wat in kaart is gebracht	●
	Informatievoorziening en systemen	
10	SAP geïmplementeerd en in gebruik, doorontwikkeling gestart – waarbij doorontwikkeling plaatsvindt met kerngebruikers (= apart programma met eigen governance en rapportage)	
11	Opzet/ format van eerste gestandaardiseerde financiële (management)rapportages gereed – waardoor op iets gezamenlijk gestuurd kan worden, wat focus en richting bevordert	●
12	Inrichting MS-Teams / Intranet Financiële functie in opzet gereed rondom ontsluiting informatie – waardoor makkelijker actuele informatie gevonden kan worden door stakeholders	●
	Medewerkers	
13	Inzicht in lopend aanbod van training, opleiding en on-boarding rondom de financiële functie – zodat eventueel gezamenlijk opgetrokken kan worden rondom leerlijnen	●
14	Huidige functies, wie zit waar en wie doet wat - verder in kaart gebracht – waarmee we elkaar makkelijker weten te vinden, kennis kunnen delen en de samenwerking kunnen versterken	●
15	Kennisontwikkeling en ondersteuningsstructuur op kwetsbare processen – om de (eerste) risico's verder te verkleinen, naast alle bovenstaande elementen die de risico's verkleinen.	●

Status

- Uitvoering verloopt volgens planning
- Uitvoering verloopt niet volgens planning maar de planning c.q. raming is bijgesteld en realisatie is geen probleem
- Uitvoering verloopt niet volgens planning en realisatie is een probleem

Bijlage 5 - Indicatoren

Per kwartaal								
	Q1 24	Q2 24	Q3 24	Q4 24	Q1 25	Q2 25	Q3 25	status
Medewerkers								
Uitstroom medewerkers	3	1	3	4	2	4	4	●
Verzuim	9,0%	8,7%	8,0%	7,0%	6,5%	5,1%	3,6%	●
% Inhuur	7,6%	8,3%	9,2%	10,1%	11,8%	9,6%	7,8%	●
Debiteuren (ontvangsten)								
% facturen betaald < 30 dagen	86%	81%	82%	85%	88%	78%	81%	●
Gemiddelde betaaltermijn (in dgn)	38	43	41	40	35	35	32	●
Crediteuren (betalingen)								
% facturen betaald < 30 dagen	93%	93%	91%	92%	60%	75%	85%	●

Halfjaarverslag Concernaudit 2025-26

April 2025 – September 2025

Manager Concernaudit
7 oktober 2025



Gemeente Utrecht

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

Follow-up proces

Audits

Rechtmatigheidsverantwoording

Fraudepakket

Adviesopdrachten

Samenwerkingsinitiatieven

Status onderhanden opdrachten uit jaarplan 2025-26

Management van de interne audit functie



Managementsamenvatting (1/2)

Context



Met dit halfjaarverslag informeren we de Concerndirectie en het college over de realisatie van het Concernaudit jaarplan 2025-26.

Het jaarplan adresseert risico's rondom

- Informatiebeveiliging: cloudcontracten en data privacy impact assessments;
- Workforce management: inhuur / wet DBA en personeelsplanning;
- Risicomanagement en
- Robuustheid van kritische processen binnen Werk en Inkomen en Volksgezondheid.

Ad-hoc opdrachten (niet in jaarplan opgenomen)

- Naar aanleiding van recente casuïstiek, voert adviesbureau Berenschot op verzoek van de Gemeentesecretaris een onderzoek uit naar (dreigende) arbeidsconflicten binnen de gemeente. Het uitvoeren van de aanbesteding, het contractmanagement en de kwaliteitsbewaking tijdens het onderzoek is bij Concernaudit belegd.
- Op verzoek van de Directeur Concercontrol geeft de Manager Concernaudit leiding aan een projectteam bestaande uit Business Controllers, een senior HR functionaris en adviesbureau Highberg om te adviseren over de inrichting van een robuuste en toekomstbestendige Control functie. Een auditor fungeert hierbij als projectsecretaris.

Opdrachten uit jaarplan die niet doorgaan of die we uitstellen

- De audit omtrent de volledigheid van de erfpachtinkomsten bij Ruimte voeren we niet uit. De door Ruimte uitgevoerde verbeteracties zijn dermate gevorderd dat de externe accountant in september 2025 bevestigd heeft de bevindingen uit de management letters 2018-2024 hierover te sluiten. Een interne audit op dit onderwerp voegt daarom geen verdere waarde toe.
- De adviesopdracht bij Marketing voor het opzetten van een robuuste regierol van de uitbestede marketing- en communicatiediensten stellen we uit omdat de Directeur Marketing uitgevallen is en de verantwoordelijke Concerndirecteur per oktober uit dienst is.

Positieve observaties



Follow-up van auditbevindingen

In 2023-24 heeft Concernaudit voor het eerst een follow-up proces voor alle afgeronde audits geïntroduceerd. Gebruikelijke uitdagingen in de beginfase, zoals te optimistische ramingen voor het implementeren van verbeteracties door de organisatieonderdelen, zijn inmiddels verholpen.

Een andere positieve ontwikkeling is dat de snelheid waarmee bevindingen opgevolgd worden sterk verbeterd is. We hebben het follow-up proces onlangs verder aangescherpt door de directeuren hier sterker in te betrekken. Zo ontvangen zij nu ieder kwartaal een overzicht met "overdue" bevindingen en de daarbij horende risico's waarmee zij gericht kunnen prioriteren en bijsturen waar nodig.

213a onderzoek buurtagenda's

Met de inzet van zes buurtagenda's speelt de gemeente in op het speerpunt 'Ongelijk investeren voor gelijke kansen' uit het Coalitieakkoord 2022-2026. Wij hebben in een artikel 213a onderzoek de efficiëntie en effectiviteit van de inrichting, werkwijze en behaalde resultaten van de buurtagenda's beoordeeld. De voornamelijk positieve uitkomsten en enkele verbeterpunten worden in oktober met het college en de raad gedeeld.

Inburgering

Bij de implementatie van de Wet Inburgering past de gemeente een aanpak toe die gericht is op ontwikkelen, leren en bijstellen. Deze aanpak, in combinatie met interne en externe evaluaties van de dienstverlening, vormen een solide basis voor een gestructureerde uitvoering van het inburgeringsproces. Door het toepassen van maatwerk binnen duidelijk vastgelegde kaders wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de inburgeraar.

Managementsamenvatting (2/2)

Positieve observaties - vervolg



Inhuur – Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA)

De Wet DBA stelt sinds 2016 eisen aan de inhuur van zzp'ers om schijnzelfstandigheid te voorkomen. De Belastingdienst handhaaft vanaf 2025 de naleving van de wet. Om hierop in te spelen, heeft de Concerndirectie in Q4 2024 de bestaande aanpak voor de inhuur van zzp'ers aangescherpt. Eerste positieve effecten hiervan blijken uit een daling van het aantal rechtstreeks ingehuurde zzp'ers (van 205 in Q4 2024 naar 187 in Q1 2025), inhuurovereenkomsten met verlaagde uren per week en zzp'ers die in loondienst zijn getreden bij de gemeente zijn.

Aandachtspunten



Cloudtransitie

De gemeente Utrecht is in 2019 gestart met het programma Cloudtransitie. Het contractmanagement omtrent cloudapplicaties hebben wij reeds eerder als aandachtspunt gerapporteerd. Verbeteracties zijn geïnitieerd, maar de voortgang hierop verloopt traag. Hierdoor blijven risico's omtrent het adequaat waarborgen van toegang tot en veiligheid van gemeentelijke data een voorlopig bestaan.

Risicomanagement

Een rode draad uit diverse audits is het niet zorgvuldig uitvoeren, vastleggen en periodiek actualiseren van risicoanalyses bij (kritische) processen. Hierdoor zijn (bestaande) risico's niet of onvoldoende in beeld en worden bijbehorende beheersmaatregelen niet gedefinieerd en geïmplementeerd. Dit resulteert mogelijk in een ongewenste blootstelling aan risico's voor de gemeente. Denk hierbij aan risico's omtrent de beveiliging van OT assets zoals bruggen, sluizen en gemalen die in de huidige geopolitieke omgeving een steeds aantrekkelijker doelwit vormen voor kwaadwillenden.

Aandachtspunten - vervolg



Data Protection Impact Assessments

Sinds 2018 geldt volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) de verplichting voor het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) voor processen met hoge privacyrisico's. Uit diverse audits bij organisatieonderdelen met kritische processen blijkt dat DPIA's niet aanwezig of van onvoldoende kwaliteit zijn om risico's adequaat in beeld te brengen en de AVG aantoonbaar na te leven.

Wet politiegegevens

Bij de jaarlijks verplichte Wpg audit stond dit jaar het proces "rechten van de betrokkene" centraal. Denk hierbij aan verzoeken van burgers voor inzage, rectificatie of vernietiging van politiegegevens. Aandachtspunten betreffen met name het niet effectief vertalen van beleid naar werkinstructies waarmee processen niet robuust en met adequate beheersmaatregelen ingericht zijn.

Ontwikkelingen binnen Concernaudit



In het kader van het verder professionaliseren van de Concernaudit functie, laten we in 2025 een externe kwaliteitstoets door de IIA Nederland uitvoeren. Hierbij wordt de naleving van standaarden van onze beroepsorganisatie en de effectiviteit en efficiëntie van de interne audit functie beoordeeld. De verbeterpunten uit het pre-assessment rapport van juni 2025 hebben we inmiddels opgepakt en verwachten de kwaliteitstoetsing en certificering in december 2025 af te ronden.

Naar aanleiding van de toetsing hebben we in februari 2025 de strategie van Concernaudit herzien. Middels het jaarplan Concernaudit (inclusief performance indicatoren) en half(jaarverslagen) rapporteren we over de realisatie van onze strategie.

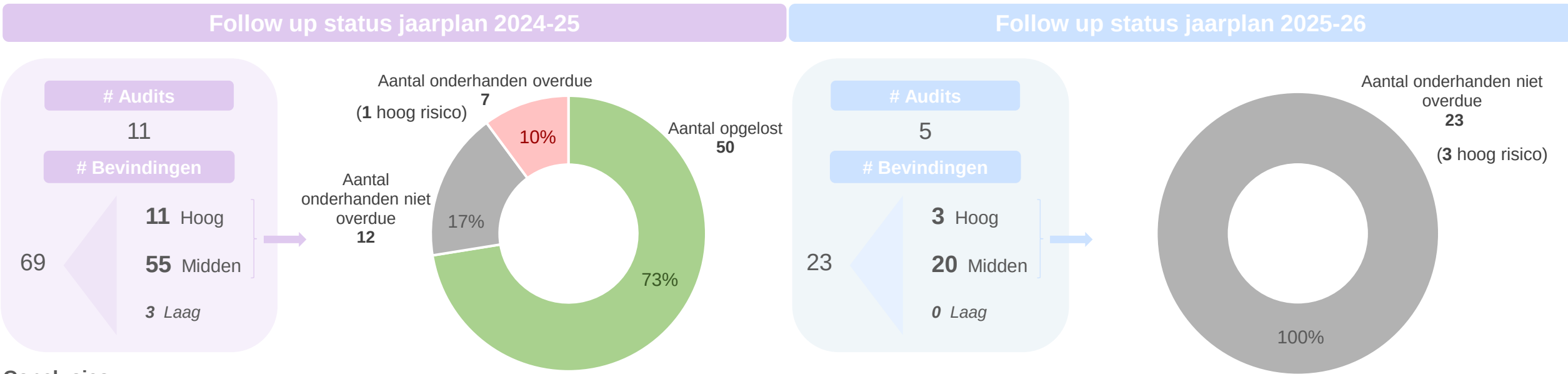
Sinds mei 2025 versterkt een auditor uit de generatie Z ons team. Dit is een waardevolle toevoeging aan de diversiteit van het team.

De afwezigheid van een auditor in verband met zwangerschapsverlof in de periode augustus 2025 – januari 2026 compenseren we door onze opdrachten gericht te scopen en de werkzaamheden over diverse teamleden te verdelen.

Follow-up proces

Sinds 2023 past Concernaudit een robuust follow-up proces toe voor alle afgeronde audits. Tijdens de follow-up bewaken we de voortgang van de door management voorgestelde verbeteracties. Het management is verantwoordelijk om deze verbeteracties binnen de afgestemde periode te implementeren. Concernaudit fungeert als aanjager, procesbewaker en escaleert significante vertragingen richting de directieraad.

Onderstaande grafieken geven de opvolgingsstatus van bevindingen uit de auditjaren 2024-25 en 2024-25 weer*. Het follow-up proces bevat bevindingen met risicoclassificatie *hoog* en *midden*. Bevindingen met risicoclassificatie *laag* zijn hier geen onderdeel van.



Audits (1/4)

Doelstelling: Beoordelen van de efficiëntie en effectiviteit van de inrichting, werkwijze en behaalde resultaten van buurtagenda's

Doelstelling: Toetsen van het voldoen aan de Wet DBA en de status van implementatie en naleving van de Utrechtse inhuuraanpak op rechtstreeks ingehuurd zzp'ers in het kader van de Wet DBA



Artikel 213a Gemeentewet: Buurtagenda's



Organisatieonderdeel: Wijken

‘Ongelijk investeren voor gelijke kansen’ is een speerpunt in het Coalitieakkoord 2022-2026. De gemeente Utrecht zet sinds eind 2022 in zes buurten met sociale en/of ruimtelijke uitdagingen buurtagenda's in om de groeiende ongelijkheid tegen te gaan en zet hiervoor ruim 1 miljoen euro per jaar in.

De buurtagenda's zijn een buurt-specifieke samenwerking tussen de gemeente en bewoners, ondernemers en organisaties om leefomstandigheden en kansen van de bewoners te verbeteren.

Uit een enquête en gesprekken met medewerkers, sociale partners en bewoners blijkt dat zij de buurtagenda's als waardevol ervaren en aantoonbaar vooruitgang zien in hun buurten.

Leden van het programmteam Buurtagenda's borgen de blik naar buiten door actief deel te nemen aan initiatieven voor kennisdeling zoals regionale en landelijke kennisnetwerken rondom buurt – en wijkgericht werken.

Een aandachtspunt is de samenwerking van het programmteam met betrokken organisatieonderdelen. Met Stadsbedrijven is deze het verst gevorderd, met Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk & Inkomen wordt de samenwerking momenteel vormgegeven. Hierdoor blijven kansen voor kruisbestuiving en kennisdeling binnen de organisatie onbenut.

Door gebrek aan concrete doelstellingen en KPI's, is het niet mogelijk om de effectiviteit van de buurtagenda's systematisch te meten. Verder ontbreekt een gestructureerde evaluatiemethode, waardoor resultaten tussen buurten lastig te vergelijken zijn. Dit belemmert het lerend vermogen binnen de organisatie en het tijdig signaleren van knelpunten.

Het programmteam heeft een plan van aanpak opgesteld voor het opvolgen van de verbeterpunten.

Inhuur – Naleving Wet DBA

Organisatieonderdeel: Mens & Organisatie (M&O) en Financiën en Inkoop (FI)

De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) stelt sinds 2016 eisen aan de inhuur van ‘zelfstandigen zonder personeel’ (zzp'ers). Door de aangekondigde handhaving door de Belastingdienst per 2025 op wet DBA, heeft de Concerndirectie in september 2024 een aanpak vastgesteld om de naleving van de wet voor rechtstreeks ingehuurd zzp'ers te waarborgen.

De gemeente geeft hiermee adequaat invulling aan de wet DBA. De positieve effecten van de aanpak blijken mede uit een daling van het aantal rechtstreeks ingehuurd zzp'ers van 205 in Q4 2024 naar 187 in Q1.

Een aandachtspunt is dat de aanpak intern versnipperd is over verschillende documenten. Dit is onpraktisch en niet gebruiksvriendelijk. Verder ontbreken duidelijke handvatten en voorbeelden, waardoor de beoogde werkwijze niet altijd duidelijk is voor inhurende managers.

De aanpak is enkel toegespitst op rechtstreeks ingehuurd zzp'ers. Inhuur van zzp'ers via bureaus of bv's en zzp'ers bij een resultaatsverplichting (inkoop) zijn hierin niet opgenomen, ondanks de risico's die bij de inzet van deze types zzp'ers bestaan.

Een tekortkoming in het proces is dat Business Control niet betrokken was bij het opzetten en uitvoeren van controles op de aanpak. De door M&O uitgevoerde controles bleken niet tijdig en effectief.

Een ander aandachtspunt is dat de rapportage met stuurinformatie omtrent inhuur die gebruikt wordt door de Concerndirectie en de raad erg foutgevoelig is door verschillende databronnen en handmatige acties.

Het management van M&O en Inkoop heeft verbeteracties toegezegd.

Audits (2/4)

Doelstelling: Beoordelen van de implementatiestatus van de roadmap voor versterking van digitale weerbaarheid binnen Operational Technology (OT) oplossingen

Doelstelling: Vaststellen of beheersmaatregelen adequaat zijn ingericht om de Wpg na te leven



Stadsbedrijven OT



Wet politiegegevens 2025

Organisatieonderdeel: Stadsbedrijven (SB)

Organisatieonderdeel: CIO Office, Werk & Inkomen (W&I), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en Juridische Zaken (JZ)

Operational technology (OT) stuurt systemen en processen in de fysieke leefomgeving aan, zoals bruggen en verkeersregelinstallaties. In 2022 heeft de Directeur Stadsbedrijven een consultancybureau ingehuurd om de digitale weerbaarheid van enkele OT systemen te beoordelen en een roadmap op te stellen.

Functionarissen van Stadsbedrijven zijn, mede vanuit de roadmap, betrokken bij diverse initiatieven voor kennisuitwisseling met de VNG en vakexperts inzake OT cybersecurity. Dit is een waardevolle inspiratiebron voor het inrichten van OT gerelateerde processen.

De projectleider heeft in Q1 2024 een plan van aanpak uitgewerkt om de roadmap te implementeren. Omdat dit plan niet de structuur van de roadmap volgt, is echter het lastig om acties uit beide documenten te koppelen. Tevens ontbreekt in het plan van aanpak een risico afweging die de prioritering van gekozen acties onderbouwt. Dit is inefficiënt en belemmert adequate bewaking van de implementatie.

Een ander aandachtspunt is dat de voortgangsrapportages een te positief beeld schetsen van de werkelijke implementatie status. Zo zijn de meeste acties uit de roadmap niet (volledig) opgevolgd of vertraagd, maar dit blijkt niet uit de rapportages. Een herziening van acties en tijdslijnen heeft nog niet aantoonbaar plaatsgevonden.

Diverse basisprincipes voor OT cybersecurity risicomanagement zijn nog niet ingericht. Denk hierbij aan gewenste weerbaarheidsniveaus en risico-eigenaren. Stadsbedrijven kan hierdoor niet adequaat beoordelen of zij haar OT risico's beheerst in een tijd van snelle technologische ontwikkelingen en gerichte cyberaanvallen op overheden.

Gezien het huidige geopolitieke speelveld vormen OT assets namelijk een steeds aantrekkelijker doelwit voor aanvallen van kwaadwillenden.

Het management van Stadsbedrijven heeft reeds acties uitgezet voor het opvolgen van de verbeterpunten.

De Wet politiegegevens (Wpg) stelt criteria voor de verwerking van politiegegevens. Politiegegevens zijn persoonsgegevens die in het kader van de politietaken worden verwerkt door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) binnen Leerlingzaken (MO), Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (VTH) en Bijzonder onderzoek (W&I).

In deze audit hebben wij de aanwezige beheersmaatregelen om de rechten van de betrokkene (RvB) te behartigen getoetst. Denk hierbij aan verzoeken van burgers voor inzage, rectificatie of vernietiging van politiegegevens. Dit onderwerp was reeds een aandachtspunt tijdens een externe Wpg audit in 2022.

MO is het verst gevorderd met het implementeren van de verbeteracties. Verder heeft het CIO Office, in haar rol als Wpg stelselhouder, diverse RvB beleidsstukken opgesteld, wat een uniforme en systematische procesuitvoering bevordert.

Wij hebben een aantal aandachtspunten geïdentificeerd bij het CIO Office. Zo zijn uitgangspunten uit beleid niet effectief vertaald naar werkinstructies voor het afhandelen van Wpg verzoeken. Dit verhoogt het risico op het niet uniform en binnen wettelijke termijnen afhandelen van deze verzoeken.

Daarnaast ontbreekt een formeel en systematisch proces voor rectificatie- en vernietigingsverzoeken van politiegegevens, terwijl de Wpg in 2019 in werking is getreden. Dit is zorgelijk, omdat hierdoor mogelijkheden voor (identiteits)fraude ontstaan.

Omdat het registratiesysteem voor verzoeken niet over de juiste functionaliteiten beschikt en rapportagelijnen nog niet effectief zijn ingericht, heeft het CIO Office geen adequate sturingsinformatie om grip te houden op de afhandeling van Wpg verzoeken.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is inmiddels begonnen met het implementeren van verbeteracties.

Audits (3/4)

Doelstelling: Beoordelen van de kwaliteit en naleving van geselecteerde contracten met cloudleveranciers



Cloud Contractmanagement III

Organisatieonderdeel: Ruimte

De gemeente Utrecht is in 2019 gestart met het programma Cloudtransitie. Hiermee worden steeds meer gemeentelijke applicaties van een on-premise naar een cloudomgeving verplaatst en het applicatie- en databeheer aan leveranciers uitbesteed.

Bij de inkoop van clouddiensten is het belangrijk om afdwingbare contractafspraken met leveranciers te maken, zodat de werking en het beheer van clouddiensten geborgd is. In deze audit hebben wij de kwaliteit en naleving van diverse cloudcontracten binnen Ruimte beoordeeld.

Ruimte neemt concrete acties voor het verbeteren van contractmanagement. Zo is een ervaren externe Kwartiermaker Contractmanagement aangesteld in januari 2025 om onder andere processtandaardisatie te faciliteren.

De gemeente hanteert voor haar contractmanagementproces de internationaal erkende standaard 'CATS CM'. Ruimte past deze echter niet consequent toe, waardoor contractmanagers niet zijn aangewezen of hun rol onvoldoende invullen. Dit resulteert in een gebrek aan eigenaarschap voor contracten en inadequate bewaking van gemaakte afspraken.

Verder ontbreken juridische waarborgen in de getoetste contracten. Zo zijn diverse contracten uitsluitend door de leverancier ondertekend of zijn contracten na substantiële wijzigingen in IT infrastructuur niet herzien. Dit belemmert de juridische afdwingbaarheid bij geschillen.

Cloudrisico's zijn onvoldoende geadresseerd. Denk hierbij aan afspraken over applicatie uitfasering, data-overdracht en het aanleveren van verklaringen voor informatiebeveiliging bij de leveranciers. Hierdoor ontstaan risico's omtrent dataveiligheid en kunnen leveranciers in het uiterste geval de gemeente de toegang tot de clouddienst ontzeggen.

Het management van Ruimte heeft inmiddels diverse verbeteracties in gang gezet.

Doelstelling: Beoordelen van de naleving van het DPIA proces en de kwaliteit van uitgevoerde DPIA's



Data Protection Impact Assessments

Organisatieonderdeel: CIO Office (CIOO), Mens & Organisatie (M&O), Publiekszaken (PBZ) en Werk & Inkomen (W&I).

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) heeft als doel de privacy van EU-burgers te beschermen. De AVG vereist het uitvoeren van een risicoanalyse (DPIA) bij hoog risico verwerkingen van persoonsgegevens. In deze audit hebben wij de kwaliteit en procesnaleving van DPIA's binnen M&O, PBZ en W&I beoordeeld.

Een positieve ontwikkeling is dat M&O, PBZ en W&I procesverbeteringen doorvoeren en kwaliteitscontroles inrichten voor het DPIA proces. Het CIO Office bevordert daarnaast in haar kaderstellende rol standaardisatie in de uitvoering van DPIA's met diverse formats.

De instructies voor het opstellen van DPIAs zijn echter versnipperd over verschillende beleidsstukken en een handleiding. Dit is niet gebruiksvriendelijk en verhoogt het risico op onvolledige of niet tijdig uitgevoerde DPIA's.

Het samenspel tussen de 1e en 2e lijn bij het opstellen en actualiseren van DPIA's werkt niet en kent rolonzuiverheid. Dit heeft geleid tot gebreken in DPIA's en een verzwakte interne beheersing bij M&O en W&I. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van verouderde DPIA formats, het niet tijdig herzien van DPIA's en het niet evalueren van de effectiviteit van genoemde beheersmaatregelen.

Het belangrijkste aandachtspunt is dat PBZ voor een kritiek proces in haar dienstverlening aan burgers niet over een formeel vastgestelde DPIA beschikt, enkel een incomplete conceptversie uit 2024 is aanwezig. Hierdoor ontbreekt een systematische risicoanalyse en –beoordeling van het proces. Dit is zorgelijk, omdat PBZ hierdoor niet aan de AVG voldoet en beheersmaatregelen mogelijk onvoldoende in beeld zijn gebracht.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is gestart met het implementeren van de benodigde verbeteracties.

Audits (4/4)

Doelstelling: Beoordelen van de effectiviteit van de 'Lerende aanpak inburgering' en de naleving van randvoorwaarden voor gegevensbescherming.

Inburgering

Organisatieonderdelen: Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling

De gemeente Utrecht heeft bij de implementatie van de Wet Inburgering 2021 gekozen voor een zogenoemde 'Lerende aanpak'. Uit de audit blijkt dat deze aanpak effectief is voor het realiseren van de doelstellingen van de wet.

Wettelijke taken zijn systematisch vertaald naar beleid en werkinstructies, waarmee een solide basis is gelegd voor een gestructureerde uitvoering van het inburgeringsproces binnen Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling.

Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling leveren maatwerk door tegemoet te komen aan de persoonlijke situatie van de inburgeraar. Een voorbeeld hiervan is het leerwerkprogramma 'Statushouders voor de klas', dat statushouders met een lesbevoegdheid in hun thuisland helpt om in Nederland les te geven.

Sturingsinformatie voor het bewaken van het inburgeringsproces is beschikbaar. Zo worden de maatschappelijke effecten van het inburgeringsbeleid inzichtelijk gemaakt door het gebruik van een internationaal erkend framework. Daarnaast zijn Werk & Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling gestart met het monitoren van procesindicatoren om de voortgang van individuele inburgeraars te volgen.

Het inburgeringsproces kent een inherent hoog privacy risico vanwege de uitwisseling van persoonsgegevens met externe partijen. De Data Protection Impact Assessment is echter zeer oppervlakkig vastgelegd en het document is niet aantoonbaar formeel vastgesteld. Hierdoor zijn privacy risico's mogelijk onvoldoende in beeld.

Andere aandachtspunten zijn de subsidieverstreking aan een partnerorganisatie zonder juridische grondslag (formeel onrechtmatig) en ontbrekende functionaliteiten in het klantinformatiesysteem, wat leidt tot verhoogde werkdruk en meer kans op fouten.

Het management van de betrokken organisatieonderdelen is gestart met de implementatie van verbeteracties.

Doelstelling: Beoordelen van de robuustheid van het proces rondom het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

Risicomanagement Weerstandsvermogen

Organisatieonderdeel: Financiën

Weerstandsvermogen is een indicator die inzicht geeft in hoeverre de gemeente in staat is financiële gevolgen van risico's op te vangen. De benodigde weerstandscapaciteit is beschreven in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de begroting (€78,0 miljoen in 2025).

De afdelingen Concerncontrol en Financiën hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het vergroten van de bewustwording van risicomanagement binnen de organisatie. Hierdoor ervaren Business Controllers de duidelijke meerwaarde van het proces en tonen eigenaarschap voor de risico's binnen hun organisatieonderdeel.

Daarnaast is de inhoudelijke kwaliteit van de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing merkbaar verbeterd. Zo is de beschrijving van de top 10 risico's aangescherpt en zijn verwachte financiële gevolgen van de risico's beter onderbouwd.

Tegelijkertijd heeft de opvolging van een in 2023 door een trainee uitgevoerd onderzoek naar financieel risicomanagement onvoldoende managementaandacht gekregen. Aanbevelingen uit het rapport zijn slechts minimaal geïmplementeerd.

Doordat de huidige procesbeschrijving onvoldoende concreet is uitgewerkt, bestaan er ongewenste verschillen in de aanpak en diepgang van risicoanalyses tussen de verschillende organisatieonderdelen binnen de gemeente.

In het huidige proces maakt de gemeente onderscheid tussen risico's met incidentele en structurele gevolgen. Dit is echter geen wettelijke vereiste. Deze aanpak is complex en bovendien door afhankelijkheid van handmatige interventies foutgevoelig.

Het management van Financiën heeft inmiddels verbeteracties in gang gezet.

Rechtmatigheidsverantwoording gemeentebreed

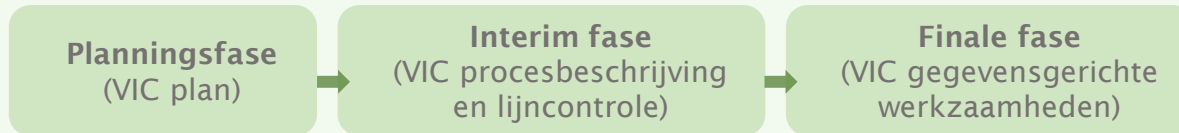
Door de wet ‘Versterking decentrale rekenkamers’ moet iedere gemeente vanaf begin 2023 zelf de rechtmatigheidsverantwoording opstellen en onderbouwen. Tot 2023 was deze taak belegd bij de externe accountant. In 2025 legt de gemeente voor de derde keer verantwoording af over de rechtmatigheid van haar handelen. Met de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college aan of er in het boekjaar financiële onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden.

Verbijzonderde Interne Controles (VICs)

De gemeente onderbouwt de rechtmatigheidsverantwoording met behulp van Verbijzonderde Interne Controles uitgevoerd door Business Controllers van de verschillende organisatieonderdelen.

Hiermee wordt jaarlijks gecontroleerd hoe effectief interne controlemethodes (procedures, regels en processen) hebben gewerkt om rechtmatigheidsfouten te voorkomen en/of te identificeren.

De rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit drie fases;



Rol Concernaudit

Concernaudit werkt hand in hand met de Business Controllers om de rechtmatigheidsverantwoording continu te verbeteren. Dit doen we door:

- Het uitvoeren van kwaliteitstoetsen op de VIC werkzaamheden van de organisatieonderdelen;
- Het verzorgen van spreekuren voor het delen van vakkennis;
- Het (door)ontwikkelen van templates om middels standaardisatie de proces-efficiëntie te verbeteren.

Uitgevoerde werkzaamheden en conclusies

Na iedere fase heeft Concernaudit een kwaliteitsbeoordeling uitgevoerd op de door de organisatieonderdelen aangeleverde werkzaamheden.

Op gebied van de rechtmatigheidsverantwoording is in 2025 wederom vooruitgang geboekt. Dit betreft alle organisatieonderdelen en was een gezamenlijke inspanning van de Business Controllers, Concernaudit en het kernteam RMV – bestaande uit leden van Concern Control, Concernaudit en Financiën.

Wij zijn van mening dat de uitgevoerde werkzaamheden een geschikte basis vormen voor de controle van de externe accountant.

Rechtmatigheidsverantwoording VIC's

Concernaudit voert zelf Verbijzonderde Interne Controle (VIC) werkzaamheden uit voor twee gemeentebrede processen met grote financiële omvang. De externe accountant maakt hier gebruik van tijdens de jaarrekeningcontrole.

Inkopen en aanbesteden

Organisatieonderdeel: Overstijgend

Financiële omvang
t/m Q2 2025:
EUR 618 miljoen

Concernaudit heeft de VIC werkzaamheden op inkopen en aanbesteden tot en met Q2 2025 uitgevoerd.

Door toegenomen gemeentebrede aandacht voor en naleving van de EU aanbestedingswetgeving zijn de geconstateerde onrechtmatigheden de afgelopen jaren geleidelijk afgenomen voor 'Werken en Diensten' en 'Leveringen' (t/m Q2 2025: € 0,35 mln.). De bij inhuurcontracten geconstateerde onrechtmatigheden blijven echter een aandachtspunt (t/m Q2 2025: € 3,92 mln.). De totale onrechtmatigheid t/m Q2 2025 bedraagt daarmee € 4,27 mln.

De in de programmabegroting 2025 genoemde doelstelling voor de naleving van aanbestedingsregels van maximaal 1% van de totale uitgaven voor inkoop (t/m Q2 2025 € 6,2 mln.) is vooralsnog behaald.

Let op: deze conclusie is beperkt tot bestedingen in 2025 die binnen onze controleaanpak vielen. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording zijn organisatieonderdelen verplicht om bij hen bekende onrechtmatigheden te melden.

Het merendeel van de onrechtmatigheden betreft inhuurcontracten waarin een maximaal aantal te declareren uren voor de gehele opdracht is vermeld, die bij de verlenging niet is verhoogd. De oorzaak is dat organisatieonderdelen op advies van Mens & Organisatie (M&O) consequent standaard inhuurovereenkomsten en verlengingsbrieven, die niet op elkaar aansloten, hebben toegepast.

Formats van de inhuurcontracten zijn inmiddels door M&O aangepast om bovengenoemde onrechtmatigheden bij nieuw aanbestede inhuur te voorkomen.

De bevindingen en benodigde verbeteracties zijn afgestemd met het management van:

- Mens & Organisatie (proceseigenaar inhuur personeel);
- Inkoop (proceseigenaar centraal inkoopbeleid);
- De organisatieonderdelen met onrechtmatigheden.

Subsidieverstrekking

Organisatieonderdeel:
Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

Financiële omvang
t/m Q2 2025:
EUR 173 miljoen

Concernaudit heeft de VIC werkzaamheden op subsidies tot en met Q2 2025 uitgevoerd en hierbij het subsidieverstrekkingproces getoetst op conformiteit aan wet- en regelgeving en verordeningen.

Wij hebben zoals in eerder jaren geen *financiële* onrechtmatigheden geconstateerd.

Net als in eerdere jaren hebben wij *formeel* onrechtmatigheden geconstateerd. Dit betreft t/m Q2 2025 slechts twee verleningsbeschikkingen die niet vóór het verstrijken van de beslistermijn uit de Algemene Subsidie Verordening (ASV) zijn afgegeven.

Dit type onrechtmatigheid heeft geen directe consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording, maar tast mogelijk het vertrouwen in een betrouwbare overheid aan.

Een positieve ontwikkeling is dat het Subsidiebureau het instrument van verdagen ten opzichte van eerdere jaren steeds vaker tijdig inzet. Hiermee is opvolging gegeven aan de aanbeveling uit onze eerdere rapportages. Door het tijdig verdagen van een subsidieverlening krijgt de gemeente extra tijd voor haar subsidiebeoordelingen bij hoge werkdruk.

Het management van het Subsidiebureau herkent de bevindingen en gaat hiermee aan de slag.

Fraudepakket

Het onderwerp fraude heeft de afgelopen jaren door aanscherping van de beroepsnormen een steeds prominentere plek op de agenda van de externe accountant gekregen. Gemeenten worden verwacht te voldoen aan een fraudepakket bestaande uit drie onderdelen;



Het uitvoeren van een periodieke **frauderisicoanalyse**;



Het jaarlijks verzorgen van **workshops** om bewustwording rondom fraude in kwetsbare processen te verhogen;



Het jaarlijks **toetsen van beheersmaatregelen** in fraudegevoelige processen.

Sinds 2023 is het uitvoeren van het fraudepakket bij Concernaudit belegd.

Frauderisicoanalyse



Organisatieonderdeel: Gemeentebreed

De frauderisicoanalyse vindt in Q4 2025 plaats en wij rapporteren de resultaten hiervan in het Concernaudit jaarverslag.

Fraudeworkshop



Organisatieonderdeel: VTH

De fraudeworkshop vindt in Q4 2025 plaats en wij rapporteren de resultaten hiervan in het Concernaudit jaarverslag.

Fraudepreventie – toetsen van beheersmaatregelen



Organisatieonderdeel: VGU – proces kostprijsdekkende huur

Het toetsen van beheersmaatregelen in een fraudegevoelig proces vindt in Q4 2025 plaats en wij rapporteren de resultaten hiervan in het Concernaudit jaarverslag.



Adviesopdrachten (1/4)



Mens & Organisatie

Medewerkers van de gemeente kunnen declaraties indienen voor werkgerelateerde kosten. In 2024 heeft MO 50.000 declaraties verwerkt met een totaalbedrag van 1,15 miljoen euro.

M&O (HR Services) de afgelopen jaren, in afstemming met de Belastingdienst, de controles op declaraties aantoonbaar verscherpt en in december 2024 het beleid herzien. Op hun verzoek hebben wij knelpunten in het declaratieproces inzichtelijk gemaakt en geadviseerd over het actualiseren van het beleid en het versterken en automatiseren van controlewerkzaamheden.

Het huidige declaratiebeleid dekt niet alle onkostensoorten, is verspreid over meerdere plekken op het intranet en in handleidingen. Dit is niet gebruikersvriendelijk, waardoor ongewenste verschillen in interpretatie bij leidinggevenden en medewerkers ontstaan. Verder zijn de maximale bedragen voor een aantal onkostensoorten sinds 2010 niet meer geïndexeerd.

M&O monitort trends en patronen in het declaratieproces niet systematisch. Hierdoor bestaat het risico dat er onvoldoende zicht is op knelpunten en ontwikkelingen in de uitvoering van het declaratieproces. Verder zijn de huidige controlewerkzaamheden niet risico-gebaseerd ingericht. Ervaringen uit het verleden, zoals onjuiste of ongewenste declaraties, worden in de controleaanpak niet meegewogen. Dit beperkt de effectiviteit van de huidige controles.

De goedkeuring van declaraties door leidinggevenden in het systeem is een sterke controle binnen het declaratieproces. Echter, leidinggevenden kunnen de goedkeuring delegeren, maar hiervoor ontbreken duidelijke spelregels in het beleid. Door gebrek aan adequate systeemfunctionaliteiten delegeert 56% van de leidinggevenden deze taak. 40% van de vervangers is zelf echter geen leidinggevende. Dit is ongewenst en ondermijnt de effectiviteit van de lijnmanager-controle.

Wij hebben een dashboard ontwikkeld dat trends, verschillen tussen organisatieonderdelen, afdelingen en onkostensoorten en uitschieters inzichtelijk maakt. Het dashboard hebben wij aan HR Services overgedragen.



Adviesopdrachten (2/4)



Concernaudit

Automatisering werkzaamheden op VIC Inkopen en Aanbesteden

Concernaudit is continu op zoek naar automatiseringsmogelijkheden voor handmatige auditwerkzaamheden. Een bijzonder arbeidsintensieve activiteit is het ieder kwartaal uitvoeren van de VIC 'Inkopen en Aanbesteden' (zie pagina 11).

Sinds 2024 werken we in pilots aan de automatisering van deze werkzaamheden, waarin we inmiddels aantoonbare efficiëntieslagen hebben gemaakt. Zo hebben wij in de periode 1 maart 2024 – 1 april 2025 in totaal 945 manuren bespaard als gevolg van automatisering. Met een besparing van 875 uur in de periode 1 april 2025 – 30 september 2025, hebben wij de automatiseringsgraad van de controle significant verhoogd.

Voor 2025-26 hebben wij de volgende speerpunten gekozen:

- Het uitbreiden van de scripts en het toepassen hiervan op aanvullende documenten
- Het (door)ontwikkelen en integreren van templates voor het uitvoeren van geautomatiseerde berekeningen
- Het deels geautomatiseerd opstellen van benodigde controledossier voor de externe accountant
- Het bewegen naar een controle van de gehele populatie in plaats van steekproeven bij een aantal pilots, zoals inhuurcontracten.

Visuele weergave van stappen in de automatisering

In totaal bespaarden we 875 manuren in de periode 1 april 2025 – 1 oktober 2025, verdeeld over de processtappen:

1. Batchdownload

In één handeling alle onderliggende documenten uit het financiële systeem ophalen, zoals contracten en verlengingsbrieven.

🕒 265 uur

2. Scraping

Automatisch verzamelen van gegevens uit gedownloade documenten, zoals namen van crediteuren, tarieven en looptijden.

3. Data geschikt maken voor gebruik

Gegevens voorbereiden voor gebruik in controle, zoals het eenduidig opnemen van datumvelden (31.03.2025 vs. 31-03-2025).

🕒 612 uur

4. Controle uitvoeren

Controleren van automatisch verzamelde gegevens aan specifieke toetspunten

Adviesopdrachten (3/4)



Financiën

Dashboard Memorialen

De gemeente Utrecht verwerkt jaarlijks een groot aantal memorialen. In 2024 betrof dit 8.663 memorialen ter waarde van ongeveer € 5 miljard.

Vanwege het handmatige karakter en de mogelijkheid om het resultaat te beïnvloeden voor persoonlijk gewin, hebben memorialen een verhoogd risico op fraude. De externe accountant heeft in diverse managementletters aandacht gevraagd voor de gebrekkige onderbouwing van memoriaalboekingen en tekortkomingen in de interne beheersing.

In samenwerking met Financiën hebben wij in 2024 een dashboard ontwikkeld om met een datagedreven aanpak het memorialenproces:

- Inzichtelijker te maken;
- Knelpunten te identificeren;
- Interne beheersmaatregelen gericht aan te scherpen;
- Oorzaken van memoriaalboekingen in beeld te brengen en hierdoor het aantal boekingen terug te brengen.

Is Q2 2025 hebben we het dashboard omgebouwd zodat het compatibel is met het nieuwe financiële systeem (SAP S4/HANA).

In Q1 2026 vullen wij dit dashboard met data over boekjaar 2025 en rapporteren wij over de resultaten hiervan.

Dashboard Purchase 2 Pay (P2P) – bestellen t/m factuurafhandeling

In het boekjaar 2024 heeft de gemeente Utrecht ongeveer 142.000 crediteurenfacturen geboekt, voor een totaalbedrag van € 1,2 miljard.

Op verzoek van Financiën stelt Concernaudit periodiek dashboards beschikbaar waarin de naleving van een aantal beheersmaatregelen in het P2P proces inzichtelijk wordt gemaakt.

De focus ligt hierbij op de autorisaties van betrokken personen, functiescheiding en handmatig ingrijpen in geautomatiseerde processtappen.

Uit de analyse over boekjaar 2024 blijkt dat beheersmaatregelen over het algemeen adequaat worden nageleefd.

In Q2 2025 hebben wij dit dashboard omgebouwd zodat het compatibel is met het nieuwe financiële systeem (SAP S4/HANA).

In Q4 2025 voegen wij aanvullende controles toe.

Financiën kan met inzichten uit het dashboard tekortkomingen in het P2P proces tijdig identificeren en bijsturen.

Gezien Concernaudit de automatisering van de controles in het P2P proces al geruime tijd ondersteunt, dient Financiën hier vanaf Q2 2026 zelfstandig invulling aan te geven.

Adviesopdrachten (4/4) - doorlopend

Onderstaande opdrachten betreffen *doorlopende* adviesopdrachten, waarvoor wij de resultaten rapporteren in het jaarverslag 2025-26. Hieronder is per doorlopende adviesopdracht een toelichting op de status per 30 september 2025 opgenomen.

M&O: Voorspellend model vrijwillige uitstroom

De krapte op de arbeidsmarkt stelt de gemeente Utrecht voor uitdagingen. Openstaande vacatures zijn hierdoor lastiger in te vullen en voor werknemers is het aantrekkelijk om kansen buiten de gemeente te verkennen.

Daarom hebben wij in 2024 in samenwerking met M&O een model ontwikkeld om toekomstige vrijwillige uitstroom van medewerkers te voorspellen. De uitkomsten van het model hebben we gevisualiseerd in een dashboard.

Nu het dashboard een jaar in gebruik is, evalueren we het voorspellend model en het bijbehorende dashboard met M&O. Daarbij onderzoeken we waar verbeteringen mogelijk zijn en hoe we het voorspellend model toekomstbestendig kunnen inbedden in het capaciteitsmanagement van de gemeente.

JZ: Dashboard Management Rapportage 'Schade en Verzekeren'

Het genereren van informatie voor management-rapportages voor 'Schade en Verzekeren' vindt momenteel handmatig plaats en is afhankelijk van één functionaris. Dit is inefficiënt en vormt een ongewenste situatie in het kader van businesscontinuïteit. Daarom bestaat de wens voor een geautomatiseerd dashboard. Hiermee kan management van Juridische Zaken gericht sturen op knelpunten en workload binnen het team.

Tijdens de verkenningsfase met JZ in 2024 hebben wij echter geconstateerd dat een koppeling tussen de benodigde productiesystemen ontbreekt. De ontwikkeling van deze koppeling is inmiddels in gang gezet. Verder onderzoekt JZ momenteel het gebruik van een nieuwe module.

Wij blijven in 2025 aangesloten bij de ontwikkelingen van JZ en bieden ondersteuning voor data gerelateerde vraagstukken.

Zodra de gewenste aanpak definitief is, starten wij met het bouwen van de geautomatiseerde rapportages.

JZ: Dashboard Management Rapportage 'Bezwaar en Beroep'

Naar aanleiding van het dossier Binnenstad en het en het daaropvolgende Berenschot rapport, heeft Concernaudit in 2023 op verzoek van JZ een dashboard ontwikkeld om de management-rapportages omtrent het proces 'Bezwaar en Beroep' te verbeteren.

Het dashboard is sinds december 2023 operationeel en visualiseert volledig geautomatiseerd relevante stuurinformatie voor de maandrapportages van het proces 'Bezwaar en Beroep'.

In Q1 2025 hebben wij ondersteuning geboden bij het omzetten van dit dashboard naar de standaard dashboarding tool van de gemeente (van Cognos naar Tableau).

In Q4 breiden wij de werkzaamheden uit en voorzien wij het dashboard van verdiepende analyses.



Samenwerkingsinitiatieven

Naast het uitvoeren van het jaarplan zijn leden van Concernaudit ook vertegenwoordigd in een aantal expert panels en werkgroepen. Hierin werken we samen met collega's uit verschillende domeinen aan complexe organisatorische vraagstukken en procesverbeteringen. Hieronder hebben wij enkele nieuwe en bestaande samenwerkingsinitiatieven uitgelicht.



Externe samenwerkingsinitiatieven

Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden
BADO

Chief Audit Executives Forum

Risicoplaform overheden

Project Hervorming Control Functie (HCF)

Op verzoek van de Directeur Concercontrol geeft de Manager Concernaudit leiding aan een projectteam bestaande uit Business Controllers, een senior HR functionaris en adviesbureau Highberg om te adviseren over de inrichting van een robuuste en toekomstbestendige Control functie. Een auditor fungeert hierbij als projectsecretaris.



Interne samenwerkingsinitiatieven

Werkgroep AI Act

Kernteam rechtmatigheidsverantwoording

Expert panel inhuur

Lid regiegroep Versterken Financiële Functie

Lid feedbackgroep Versterken Financiële Functie

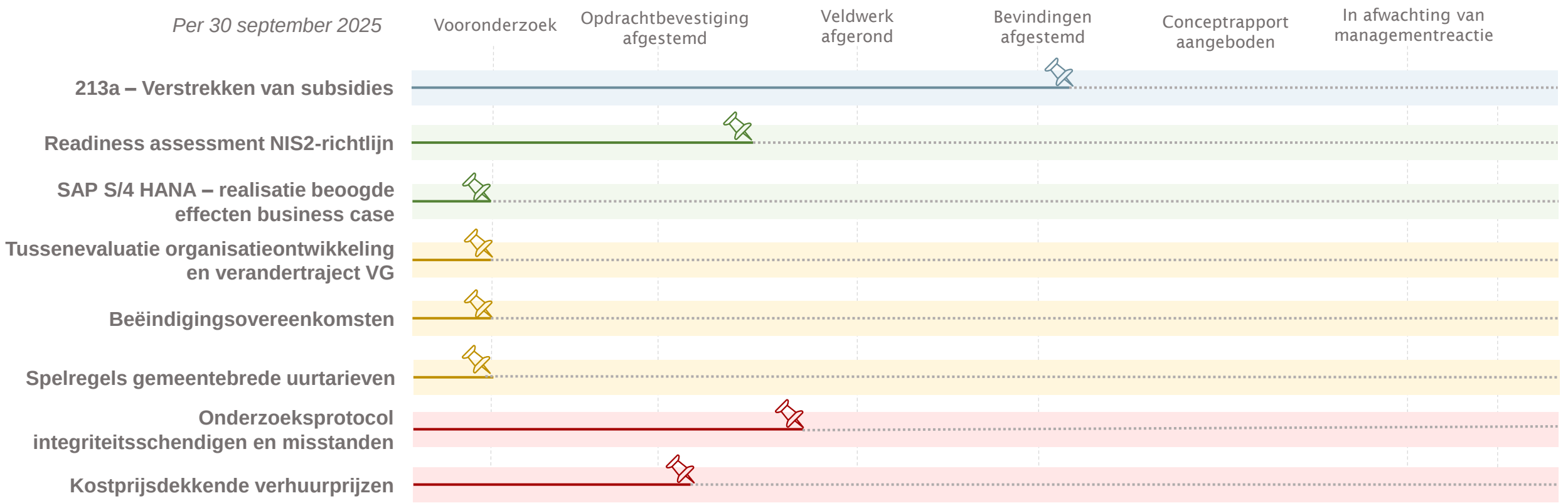
Vakgroep data science

Artificial Intelligence (AI) tafel



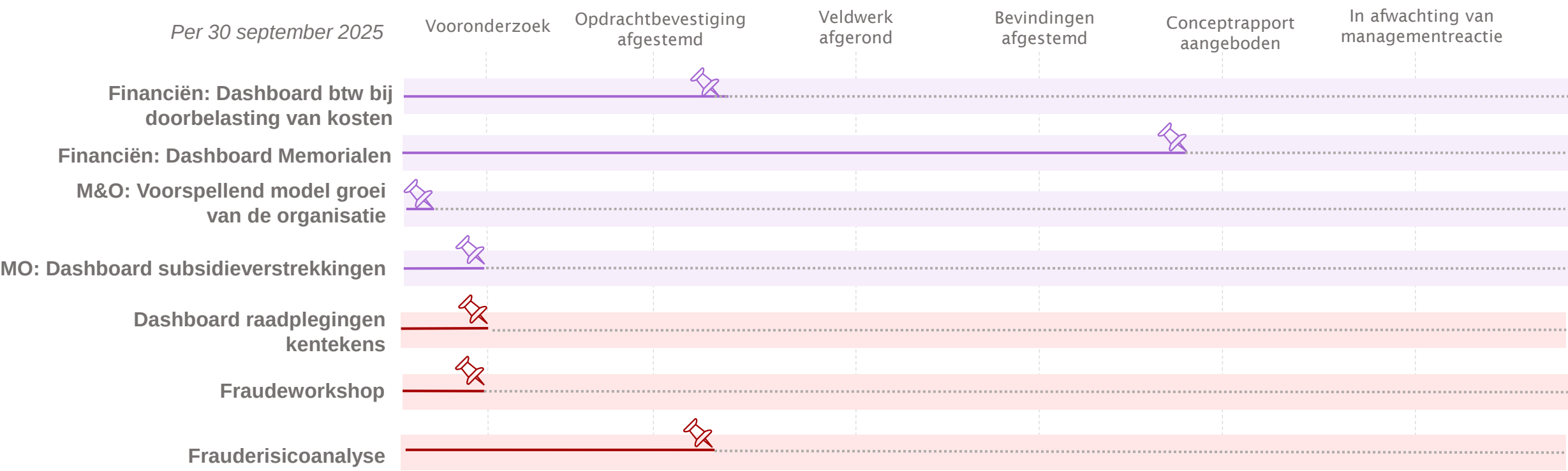
Status onderhanden auditopdrachten uit jaarplan 2025-26

Deze pagina geeft de onderhanden opdrachten uit het jaarplan 2025-26 weer. Wij verwachten deze opdrachten conform planning af te ronden.



Status onderhanden adviesopdrachten uit jaarplan 2025-26

Deze pagina geeft de onderhanden adviesopdrachten uit het jaarplan 2025-26 weer. Wij verwachten deze opdrachten conform planning af te ronden.



Status doorlopende opdrachten uit jaarplan 2025-26

Deze pagina geeft de doorlopende opdrachten uit het jaarplan 2025-26 weer. Wij verwachten deze opdrachten conform planning af te ronden en rapporteren de resultaten hiervan in het Jaarverslag Concernaudit 2025-26.

Per 30 september 2025

RMV Inkopen en aanbesteden Q3	De voorbereidende acties zijn voltooid. De hoofdwerkzaamheden vinden plaats in oktober 2025.
RMV Inkopen en aanbesteden Q4	De werkzaamheden vinden plaats in februari 2026.
RMV Subsidies (einde jaar)	De werkzaamheden vinden plaats in Q1 2026.
RMV Gemeentebreed (gegevensgericht)	Er zijn wekelijkse vragenuren tussen Concernaudit en de organisatieonderdelen. De hoofdwerkzaamheden vinden plaats in Q1 2026.
M&O: Voorspellend model vrijwillige uitstroom	Er zijn periodieke overleggen met M&O over de doorontwikkeling van het dashboard.
JZ: Dashboard Management Rapportage 'Schade en Verzekeren'	Er zijn periodieke overleggen met JZ over de ontwikkelingen en Concernaudit biedt ondersteuning voor data gerelateerde vraagstukken.
JZ: Dashboard Management Rapportage 'Bezwaar en Beroep'	Er zijn periodieke overleggen met JZ over de doorontwikkeling van het dashboard.



Management van de interne auditfunctie (1/2)

Onafhankelijkheid



De Manager Concernaudit heeft vastgesteld dat de benodigde onafhankelijkheid van Concernaudit is gewaarborgd:

- De Manager Concernaudit rapporteert aan een dusdanig hoog niveau in de organisatie, waardoor Concernaudit in staat is om haar verantwoordelijkheden onafhankelijk te vervullen.
- De Manager Concernaudit heeft een directe communicatielijn met de Gemeentesecretaris, de Wethouder en de Adviescommissie Control & Financiën.
- In de periode 1 april 2025 t/m 30 september 2025 heeft geen inbreuk op de onafhankelijkheid van Concernaudit plaatsgevonden.

Permanente educatie



Auditors met certificaten en beroepslidmaatschappen die bijbehorende onderhoudseisen in het kader van 'Permanente Educatie' stellen, volgen de benodigde trainingen en cursussen om hieraan te voldoen.

Middelen en budget



- Concernaudit beschikte over voldoende middelen (capaciteit en budget) om het interne audit plan 2025-26 uit te voeren.
- Concernaudit zal het interne audit plan 2025-26 binnen het vastgestelde budget afronden.

Belangenverstrengeling



Potentiële belangenverstrengeling wordt periodiek getoetst door de Manager Concernaudit. In de periode 1 april 2025 t/m 30 september 2025 heeft belangenverstrengeling zich niet voorgedaan.

Belangenverstrengeling vindt plaats op het moment dat een auditor, die een vertrouwenspositie bekleedt in haar functie, een ander professioneel of persoonlijk belang heeft. Tegengestelde belangen kunnen het onpartijdig uitoefenen van de auditfunctie bemoeilijken. Door belangenverstrengeling kan een ongepast beeld ontstaan welke het vertrouwen in de interne auditor en haar audit activiteiten kan schaden.

Concernaudit Charter



Concernaudit herijkt het Auditcharter in Q4 2025, naar aanleiding van de vernieuwde beroepsstandaarden voor interne auditors (GIAS), de geactualiseerde Concernaudit strategie een aanbevelingen uit de lopende externe kwaliteitstoetsing.

Het geactualiseerde Auditcharter wordt door de Concerndirectie en het college vastgesteld in Q4 2025.



Management van de interne auditfunctie (2/2)

Kwaliteitsbewaking en verbeterprogramma

Interne auditfuncties wereldwijd maken gebruik van dezelfde standaarden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Deze standaarden zijn door onze beroepsorganisatie, het Instituut van Internal Auditors (IIA), recentelijk geüpdatet op basis van maatschappelijke ontwikkelingen. De nieuwe standaarden (GIAS) zijn vanaf 1 januari 2025 van toepassing.

GIAS 8.4 schrijft voor dat interne audit afdelingen iedere vijf jaar een externe kwaliteitstoetsing laten uitvoeren om de naleving van de standaarden en de effectiviteit en efficiëntie van de interne audit functie te beoordelen.

De Manager Concernaudit heeft opdracht aan IIA Nederland gegeven om de externe kwaliteitstoetsing voor het eerst in 2025 uit te voeren. De verbeterpunten uit het pre-assessment rapport van juni 2025 hebben we inmiddels opgepakt en we verwachten de formele toetsing en certificering in december 2025 af te ronden.

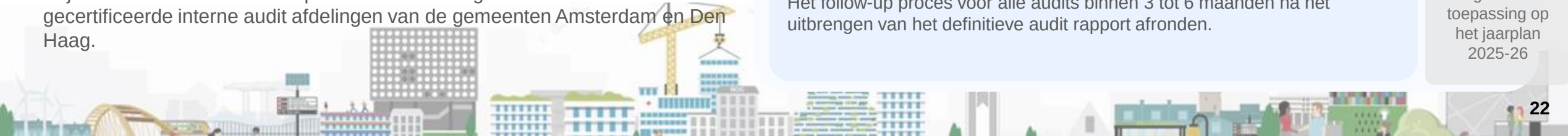
De verbeterpunten hebben met name betrekking op GIAS domeinen 3 "Besturen van de internal auditfunctie", 4 "Managen van de internal auditfunctie" en 5 "Uitvoeren van interne auditdiensten".

Na afronding van de formele toetsing, zal Concernaudit jaarlijks een self-assessment uitvoeren en de resultaten middels (half)jaarverslag aan de Concerndirectie en het college rapporteren.

Wij werken voor het onderwerp kwaliteitsbewaking nauw samen met de reeds gecertificeerde interne audit afdelingen van de gemeenten Amsterdam en Den Haag.

Key Performance Indicators (KPI's)

Jaarplanrealisatie Maximaal 3 audits of advies opdrachten die per 31 maart 2025 onderhanden zijn en in Q2 2025 worden afgerond.	Gerealiseerd
Budget Het jaarplan 2025-26 binnen het budget uitvoeren.	Onderhanden op schema
Kwaliteit dienstverlening Score 4 of hoger (afgerond) in 80% van alle audits. <i>Auditees ontvangen een enquête waarin zij onze dienstverlening beoordelen van 1 t/m 5 op stellingen met betrekking tot Team, Uitvoering, Rapport en Meerwaarde audit.</i>	Gerealiseerd: 80%
Professionele ontwikkeling De speerpunten voor 2025-26 zijn de ontwikkeling van leiderschapscompetenties, soft control audit technieken en benodigde vakexpertise voor de jaarlijkse verplichte Wet politiegegevens audit.	Gerealiseerd
Procesverbeteringen: doorlooptijd 80% van de concept auditrapporten en concept advies-memo's uiterlijk 13 werkdagen dagen na de closing meeting versturen.	Loopt achter: 57% Jaarverslag 2024-25: 50%
Follow-up Het follow-up proces voor alle audits binnen 3 tot 6 maanden na het uitbrengen van het definitieve audit rapport afronden.	Nog niet van toepassing op het jaarplan 2025-26



Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M. de Nooijer	Datum	25 november 2025
E-mail	miranda.de.nooijer@utrecht.nl	Kenmerk	33493362
Type brief	Aanbiedingsbrief, reactiebrief	Onderwerp	Jaarstukken 2025: Boardletter 2025
Bijlage(n)	1	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Met deze brief reageren we op de Boardletter 2025¹ van de accountant. In de Boardletter rapporteert de accountant over haar bevindingen en aanbevelingen op basis van de door hen uitgevoerde interim-controlewerkzaamheden. Bij deze controle kijkt de accountant naar onze werkprocessen en beheersingsmaatregelen. De Boardletter 2025 is als bijlage bij deze brief opgenomen.

In deze brief gaan we op de belangrijkste bevindingen in.

Overall beeld interne beheersing, organisatieontwikkeling en concernsturing

We zijn verheugd dat de accountant dit jaar wederom constateert dat de interne beheersing voldoet aan de eisen die gesteld zijn vanuit de accountantscontrole. Tegelijkertijd zijn er ook nog verbeterpunten. Zo stelt de accountant in lijn met het Accountantsverslag 2024 dat de organisatie vol is van ambitie, maar ook dat de realisatie hiervan, op onderdelen, niet altijd het tempo heeft waarop gehoopt wordt of initieel rekening mee gehouden werd. Het vergroten van de realisatiekracht met betrekking tot begrote investeringen blijft een belangrijk aandachtspunt, ook met uitdagingen op het gebied van netcongestie, juridische procedures en macro-economische ontwikkelingen, het investeringsplafond en, in het verlengde hiervan, het op lange termijn in balans houden van de begroting. Hierbij is het belangrijk dat de realisatiekracht reëel is en dat indien nodig ambities worden bijgesteld.

De accountant heeft de implementatie van SAP S/4HANA (een financieel systeem) op ons verzoek nauwlettend gevolgd. Op dit moment is de implementatie van dit systeem afgerond en werkt het naar behoren. De accountant constateert terecht dat verdere optimalisering van de operationele functionaliteiten, zoals het beschikbaar stellen van de benodigde rapportages en het tijdig boeken van memorialen noodzakelijk is voor de tijdigheid en betrouwbaarheid van sturings- en verantwoordingsinformatie en voor de accountantscontrole. Dit heeft voor ons hoge prioriteit.

¹ In 2024 heeft de (Europese) aanbesteding voor de externe accountant plaatsgevonden. Bij de aanbesteding is in het bijbehorende Programma van Eisen opgenomen dat u - via de adviescommissie Controle en Financiën - een Boardletter ontvangt naar aanleiding van de interim-controle. Voorheen was dit de managementletter.

Daarnaast hebben we in nauw contact met de accountant blijvend aandacht voor de waardering van de grondexploitaties en de interne beheersing met betrekking tot de memorialen gericht op de onderbouwingen van de memoriaalboekingen.

Van openstaande accountantsadviezen uit voorgaande jaren zijn er dit moment drie geheel en veertien gedeeltelijk opgelost. De gedeeltelijk opgeloste adviezen zijn onderhanden en kennen een langere doorlooptijd.

Specifieke aandachtspunten

De bevindingen van de accountant zijn voor ons herkenbaar. Wij ervaren het als positief dat de accountant constateert dat de interne beheersing in de basis overall gezien op orde is in relatie tot de financiële verantwoording in de jaarrekening. We gaan in op de aandachtspunten van de accountant. Op dit moment is de organisatie volop aan het verbeteren en (door)ontwikkelen op verschillende onderwerpen. We kunnen ons voorstellen dat het de raad nu ontbreekt aan een totaaloverzicht van de verschillende mijlpalen. In het voorjaar van 2026 zullen we u informeren via een raadsbrief, waarbij we aangeven welke mijlpalen we willen behalen, de duur die hieraan gekoppeld is en het totale tijdspad dat we nu inschatten.

Concernsturing

Op belangrijke dossiers wordt volgens de accountant niet centraal gestuurd en gemonitord. Diverse activiteiten van onder andere de financiële en controlfunctie zijn decentraal georganiseerd. In de Voorjaarsnota 2025 hebben we aangegeven dat we bedrijfsvoeringsfuncties willen centraliseren om zo beter te kunnen sturen op prioriteiten en gebruik te kunnen maken van schaalvoordelen. Hiermee verhogen we de kwaliteit van de dienstverlening. Sturing en informatievoorziening vanuit decentraal naar centraal en vice versa is op een aantal onderdelen ontoereikend om te kunnen monitoren en tijdig beslissingen te nemen. Op een aantal punten is een start gemaakt om de centrale sturing te verstevigen en blijft de organisatie in ontwikkeling. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar het centraliseren van enkele organisatieonderdelen vanuit de bedrijfsvoering (bijv. Control). Ook is u onlangs de beleidsnota Risicomanagement aangeboden, en binnenkort volgt de beleidsnota Verbonden partijen met daarin een heldere (centrale) sturingslijn die komend jaar wordt geïmplementeerd. Dit vraagt op onderdelen ook investeringen in de capaciteit op concernniveau. De organisatie herijkt de controlfunctie. In samenhang daarmee wordt bezien in hoeverre de inrichting van control bijstelling behoeft (controlframe work). In het programma Versterking Financiële Functie is de positionering van de centrale afdeling Financiën voor versterking van interne beheersing één van de hoofdthema's.

Versterken Financiële Functie

Het verbeterprogramma "Versterken Financiële Functie" is in 2024 van start gegaan. In 2025 is verder gewerkt aan de versterking van de financiële functie. De raad wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang, onder meer in de adviescommissie Controle en Financiën en via de raadsbrieven Voortgang Verbeterprogramma Versterken Financiële Functie van [18 maart 2025](#) en [25 november 2025](#).

De accountant zegt de eerste resultaten terug te zien in zijn controle, zoals rondom het creëren van een stabielere basis door het werven van vaste medewerkers op sleutelfuncties binnen de financiële afdeling.

Beheersing investeringsagenda

De accountant benadrukt het belang van het programma Grip op investeringen. Met Grip op investeringen willen we zorgen voor een toekomstbestendige stad – met ambities die realistisch zijn én financieel houdbaar blijven.

Datum 25 november 2025
Ons kenmerk 33493362

In de paragraaf investeringen van de begroting en jaarstukken lichten we de ontwikkelingen om de grip op investeringen te vergroten toe. We onderschrijven de aanbeveling om de informatievoorziening over uitputting van investeringskredieten tijdens de uitvoering van investeringen te verbeteren. Een eerste stap in verdere verbetering van die informatievoorziening is dat we hieraan vanaf begrotingsjaar 2026 extra aandacht besteden in de interne managementcyclus die doorwerkt in de begrotingsproducten. Richting het voorjaar van 2026 werken we een voorstel uit voor een investeringsplafond en een bestendige bekostigingssystematiek voor investeringen in nieuwe woningen, buurten en voorzieningen.

EU-aanbestedingen

De accountant wijst op het belang van het hebben van een betrouwbaar inkoopproces dat goed ondersteund wordt door een inkoopstelsel. Er wordt gewerkt aan een doorontwikkeling van de organisatie en ondersteuning van inkoopprocessen, gericht op concentratie, meer uniformiteit, kennisdeling en beter inzicht in de voortgang van aanbestedingen en contractmanagement. We onderstrepen het belang van versterking van de onderlinge afstemming tussen organisatieonderdelen, meer zicht op risico's en voortgang om vervolgens op concernniveau gericht te kunnen sturen op de rechtmatigheid en doelmatigheid van inkopen.

Controle SiSa-regelingen

Het aantal SiSa-regelingen waar de gemeente over moet verantwoorden neemt ook dit jaar onverminderd toe. Dit is een blijvend aandachtspunt voor de jaarrekeningcontrole zowel voor de ambtelijke organisatie als de accountant. In samenwerking met de accountant zijn stappen ondernomen om het proces rondom de SiSa verantwoording te verbeteren.

Conclusie

Het is fijn te constateren dat de accountant in haar Boardletter aangeeft dat de gemeente Utrecht haar interne beheersing 'overall gezien' op orde heeft en belang hecht aan concernsturing en het verder verbeteren van de interne beheersing en haar processen. We blijven de komende periode hard werken om de verdere verbeteringen te realiseren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

[illegible]

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

Onderwerp
Boardletter 2025

Datum
14 november 2025

Ons kenmerk
Definitief

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij brengen wij verslag uit van de bevindingen naar aanleiding van de recentelijk afgesloten interim-controle. De aanpak en de aandachtspunten van deze tussentijdse controle, die wij hebben uitgevoerd in opmaat naar de controle van de jaarrekening 2025 van de gemeente Utrecht, zijn vastgelegd in het auditplan 2025.

Wij benadrukken dat de interim-controle primair is bedoeld om de interne-beheersingsmaatregelen in uw organisatie te beoordelen en te toetsen, als basis om te komen tot een oordeel over de betrouwbaarheid van de in de jaarrekening 2025 opgenomen informatie. Het voorgaande impliceert dat onze werkzaamheden niet de hele interne-beheersingsomgeving van de gemeente Utrecht omvatten. Tevens heeft de interim-controle als doel om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2025 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Wij merken op dat deze Boardletter is opgesteld ten behoeve van de leden van de Adviescommissie Financiën en Control van de gemeente Utrecht en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

Wij hebben deze rapportage ambtelijk en bestuurlijk (met o.a. uw gemeentesecretaris en portefeuillehouder financiën) besproken. Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en danken u en uw medewerkers voor de samenwerking tijdens de interim-controle en bij de totstandkoming van deze Boardletter.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

drs. R.M.J. van Vugt RA

B. Leeuwenkamp MSc RA

Deloitte Accountants B.V.
Wilhelminakade 1
3072 AP Rotterdam
Postbus 2031
3000 CA Rotterdam
Nederland

Tel: 088 288 2888
Fax: 088 288 9830
www.deloitte.nl

Inhoudsopgave

<u>Managementsamenvatting Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle</u>	5
<u>Speerpunten Adviescommissie Controle en Financiën</u>	15
<u>Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025</u>	17
<u>Bijlage Reikwijdte van onze werkzaamheden</u>	20

Uw controleteam

Wij beantwoorden graag uw vragen over deze Boardletter:



Rein-Aart van Vugt
Partner
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 1100 2353
rvanvugt@deloitte.nl



Bob Leeuwenkamp
Director
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 1201 1643
bleeuwenkamp@deloitte.nl



Danny Graus
Director IT Audit
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 5311 9327
dgraus@deloitte.nl



Maurice Heuer
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 8333 0192
maheuer@deloitte.nl



Monique van Doornum- van Duist
Senior Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 12342787
mvanduist@deloitte.nl



Rohini Garib
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 29653107
rgarib@deloitte.nl



Niels van den Akker
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 31024071
nivandenakker@deloitte.nl



Bart de Nijs
Manager
Deloitte Accountants B.V.
Tel: +316 12104989
bdenijs@deloitte.nl

Managementsamenvatting

Bestuurlijk relevante bevindingen
en aanbevelingen interim-controle





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle



Onderwerp

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

Boodschap

Algemeen – opzet van deze Boardletter

Voor de komende jaren hebben wij een drietal “hoofddoelstellingen” geformuleerd voor de accountantsdiensten en adviesfunctie. Deze hebben wij onderstaand schematisch weergegeven. Gezien de doelstellingen overkoepelend en meerjarig van aard zijn (waarbij eveneens sprake kan zijn van een groeitraject), hebben wij de doelstellingen opgedeeld in subdoelstellingen. Voor boekjaar 2025 hebben wij in ons auditplan een vijftal subdoelstellingen geformuleerd. Van de benoemde subdoelstellingen staan de volgende centraal in deze Boardletter:

- Grip op investeringen / Besluitvorming, planning, begroting en informatievoorziening investeringen inclusief MPR (gebiedsontwikkeling);
- Realistisch plannen, ramen en begroten (implementatie uitvoeringstoets door gemeente Utrecht);
- Concernsturing en concernmonitoring (three lines model, versterken financiële functie, integraliteit).

Realiseren van betere concernsturing en monitoring en hierbij versterken van de financiële functie



Realiseren van een snellere, meer organisatiegerichte, continuous accountantscontrole

Verder versterken kennis en kaderstellende rol van de raad en de Adviescommissie Controle en Financiën



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

Op basis van de uitgevoerde interim-controle constateren wij dat de interne beheersing voldoet aan de vanuit de accountantscontrole hieraan minimaal te stellen eisen. Wij zien dat de organisatie vol is van ambitie maar dat de realisatie hiervan, op onderdelen, niet altijd het tempo heeft waarop gehoopt wordt of initieel rekening mee gehouden werd. Daarbij zien wij dat het financieel in balans houden van de begroting uitdagend kan zijn. Het prioriteren van de ambities is zodoende blijvend van belang. De grootste (financiële) uitdagingen liggen in het realiseren van majeure projecten zoals Leidsche Rijn, Merwede, het Wervengebied en het op lange termijn in balans houden van de begroting.

Bij de projecten zijn er ook belangrijke uitdagingen op het gebied van netcongestie, juridische procedures en macro-economische ontwikkelingen alsmede het daaraan gekoppelde investeringsplafond. Daarnaast is ook het daadwerkelijk in uitvoering brengen van de geplande en begrote investeringen een belangrijk aandachtspunt. Het vergroten van de realisatiekracht is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke organisatie. Uw organisatie verkent actief de mogelijkheden van (Gen)AI en automatisering binnen de verschillende processen om de efficiency en effectiviteit van processen te vergroten. De implementatie van SAP S/4 HANA is hierin een mooie eerste stap geweest waar in volgende jaren op kan worden voortgeborduurd.

Wij concluderen ten aanzien van uw interne beheersing dat de basis 'overall-gezien' op orde is om tot de financiële verantwoording in de jaarrekening 2025 te komen. In het afgelopen boekjaar zijn hierin wel belangrijke proceswijzigingen doorgevoerd als gevolg van de implementatie van SAP S/4 HANA. Deze implementatie heeft ook speciale aandacht gekregen in onze interim-controle. Waarbij wij onder andere gekeken hebben naar de nieuwe inrichting van processen en interne beheersingsmaatregelen. Tevens hebben onze IT auditors een zogenoemde pre-implementation review uitgevoerd, waarbij op voorhand is meegekeken bij de migratie naar SAP S/4 HANA. Hierbij is een nauwe samenwerking geweest tussen Deloitte, de Gemeente en haar implementatiepartner McCoy. Tijdens het traject zijn meerdere aanbevelingen gedaan welke iteratief zijn teruggekoppeld aan McCoy. Daarnaast hebben wij speciale aandacht besteed aan de datamigratie zelf (of de gegevens op een juiste manier overgezet zijn van het ene systeem naar het andere). De uitkomsten van onze testwerkzaamheden ten aanzien van deze datamigratie hebben wij in de paragraaf [Interne beheersing | Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking](#) opgenomen.

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling | Concernsturing

In eerdere jaren hebben wij onze visie gedeeld over de wijze waarop de gemeente Utrecht organisatorisch ingericht is en welke effecten dit heeft op de (financiële) interne beheersing. Wij benadrukken het centralisatievraagstuk als meest urgente thema. Wij identificeren diverse onderwerpen die vragen om centrale sturing en monitoring, zoals:

- de control(functie);
- grip op investeringen;
- de inkoopfunctie;
- het versterken van de financiële functie en hygiëne van de financiële administratie (beperken van P14/15 boekingen);
- het zicht houden op risico's en claims;
- de functie van reserves.

Wij achten het van belang om een duidelijke keuze te maken ten aanzien van het centralisatievraagstuk en hierbij een planning met concrete tijdstippen af te spreken.

De eerste maatregelen volgen uit het door u vastgestelde programma "versterken financiële functie". Daarbij wordt ingezet op (1) verbeteringen intern binnen de afdeling financiën en het onderlinge samenspel tussen de clusters en (2) het gemeentebrede samenspel met de organisatieonderdelen en concerncontrol. Binnen het programma is ook aandacht voor de voorwaarden voor grip:

- (centrale) kaderstelling;
- organisatie en werkprocessen;
- besturing en beheersing;
- informatievoorziening en systemen; en
- mensen en cultuur.

Wij hebben bij onze controle kennisgenomen van de eerste resultaten van het programma, waaronder met vaste dienstverbanden invullen van een aantal key functies binnen de financiële afdeling. De doelstelling is dat dit uw gemeente een stabielere basis geeft om de financiële functie (duurzaam) te versterken.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling | Concernsturing (vervolg)

Wij blijven kritisch op de wijze waarop de financiële- en controlfunctie op dit moment is georganiseerd binnen Utrecht. Op belangrijke dossiers wordt niet centraal gestuurd en gemonitord. Daarnaast zijn diverse activiteiten van uw financiële- en controlfunctie decentraal georganiseerd. Hierdoor is zowel F&I als concerncontrol niet op alle onderwerpen (centraal) betrokken. Een voorbeeld hiervan betreft de sturing en beheersing van verbonden partijen, risicomanagement, juridische geschillen en investeringen. Hierdoor is het eveneens onvoldoende mogelijk voor de organisatieonderdelen om, op basis van hun integrale verantwoordelijkheid, de (eind)verantwoordelijkheid te (kunnen) nemen voor hun (aan)deel in het samen- en controleproces van de jaarrekening. Ook hier is de sturing en informatievoorziening van decentraal naar centraal op onderdelen ontoereikend om centraal te kunnen monitoren en tijdig beslissingen te nemen.

Om hier verdere invulling aan te geven adviseren wij, in lijn met het programma “versterken financiële functie” om de positie c.q. rol van (financial) control binnen de gemeente Utrecht te heroverwegen en centraler te positioneren. Hierdoor ontstaat een meer zuivere rol en kan verdere beheersing van concernfinanciën worden versterkt. Tevens zien wij de ontwikkeling en implementatie van een centraal financial controlframework (welke vervolgens ook gebruikt kan worden om vanuit decentraal naar centraal verantwoording af te leggen) als een logische c.q. noodzakelijke vervolgstap in de professionalisering van de financiële- en controlfunctie.

Onderdeel van dit framework zou onder andere de eerder door ons geadviseerde analyse van balansrekeningen, alsmede het gaan werken met periodeafsluitingen moeten zijn. Hiermee kan de organisatie de financiële discipline en centrale sturing verder versterken. Tevens zou, indien dit proces adequaat wordt ingericht, dit moeten leiden tot een aanzienlijk lager aantal einde periode (‘periode 14 en 15’) boekingen in het jaarrekeningtraject (gezien balansposten tussentijds vaker worden beoordeeld in plaats van enkel aan het einde van het boekjaar).

Wij merken op dat in opdracht van de Directeur Concerncontrol een projectteam, ondersteund door een extern adviesbureau, aan een hervorming van de Control functie werkt. Het projectteam adviseert omtrent de inrichting van een robuuste en toekomstbestendige Control functie en bijbehorende taken, rollen en verantwoordelijkheden. Wij zien dit als een positieve ontwikkeling.

Overall beeld interne beheersing en organisatieontwikkeling

De jaarrekeningcontrole 2024 hebben wij met uw organisatie geëvalueerd, waarbij er best practices en concrete acties zijn benoemd voor een gestroomlijnd verantwoordings- en controleproces. Wat betreft de jaarrekeningcontrole hebben wij samen met uw ambtelijke organisatie specifiek aandacht voor de volgende onderwerpen:

- Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage en het aantal overige inkomende subsidiebatens is de afgelopen jaren toegenomen. Het is belangrijk de interne controle op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en op overige inkomende subsidies en de rechtmatigheid van de bestedingen (dit valt binnen de rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W) tijdig uit te voeren en adequaat te documenteren. Wij hebben net als vorig jaar dan ook reeds in vroegtijdig stadium afstemming met uw organisatie over de documentatie en interne controle, waaronder de te hanteren formats. Wij zijn verheugd te zien dat uw organisatie stappen onderneemt om het proces rondom de werkzaamheden op de SiSa-bijlage in 2025 te verbeteren. Een vroeg vragenuur vóór het einde van het kalenderjaar lijkt ons een goede gelegenheid om vraagstukken voorafgaand aan de controle gezamenlijk te bespreken. Hoewel wij begrijpen dat de verantwoording van deze SiSa-regelingen een soms complexe en arbeidsintensieve exercitie kan zijn, vragen wij aandacht voor de tijdigheid en volledigheid van de dossiervorming en interne controle omtrent de verschillende te verantwoorden SiSa-regelingen.
- Het beschikbaar hebben van een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties, inclusief position papers. Specifiek aandachtspunten hierbij zijn: een actuele onderbouwing van de voor 2025 e.v. verwachte inflatie, een kosten- en opbrengstenindexatie, de (potentiële) effecten van de stikstofproblematiek en netcongestie op de grondexploitaties van de gemeente Utrecht (programma en planning) alsmede nieuw geopende en geherstructureerde grondexploitatieprojecten. Afgelopen jaren zijn de verantwoording en de controle (ondanks complexe verslaggevingsvraagstukken) soepel verlopen. Wij zullen, in lijn met vorig jaar, met het organisatieonderdeel Ruimte afspraken maken over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen.
- Het beperken van de ‘periode 14 en 15’ boekingen, oftewel correctieboekingen op de eerste conceptjaarrekening. Voorgaand jaar hebben wij de suggestie gedaan om periodiek een analyse van balansrekeningen te implementeren, op zowel concern- als decentraal niveau. Hierbij wordt door een functionaris van de gemeente (bij voorkeur een medewerker buiten het decentrale organisatieonderdeel) periodiek een controle uitgevoerd op de balansrekeningen (al dan niet onderverdeeld naar organisatieonderdeel), waarbij de juistheid en de onderbouwing van de individuele balansposten worden beoordeeld. Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid de ‘periode 14 en 15’ boekingen te reduceren.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-control

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Memoriaalboekingen	<p>Memoriaalboekingen zijn handmatig ingevoerde journaalboekingen die niet voortkomen uit de reguliere kas-, bank- of inkoopprocessen en gebruikt (kunnen worden) om correcties of toevoegingen te doen aan de financiële administratie. Uw organisatie heeft, mede als gevolg van de migratie naar SAP S/4 HANA, het proces rondom de controle van memoriaalboekingen in 2025 herzien. De randvoorwaardelijke controletechnische functiescheiding heeft u systeemtechnisch afgedwongen. Dit zien wij als een positieve ontwikkeling.</p> <p>Het doel van deze procesherziening, en onze aanbevelingen in het verleden hieromtrent, is om de betrouwbaarheid van de memoriaalboekingen en de consistentie van de controles en onderbouwingen te borgen. Uw organisatie hanteerde tot en met 2024 vaste formats waarin een aantal kernwerkstappen opgenomen waren, zoals een toets op: juiste grootboekrekening, de aanwezigheid van onderbouwende documentatie, het correct boeken van btw en, indien van toepassing, de door de budgethouder of business controller uitgevoerde BBV-check. Deze formats en (zichtbare) toetsingen worden met de procesmatige en systeemtechnische wijzigingen in 2025 niet meer gehanteerd. De BBV-check wordt op voorhand door de financiële medewerker enkel uitgevoerd bij memorialen > EUR 1.000.000. De BBV-check wordt echter niet (consistent) reproduceerbaar vastgelegd. Tevens wordt de controle niet gewaarborgd in de workflow. Zodoende merken wij op dat er binnen het huidige proces nog geen sprake is van een gestructureerde wijze van het documenteren van de door de controlerend functionaris verrichte controlehandelingen, noch van de hierbij gemaakte overwegingen om een memoriaal te accorderen. Wij adviseren dan ook het proces hierop te herzien c.q. te versterken.</p>
Interne beheersing Rechtmatigheidsverantwoording en Europese aanbestedingen	<p>Uw organisatie heeft geen centraal inkoopstelsel of contractbeheersysteem. De registratie van contracten vindt nog steeds decentraal plaats in SAP S/4 HANA door de verschillende organisatieonderdelen. Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige en consistente controle op de juistheid van de ingevoerde contractgegevens op decentraal niveau. Binnen uw (centrale) inkooporganisatie is er een initiatief gestart om de aansturing van de inkooporganisatie verder te centraliseren door het centraliseren van de inkoopmanagementcapaciteit. Dit heeft als doel meer overzicht en regie te krijgen op de decentrale inkoopactiviteiten, versnippering terug te dringen en de kwaliteit van het inkoopproces te verbeteren.</p> <p>Daarnaast is voorgaand jaar besloten het gebruik van uw applicatie voor het stroomlijnen van de documentenstroom rondom EU-aanbestedingen te beëindigen vanwege frequente storingen en tijdelijke onbeschikbaarheid van documenten. Na gesprekken met de leverancier van de applicatie is vanuit uw gemeente het voornemen uitgesproken om vanaf 2026 volledig (terug) over te stappen naar TenderNed, dat inmiddels ook is doorontwikkeld voor decentrale toepassingen, waarmee het aanbestedingsproces beter gestroomlijnd kan worden en alle aanbestedingsprocedures in één systeem kunnen plaatsvinden. Uw organisatie behoudt het documentbeheer via MS Teams, waarmee de continuïteit en toegankelijkheid van informatie gewaarborgd blijft. Ook houdt de organisatie een inkoopkalender bij in de Teams-omgeving. Wij hebben vernomen dat het gebruik van deze inkoopkalender is verbeterd door beter begrip c.q. meer bekendheid binnen de organisatie. De kalender wordt echter nog steeds handmatig door verschillende decentrale medewerkers ingevuld, wat leidt tot variabiliteit in datakwaliteit en het risico op een onvolledige registratie. Daartegenover zet uw organisatie verschillende opleidingsprogramma's en e-learningtools om de kennis en vaardigheden op het gebied van decentrale inkoop te vergroten. Vanuit uw organisatie wordt aangegeven dat deze initiatieven bijdragen aan verbeteringen in het inkoopproces, zoals bij het gebruik van de inkoopkalender.</p> <p>Concluderend constateren wij dat, ondanks de voortgang in de stroomlijning en centralisatie van het inkoopproces, het decentrale karakter en het ontbreken van integratie met systemen zoals SAP S/4 HANA belangrijke aandachtspunten blijven. Wij adviseren dat het vervolgtraject zich richt op het realiseren van integrale procesondersteuning, centrale kaderstelling en -monitoring. Hierbij merken wij op dat de organisatie hier reeds stappen in heeft ondernomen.</p>



Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp	Boodschap
Interne beheersing Betrouwbaarheid en continuïteit geautomatiseerde gegevensverwerking	<p>Jaarlijks geven wij u een update van de opvolging van de bevindingen uit de IT-audits van voorgaande jaren, waarbij wij op basis van gesprekken met de betrokken functionarissen de voortgang op de bevindingen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de algemene IT-beheersmaatregelen onderzoeken. Deze werkzaamheden zijn geïntegreerd in onze jaarrekeningcontrole.</p> <p>U heeft ons afgelopen jaar, in verband met de implementatie van SAP S/4 HANA, gevraagd om aan de voorkant mee te kijken bij de implementatie en de inrichting van de interne beheersing binnen dit project, evenals de juistheid en volledigheid van de datamigratie en de verschillende testdomeinen. Tijdens de pre-implementatiefase van het SAP S/4 HANA systeem is een beoordeling uitgevoerd van de dataconversie en migratiecontroles, met als doel eventuele problemen te identificeren die invloed kunnen hebben op de integriteit van de gegevens (juistheid en volledigheid) binnen het kader van de jaarrekening controle. Specifiek is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Analyse van de conversie richtlijnen en procedures;• Data mapping en de validatie van de data mapping samples op bijvoorbeeld grootboekrekening, kostenplaats, business partner etc.• Soorten testen dat worden uitgevoerd en de vastlegging hiervan; denk hierbij o.a. aan unit testen, regressietesten, performance/ stress testen en gebruikersacceptatietesten;• Migratieplan, inclusief terugvalscenario's, geplande support organisatie en procedures na go live;• Pre-en postvalidaties die uitgevoerd dienen te worden ten behoeve van het aantonen van de juistheid en volledigheid van de data overdracht voor de geselecteerde data objecten in de conversiedossiers;• Als onderdeel hiervan de opzet van de conversiedossiers, want dient er wel/niet op te worden genomen.• Als onderdeel van de conversiedossiers de diepgang van de steekproeven, hoe worden deze uitgevoerd, die wie worden deze uitgevoerd etc.• Als onderdeel van de conversiedossiers de pre-en post validaties, hoe vindt de vastlegging hierop plaats, door wie worden deze validaties uitgevoerd etc. <p>Door de uitvoering van deze werkzaamheden hebben wij opgemerkt dat verschillende controls waren ingericht voor de datamigratie en deze ook tijdens en na de go live zijn geïmplementeerd. Daarbij hebben wij kunnen vaststellen dat de overgang van de gegevens juist en volledig heeft plaatsgevonden. Om de volgende stappen te zetten, samen met de gemeente Utrecht, beoordelen wij in oktober 2025 het ontwerp / de inrichting van de functiescheiding (SOD) –ruleset. Daarnaast zullen wij testwerkzaamheden op de Algemene IT controles (kritische rechten, hoge rechten accounts, generieke accounts, relevante instellingen ten aanzien van de beveiliging) in SAP S/4 HANA uitvoeren als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Hierover zullen wij separaat aan u rapporteren.</p> <p>Wij merken op uit de verschillende procesgesprekken, die wij als onderdeel van onze interim-controle hebben gehouden, dat de operationele functionaliteiten voor de organisatie nog niet optimaal zijn ingericht. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan rapportages die anders vormgegeven zijn en dat er achterstanden zijn in de verwerking van (memoriaal) boekingen. De organisatie werkt er hard aan om deze achterstanden voor het einde van het jaar weggewerkt te hebben. Wij brengen het belang hiervan graag nog onder uw aandacht gezien de mogelijke implicaties die dit heeft voor de tijdigheid en betrouwbaarheid van sturings- en verantwoordingsinformatie.</p>







Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Interne beheersing | beheersing Investeringsagenda

Boodschap

In 2024 heeft uw organisatie het programma “grip op investeringen” geïntroduceerd. Met de introductie van dit programma heeft uw organisatie een meerjarenplan opgesteld waarmee toegewerkt wordt naar een financieel robuust investeringsstelsel op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. De doelstellingen van dit programma sluiten aan bij de eerder door ons geconstateerde uitdagingen op het gebied van de investeringsbegroting en de daaruit voorkomende aanbevelingen. Wij zien dat uw organisatie met aanbevelingen aan de slag is gegaan en haar investeringsplanning heeft aangepast en heeft gecorrigeerd voor het realisatiepercentage van de afgelopen jaren (65%). Wij hebben de aanpassingen in het totale investeringsvolume in onderstaand figuur weergegeven. De doorgevoerde wijzigingen in het geraamde investeringsvolume dragen bij aan uw doelstelling om tot een realistische (meerjaren)raming te komen. Wij stellen echter wel expliciet dat het hier zou moeten gaan om een “tussenoplossing”, waarbij op lange termijn gewerkt wordt naar realistisch begroten en grip op investeringen. Hierbij zullen de nieuwe en reeds lopende investeringen bij het besluitvormingsproces in de tussentijdse rapportages (bijvoorbeeld de voorjaarsnota) op een dusdanige manier opgenomen moeten worden dat er altijd een koppeling is tussen geautoriseerd c.q. geraamde investeringen en de daarbij horende kapitaallasten per programma. Laat hierin de geraamde investeringen de leidraad zijn voor het ramen van kapitaallasten en monitor / stuur centraal op vrijvallende kapitaallasten. Wij juichen het dan ook toe dat de organisatie werkt aan een methodiek om de investeringsplanningen, – beheersing en besluitvorming te versterken door middel van een uitvoeringstoets (mede naar aanleiding van motie 365-2025).

Naast het versterken van de investeringsbegroting aan de voorkant zullen ook stappen gezet moeten worden om tijdens de uitvoering van investeringen de informatievoorziening te versterken en op een adequate wijze te kunnen sturen.

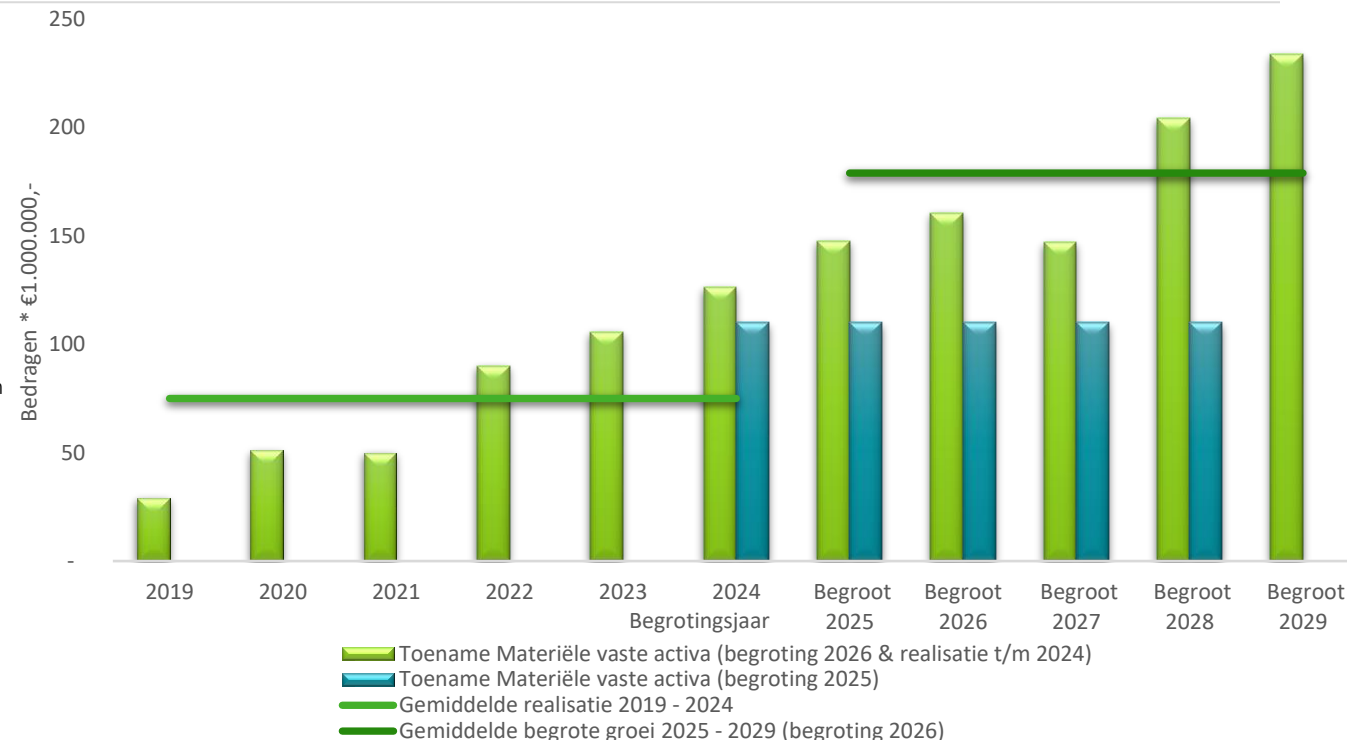
Zo constateren wij dat op concern niveau, ook na de migratie naar SAP S/4 HANA, onvoldoende (efficiënt) inzicht is in de uitputting van (sub-)investeringskredieten.

Hiermee is vanuit een concerngedachte de sturing op de realisatiekracht van de investeringen ook beperkt mogelijk, omdat het administratieve inzicht op operationeel niveau onvoldoende aanwezig is.

Om concrete stappen te zetten bij deze constatering adviseren wij het volgende:

- De wijze waarop de registratie van (sub-)investeringskredieten plaatsvindt aan te passen zodat deze centraal gemonitord kunnen worden.
- Versterk de centrale interne (financiële) controlefunctie, welke aan de hand van duidelijke rollen en verantwoordelijkheden de robuustheid van de investeringsprojecten moet borgen en monitoren.

Bovenstaande punten komen bovenop de adviezen die wij opgenomen zijn bij het project “versterken financiële functie”.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

Onderwerp

Boodschap

Interne beheersing | Overall beeld

Tijdens de interim-controle hebben wij de interne beheersing onderzocht van de voor de jaarrekening relevante processen. Overall is de interne beheersing – vanuit de opdracht voor de jaarrekeningcontrole bezien – van een voldoende niveau.

De processen die wij tijdens de interim-controle hebben onderzocht, zijn:

- Memoriaalboekingen en financiële verslaggeving
- Investerings
- Grondexploitatie
- Inkopen (inclusief aanbestedingen) en betalingsverkeer
- Belastingen
- Salarissen
- Sociaal domein en uitkeringen Sociale Zaken
- Treasury
- Subsidieverstrekingen
- Overige opbrengsten: subsidie-, verhuur-, erfpacht- en parkeeropbrengsten.

In deze Boardletter hebben wij onze detailbevindingen weergegeven (inclusief status opvolging eerdere aanbevelingen).

Interne beheersing | Aandachtspunten voor de jaarrekening 2025

Voor het opstel- en controleproces van de jaarrekening benoemen wij op basis van de jaarrekeningcontrole 2024 en de interim-controle 2025 de volgende specifieke aandachtspunten:

- Een toereikende onderbouwing van de waardering van het onderhanden werk (voorraad) inzake de grondexploitaties, inclusief position papers. Specifiek aandachtspunt hierbij is een actuele onderbouwing van de voor 2025 e.v. verwachte inflatie/kosten- en opbrengstenindexatie. Met het ruimtelijk domein zullen wij separate afspraken maken over de voor de controle benodigde stukken en onderbouwingen. Tevens plannen wij periodieke gesprekken, waarin wij elkaar actief op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen.
- Het mogelijk doorbreken van de interne beheersing door het management ('management override'), waarbij wij specifiek aandacht vragen voor de onderbouwing van de materiële schattingen in de jaarrekening (inclusief een evaluatie van de in de jaarrekening van vorig boekjaar opgenomen schattingen) en een toereikende autorisatie van en controle op memoriaalboekingen.
- Aandacht voor uw standpunt en onderbouwing ten aanzien van (eventuele) juridische claims en geschillen.
- Het aantal regelingen dat uw gemeente moet verantwoorden in de SiSa-bijlage neemt naar verwachting voor het boekjaar 2025 verder toe. U bent daarom gestart met de (voorbereiding van de) uitvoering van de benodigde interne controles op de getrouwe verantwoording in de SiSa-bijlage en de rechtmatigheid van de bestedingen. Voor de jaarrekeningcontrole maken wij – zodra de verantwoordings- en controle-informatie vanuit de rijksoverheid voor 2025 definitief is – nadere (plannings-)afspraken.
- Een toereikende onderbouwing van de impact van de vastgestelde stelselwijziging met betrekking tot de afschrijvingsmethodiek van het Wervengebied.





Bestuurlijk relevante bevindingen en aanbevelingen interim-controle

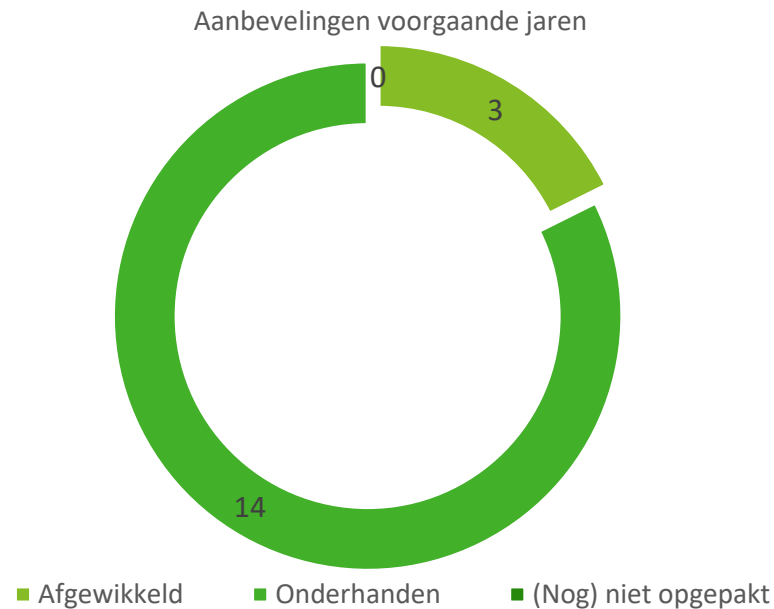


Onderwerp

Interne beheersing | opvolging aanbevelingen uit voorgaande jaren

Boodschap

Onze managementletter 2024 en eerdere rapportages bevatten diverse aanbevelingen. Tijdens de interim-controle 2024 is de follow-up van deze aanbevelingen inzichtelijk gemaakt. Samengevat geeft dit het volgende beeld:



In het bovenstaande overzicht is te zien dat de gemeente Utrecht in drie gevallen opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen uit eerdere jaren. Tegelijkertijd constateren wij echter ook dat veel bevindingen een gedeeltelijke opvolging hebben gekregen in 2025. Wij vragen nogmaals uw aandacht voor het opvolgen van deze aanbevelingen.

Speerpunten Adviescommissie Controle en Financiën

Verslag speerpunten auditplan





Verslag speerpunten auditplan



Onderwerp	Boodschap
Speerpunten Adviescommissie	<p>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. Voor boekjaar 2025 zijn de volgende speerpunten geselecteerd:</p> <ul style="list-style-type: none">• Inzicht in het financieel beeld, specifiek aandacht voor hervorming/bezuinigingen en historisch perspectief• SiSa-controlen, verbetering van het verantwoordings- en controleproces



Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025





Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025



Onderwerp

Boodschap

Wijzigingen in het BBV

In december 2023 heeft de commissie BBV belangrijke notities over Rente, Overhead en Grondexploitatie geactualiseerd. We geven hieronder de belangrijkste wijzigingen per notitie weer en hun impact op de jaarrekening. Deze notities gelden vanaf begrotingsjaar 2025, maar mochten vanaf begrotingsjaar 2024 al worden toegepast.

Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023

De belangrijkste wijzigingen in de notitie Grondexploitatie houden verband met de Omgevingswet, die leidde tot aanpassingen in de lijst van verhaalbare kostensoorten. Deze zijn van kracht per 1 januari 2024 en beïnvloeden voornamelijk verslaggevingsaspecten bij faciliterend grondbeleid en biedt de gemeente meer keuzemogelijkheden tot het verhalen van kosten. Andere wijzigingen betreffen voorwaarden voor warme gronden, voorbereidingskosten en gemengde projecten. Daarnaast is de rentetoerekening gewijzigd alsmede worden er zwaardere eisen gesteld aan winstnemingen.

Deze laatste twee benoemde wijzigingen zullen financieel effect hebben op uw grondexploitatieprojecten en de begrote winstnemingen die uw organisatie kan doen (hoofdzakelijk binnen de grondexploitatie Leidsche Rijn). Immers kan winstneming via de POC-methode, dat wil zeggen op basis van de betrouwbaar geraamde winst naar rato van de realisatie van verkopen en kosten, pas plaatsvinden als de resterende looptijd van een grondexploitatie tien jaar of minder is. Voorheen was de restrictie van de looptijd niet opgenomen in de notitie grondbeleid.

Notitie Rente

De meest significante wijziging in de notitie Rente betreft de toerekening van rentelasten aan grondexploitaties. Tot en met 2023 was het enkel toegestaan om de werkelijke rente over vreemd vermogen evenredig toe te rekenen aan deze exploitaties. Dit geldt ook voor toekomstige rentelasten. Met ingang van boekjaar 2025 wordt in het BBV geen onderscheid meer gemaakt, en vindt rentetoerekening plaats op basis van de reguliere omslagrente.

Notitie Overhead

De commissie BBV heeft de regelgeving omtrent de toerekening van overhead geactualiseerd en samengevoegde notitie. De belangrijkste stellige uitspraken uit deze notitie zijn:

- De definitie van overhead uit artikel 1 van het BBV wordt nader geduid als: het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen.
- Voor de berekening van de tarieven voor lokale heffingen moet de methodiek voor de toerekening van overhead worden gebruikt zoals deze is opgenomen in de financiële verordening.
- De methodiek voor het toerekenen van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan overige taakvelden van de begroting.





Aandachtspunten jaarrekeningcontrole 2025



Onderwerp	Boodschap
Wijziging BADO	Met ingang van 2025 geldt het gewijzigde Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Op basis van de wijzigingen geldt vanaf 2025 voor onze accountantscontrole een goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze goedkeuringstolerantie is de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle.
Interne beheersing Afschrijvingsmethodiek Werven	In de vergadering van 17 juli 2025 heeft uw gemeenteraad besloten om de afschrijvingsmethodiek van het programma werven te wijzigen van een lineaire naar een annuïtaire afschrijvingsmethodiek. Vanuit het verslaggevingskader (in dit geval de notitie Materiële vaste activa van de commissie BBV) is er bij een dergelijke wijziging sprake van een stelselwijziging die moet worden toegelicht in de jaarrekening. Graag vragen wij uw aandacht voor de toelichting van deze stelselwijziging in de jaarrekening 2025.



Bijlage

Reikwijdte van onze werkzaamheden





Reikwijdte van onze werkzaamheden

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel over de jaarrekening van 2025, teneinde vast te stellen dat deze een getrouw beeld geeft van de financiële positie van de gemeente Utrecht, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Een jaarrekeningcontrole heeft niet als doel om enige zekerheid te geven over de kwaliteit van de interne organisatie. De controle bestaat uit een combinatie van controlewerkzaamheden, waaronder een risicoanalyse, analytische procedures, detailcontroles en, voor zover mogelijk en efficiënt, het testen van de interne-beheersingsmaatregelen die zijn gerelateerd aan en relevant voor de controle. Wij richten ons hierbij alleen op de interne controle-omgeving die relevant is voor onze oordeelsvorming over de jaarrekening.

De Boardletter is gebaseerd op onze interim-controle als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2025. Volledigheidshalve merken wij op dat onze controlewerkzaamheden, analyse en evaluatie zijn uitgevoerd in het kader van de door uw gemeenteraad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2025.

De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door ons als accountant van de gemeente Utrecht toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van het risico dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschatting nemen wij de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe en rechtmatige beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De risico-inschatting heeft niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt deze daarom niet noodzakelijkerwijs alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

Daarnaast is onze controle niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Indien wij aangesteld zouden zijn om een fraudeonderzoek bij de gemeente Utrecht uit te voeren, zouden wij wellicht andere bevindingen hebben geconstateerd en observaties hebben gerapporteerd dan die welke nu zijn opgenomen in deze Boardletter.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 345,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication contains general information only, and none of DTTL, its global network of member firms or their related entities 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 organization shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2025. For information, contact Deloitte The Netherlands.

Gemeente Utrecht

Tussentijdse controle 2025

Adviescommissie 4 december 2025

MEEST RECENT 2026 **2025** 2024 2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016 2015



Begroting 2025

Gepubliceerd op: 
12-09-2024



LAATST TOEGEVOEGD



Voorjaarsnota 2025 en Eerste Bestuursrapportage 2025

Gepubliceerd op: 
15-05-2025



LAATST TOEGEVOEGD



Tweede Bestuursrapportage 2025

Gepubliceerd op: 
22-10-2025

Realiseren van betere concernsturing en monitoring en hierbij versterken van de financiële functie



Realiseren van een snellere, meer organisatiegerichte, continuous accountantscontrole

Verder versterken kennis en kaderstellende rol van de raad en de Adviescommissie Controle en Financiën

Positief:

- Financiële processen 'over-all' op orde
- Belangrijke stappen in het verbeteren van de financiële afdeling
- Implementatie SAP S/4 HANA
- Verbeterstappen gezet bij fraude-maatregelen, subsidieverstrekking, risicomanagement en parkeeropbrengsten

Aandacht:

- Versterken financiële functie: concernmonitoring en – sturing (centralisatie)
 - de control(functie)
 - de inkoopfunctie
 - hygiëne van de financiële administratie (beperken van P14/15 boekingen, memorialen, tussentijds)
 - het zicht houden op risico's en claims
 - verbonden partijen
- Grip op investeringen (inzicht, autorisatie, verwerking in de begroting, realistisch plannen en ramen, MPR)
- Grip op reserves

Adviescommissie Controle en Financiën

Dossiernummer 4978
Vertrouwelijk Nee
Vergaderdatum 4 december 2025
Agendapunt 5
Titel Raadsvoorstel Normenkader rechtmatigheid 2025 (5–10 minuten)
Behandelend ambtenaar Barbara Siebelink–Gores
Telefoon
E-mail barbara.siebelink@utrecht.nl
Datum collegebesluit
Thema Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder Wethouder Schilderman
Beleidsveld Financiën
Raadsadviseur (lijst) Jelmer Lok/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Geagendeerd	Vergaderdatum
Adviescommissie Controle en Financiën	4 december 2025

Voorgesteld besluit

Voorstel aan de gemeenteraad

Normenkader rechtmatigheid 2025

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Barbara Siebelink - Gores
Kenmerk	32715666
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder k en o Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het Normenkader rechtmatigheid 2025 behorende bij de jaarstukken 2025 vast te stellen, waarin een overzicht wordt gegeven van alle geldende externe en interne wet- en regelgeving die van toepassing is bij het opstellen van de jaarstukken 2025 (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording).

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Het normenkader bevat de externe wetgeving, de gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten waar bepalingen over financiële beheershandelingen in voorkomen. De belangrijkste wijziging is het feit dat de wet- en regelgeving ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording sinds dit jaar formeel vastgesteld is. Conform de eerdere oproep van het ministerie van Binnenlandse Zaken is in 2023 en 2024 conform de toen geldende intenties deze rechtmatigheidsverantwoording reeds opgesteld binnen de jaarstukken.

Context

Aanleiding

Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Het normenkader moet actueel worden gehouden en jaarlijks worden aangepast op basis van de relevante nieuwe externe en interne wet- en regelgeving.

Juridische context

[Conform artikel 75, lid 2 BBV](#) worden in de [Kadernota rechtmatigheid](#) (meest recente versie september 2025) van de [Commissie BBV \(Besluit Begroting en Verantwoording\)](#) richtlijnen gegeven voor de controle op de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen. Het normenkader is een verplicht document op grond van deze kadernota. In de kadernota (in onderdeel 2.6. Rol van de raad) is vastgelegd dat het college het normenkader ter vaststelling voorlegt aan de gemeenteraad. Deze dient vastgesteld te worden voorafgaande aan het vaststellen van de jaarstukken 2025.

Beslistermijn

Het normenkader dient te zijn vastgesteld voorafgaande aan het vaststellen van de jaarstukken 2025, ten laatste op 31 december 2025. De vastgestelde jaarstukken 2025 dienen voor 15 juli 2026 te worden aangeboden aan de provincie Utrecht.

Beoogd effect

Het college verantwoordt zich door middel van de rechtmatigheidsverantwoording aan de raad (en naar de bewoners en organisaties in de stad) over de rechtmatige totstandkoming van in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, en de balansmutaties. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders, zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de externe relevante wet- en regelgeving. Voor de controle op de rechtmatigheid is het van belang dat de geldende wet- en regelgeving duidelijk vastligt.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Het normenkader behorende bij de jaarstukken 2024 is in de raad van 12 december 2024 vastgesteld. [Raadsvoorstel Normenkader rechtmatigheid 2024](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het Normenkader rechtmatigheid 2025 behorende bij de jaarstukken 2025 vast te stellen, waarin een overzicht wordt gegeven van alle geldende externe en interne wet- en regelgeving die van toepassing is bij het opstellen van de jaarstukken 2025 (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording).
Argumenten	
1.1	<u>Het volledig overzicht van toepasselijke geldende regelgeving uit het normenkader is van belang bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording uit de Jaarstukken 2025</u> In het normenkader zijn alle in 2025 geldende verordeningen en regels van de gemeente en de externe regelgeving waar bepalingen over financiële beheershandelingen opgenomen. Deze zijn van belang bij het opstellen van de

	<p>jaarstukken. Het normenkader rechtmatigheid 2025 is bijgewerkt voor de wet- en regelgeving geldend tot en met september 2025.</p> <p>Alle wet- en regelgeving, die tot stand is gekomen na 1 oktober, geldend voor het boekjaar 2025, en van toepassing op de rechtmatigheidsverantwoording, maakt ook onderdeel uit van het normenkader.</p>

Financiën

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties.

Vervolg

Over het boekjaar 2025 zal het college voor de derde maal zelf een verantwoording over de rechtmatigheid afleggen als onderdeel van de jaarstukken 2025. De accountant geeft geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid (met uitzondering over de middelen die vallen onder het regime van de zogenoemde Single informatie single audit (SiSa)). De accountant oordeelt over de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de verantwoording door het college over de rechtmatigheid. Het [Besluit accountantscontrole decentrale overheden](#) is in 2025 geactualiseerd:

Op basis van de wijzigingen geldt vanaf de jaarrekening 2025 voor de accountantscontrole een goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze goedkeuringstolerantie is de som van de afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle. Voorheen hanteerde de accountant aparte toleranties voor fouten (1%) en onzekerheden (3%).

Het actuele BADO maakt onderdeel uit van het normenkader rechtmatigheid 2025 van de gemeente Utrecht.

In het raadsvoorstel bij de Tweede bestuursrapportage 2025 staat de vaststelling van de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vanaf verslagjaar 2025 op 2% van de totale lasten (exclusief de toevoegingen in de reserves) voor fouten en onduidelijkheden.

Samen stad maken

Gemeente is aan zet. Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit voorstel.

Communicatie

De accountant wordt geïnformeerd over het Normenkader rechtmatigheid 2025.

Niet referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing omdat dit een raadsvoorstel betreft ter uitvoering van een besluit van de wetgever waaromtrent de raad geen beleidsvrijheid heeft en betrekking heeft op het interne functioneren en werkwijze van de raad (artikel 1:2 lid 2 onder k en onder o van de Verordening referendum gemeente Utrecht)

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Normenkader rechtmatigheid 2025

Bijlagen informatief

-

Normenkader rechtmatigheid 2025

Rechtmatigheidsverantwoording boekjaar 2025



Datum: 4 november 2025

Inhoudsopgave

1	Normenkader	3
1.1	Bepaalt de reikwijdte van de controle	3
1.2	Verplicht document	3
2	Rechtmatigheid	4
2.1	Voldoen aan wet- en regelgeving	4
2.2	Financiële rechtmatigheid	5
	Bijlage Overzicht wet- en regelgeving	6

1 Normenkader

1.1 Bepaalt de reikwijdte van de controle

De rechtmatigheidsverantwoording is met ingang van het boekjaar 2023 onderdeel van de jaarstukken. Het college verantwoordt zich daarmee aan de raad (en naar de bewoners en organisaties in de stad) over de rechtmatige totstandkoming van in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, en de balansmutaties. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders, zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Utrecht is door de raad een onafhankelijke accountant benoemd. De accountant controleert of de jaarstukken, inclusief de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording, getrouw is. Met andere woorden, is de uitspraak van het college getrouw en adequaat onderbouwd of komt de accountant tot andere inzichten. De accountant geeft vanaf het boekjaar 2023 geen afzonderlijk oordeel in de controleverklaring af over de rechtmatigheid, wel over de getrouwheid van de jaarstukken. Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat overheden publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden.

1.2 Verplicht document

In de nieuwe [kadernota rechtmatigheid](#) (29 september 2025) van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) worden richtlijnen gegeven voor de controle op de rechtmatigheid. Het normenkader is een verplicht document op grond van deze kadernota. Het bevat de externe wetgeving, de gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten waar bepalingen over financiële beheershandelingen in voorkomen. Voor de controle op de rechtmatigheid is het belangrijk dat de geldende wet- en regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Het normenkader moet actueel worden gehouden en jaarlijks worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Het college legt het normenkader ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. Dat is een werkwijze die voortvloeit uit de genoemde kadernota rechtmatigheid.

2 Rechtmatigheid

2.1 Voldoen aan wet- en regelgeving

Rechtmatigheid is een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Van een overheidsorganisatie mag verwacht worden dat zij conform wet- en regelgeving handelt. Dit is van toepassing op alles wat een gemeente qua taken op zich neemt. Dit betekent dat alle handelingen van een gemeente moeten voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (arbo), aanbestedingen, omgevingswet, subsidievoorwaarden en raadsbesluiten.

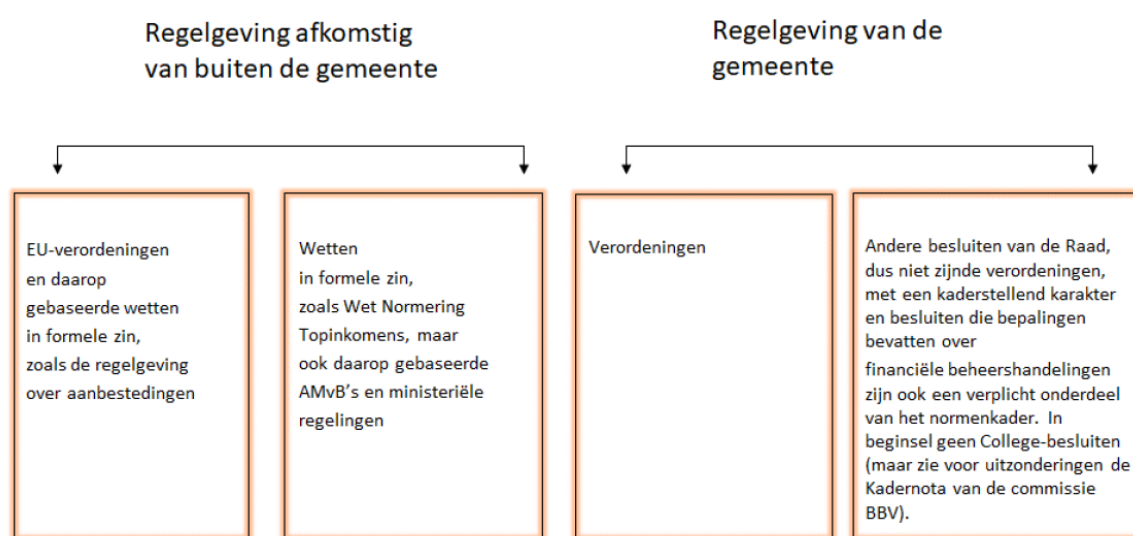
Het begrip rechtmatigheid in het kader van de controle op de rechtmatigheid is echter een minder omvattend begrip. Hierbij bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen. Dit zijn bijvoorbeeld gemeentelijke handelingen en besluiten met een (toekomstig) financieel effect.

Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan claims inzake planschade of informatiebeveiligingsschade. De gedachte hierachter is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's, waarvoor het college bijvoorbeeld een voorziening moet vormen.

2.2 Financiële rechtmatigheid

Met het controleplan rechtmatigheidsverantwoording 2025 geeft het college van B&W invulling aan de controle op en totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording. Het controleplan bevat de kaders waaraan de rechtmatigheidsverantwoording getoetst moet worden en welke actoren daar een rol en verantwoordelijkheid in vervullen. Daarnaast dient ieder jaar een normenkader te worden opgesteld en door de raad vastgesteld. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

De commissie BADO heeft in de [Notitie rechtmatigheid 2023](#) onderstaand figuur opgenomen waarmee duidelijk(er) wordt gemaakt om welke soort wet- en regelgeving het gaat:



In de bijlage is het overzicht van de in 2025 geldende externe en interne wet- en regelgeving opgenomen die invulling geven aan de financiële beheershandelingen. Deze 9 criteria zijn: calculatie, valuterig, levering, adressering, volledigheid, aanvaardbaarheid, begroting, voorwaarden en misbruik & oneigenlijk gebruik. De accountant ziet toe op de eerste 6 van de 9 criteria op basis waarvan de rechtmatigheid wordt getoetst. Het college licht toe in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In hoofdstuk 4 van de [kadernota rechtmatigheid](#) (29 september 2025) van de commissie BBV is een nadere toelichting gegeven van het begrotingscriterium, het voorwaarden criterium en het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. Ook is een uitwerking gegeven van de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan, belangrijke aandachtspunten voor specifieke onderwerpen, alsmede hoe eventuele fouten te evalueren.

Bijlage Overzicht wet- en regelgeving 2025

Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
Algemeen	Grondwet	
	Gemeentewet	
	Algemene wet bestuursrecht	
	Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	
	Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme (Uitvoeringsbesluit)	
	Wet op de economische delicten	
	Wet markt en overheid	
	Wet gemeenschappelijke regelingen	
	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	
	Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU); artikel 107, 108, 109.	
	Mededingingswet	
	Notities van de BBV	
	Het Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden (BADO)	
	Financiële verhoudingswet	
	De-minimisverordening (1407/2013), (360/2012), (DAEB).	
	Algemene verordening Gegevensbescherming	
	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	
	Burgerlijk wetboek	
	Ambtenarenwet 2017	
	Bekendmakingswet	
	Wet Open Overheid	
	Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen	
	Wet Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG)	
	De Wet gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte	
	VN-verdrag handicap	
	Europese wetgeving met betrekking tot het verbod op staatssteun, verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie art. 107, 108 & 109 (VWEU);	
	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). 304/2022	
		Uitvoeringsregelingen gemeente Utrecht
		Nota lokale heffingen
		Mandaatregeling B&W en Burgemeester 2025 gemeente Utrecht
		Besluit tot ondermandaat, ondervolmacht en machtiging van de Algemeen directeur gemeente Utrecht - addendum Mandaatregeling B&W en burgemeester 2023 Gemeente Utrecht
		Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester Utrecht
		Besluit tijdelijk ondermandaat, ondervolmacht en machtiging – addendum Mandaatregeling B&W en Burgemeester Gemeente Utrecht
		Mandaatregeling B&W en burgemeester 2025 Gemeente Utrecht - Besluit tot ondermandaat, ondervolmacht en (proces)machtiging van de Algemeen directeur – Gemeentesecretaris
		Besluit tot ondermandaat, ondervolmacht en machtiging van de Algemeen directeur gemeente Utrecht - addendum Mandaatregeling B&W en burgemeester 2025 Gemeente Utrecht

		Mandaatregeling B&W en Burgemeester 2025 gemeente Utrecht Besluit plaatsvervangning, ondermandaat en ondervolmacht per organisatieonderdeel
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
		Mandaatregeling B&W en Burgemeester 2025 Gemeente Utrecht - Besluit ondermandaat en ondervolmacht van de Voorzitter van de rekenkamer
		Besluit tot ondermandaat, ondervolmacht en machtiging van de Algemeen directeur gemeente Utrecht - addendum Mandaatregeling B&W en burgemeester 2025 Gemeente Utrecht
		Ondermandaatbesluit B&W gemeente Utrecht, ontheffing speedpedelec regiogemeenten
		Nota kapitaalgoederen
		Nota reserves
		Nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA);
		Nota risicomanagement en weerstandsvermogen
		Notities Parameters 2022.
		Financiële verordening gemeente Utrecht
		Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010
		Privacyverordening gemeente Utrecht
Belastingen en Heffingen	Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)	
	wet op de Loonbelasting 1964	
	Wet DBA	
	Wet bronbelasting 2021	
	Wet op de vennootschapsbelasting 1969	
	Wet op de omzetbelasting 1968	
	Wet op het BTW Compensatiefonds	
	Wet waardering onroerende zaken (WOZ)	
	Invorderingswet (1990)	
	Wet op de bedrijveninvesteringszones	
	Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen	
		Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht
		Verordening onroerende-zaakbelastingen 2025 gemeente Utrecht
		Verordening op de heffing en invordering van een BIZ-bijdrage en op de subsidie voor de BI-zone Woonboulevard 2021 gemeente Utrecht
		Verordening precariobelasting gemeente Utrecht 2025
		Verordening toeristenbelasting gemeente Utrecht
		Verordening hondenbelasting gemeente Utrecht 2025
Inkopen en aanbesteden	Aanbestedingswet 2012 (herzien vanaf 1 juli 2016)	
	Aanbestedingsreglement Werken 2016	
	Drempelbedragen Europees Aanbesteden 2024/2025 (gedelegeerde verordening 2023/2495 tot wijziging van Richtlijn 2014/24/EU)	
		Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Utrecht 2018
		Nota inkoop en contractmanagement november 2020
		Regeling Klachtafhandeling bij aanbesteden Gemeente Utrecht
Personeel	Cao Gemeenten	
	Pensioenwetgeving	
	Arbeidstijdenwet	
	Werkloosheidswet	
	Ziektewet	
	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen	
	Wet financiering sociale verzekeringen	
	Algemene Ouderdomswet	
	Algemene nabestaandenwet	
	Wet arbeid en zorg	

	Wet verbetering poortwachter	
	Wet Normering Topinkomens	
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
	Ambtenarenwet 2017	
	Rechtspositiebesluit en regeling decentrale politieke ambtsdragers Hoofdstuk 3	
		Handboek Utrechts Personeel
		Regeling rechtspositie burgemeester en wethouder 2019
Burgerzaken	Wet rechten burgerlijke stand	
	Wet basisregistratie personen BRP	
	Paspoortwet	
	Legesbesluit Akten Burgerlijke Stand	
		Beheer- en privacyverordening basisregistratie personen en gemeentelijke bevolkingsadministratie Utrecht
		Legesverordening gemeente Utrecht 2025
Raad		Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Utrecht
		Verordening Utrechts Ombudskloet
		Verordening op de financiële bijdrage aan fracties gemeente Utrecht
		Verordening adviescommissie Controle en Financiën
		Mandaatregeling gemeenteraad en burgemeester
		Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften
		Gedragcode voor leden van de gemeenteraad gemeente Utrecht
		Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht
		Verordening op de raadscommissies gemeente Utrecht
		Verordening rekenkamer gemeente Utrecht
Erfpacht		Conversieregeling Erfpacht 2017
		Nota Het Utrechts grondbeleid
		Grondprijzenbrief
		Verwervings- en taxatieprotocol
Grondexploitatie		
	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);	
	Onteiningswet;	
	Omgevingswet	
	Huisvestingswet 2014	
	Invoeringsbesluit Omgevingswet	
	Besluit bouwwerken leefomgeving	
		Exploitatieverordening gemeente Utrecht 1997
		Planschadeverordening 2009
		Nota Het Utrechts grondbeleid
		De Ruimtelijke strategie Utrecht (RSU);
		Meerjarenperspectief Ruimte (MPR) 2023
		Grondprijzenbrief 2023
		Beleidsregel toepassing Wet Bibob gemeente Utrecht
		Beleidsregel inzake bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Omgevingswet en de Woningwet gemeente Utrecht
		Beleidsregel vergunningenstrategie Omgevingswet gemeente Utrecht
		Bouwverordening Gemeente Utrecht
		Huisvestingsverordening gemeente Utrecht
		Verordening leges omgevingsvergunning gemeente Utrecht 2025
		Reclameverordening gemeente Utrecht 2017
		Verordening op de Archeologische Monumentenzorg
		Verordening erfgoed gemeente Utrecht
		Nadere regel maatstaf leges omgevingsvergunningen, bouwactiviteiten, gemeente Utrecht
		Uitvoeringsregeling bouwgerelateerde leges

		Verordening nadeelcompensatie gemeente Utrecht
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
VTH		Beleidsregel emissiereductieplicht (stikstof) bij bouw- en sloopwerkzaamheden gemeente Utrecht
		Integraal Veiligheidsplan 2023-2026
		Nadere regel artikel 5.14a Algemene plaatselijke verordening gemeente Utrecht
		Verordening Commissie Omgevingskwaliteit gemeente Utrecht
		Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en bebouwde omgeving Gemeente Utrecht 2022
Parkeren	Regeling gehandicaptenparkeerkaart	
	Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer	
		Nadere regel uitgifte parkeervergunningen en garageplaatsen 2020
		Verordening op het gebruik van parkeerplaatsen en de verlening van vergunningen voor het parkeren 2014
		Verordening parkeerbelastingen gemeente Utrecht 2025
		Beleidsregel aanleg gehandicaptenparkeerplaatsen gemeente Utrecht
Straatparkeren	Wegenwet	
	Wegenverkeerswet (1994)	
		Parkeerplaatsenverordening 2014
		Verordening op de heffing en invordering van Parkeerbelastingen 2024 gemeente Utrecht
		Parkeervisie
		Aanwijzingsbesluit parkeerapparatuurplaatsen gemeente Utrecht
		Aanwijzingsbesluit belanghebbendenparkeerplaatsen
		Beleidsregels uitgifte overloopvergunning
Wegenbeheer	Wegenwet	
	Wegenverkeerswet (1994)	
	Besluit buitengebruikstelling voertuigen (1990)	
	Besluit administratieve bepalingen wegverkeer (1990)	
		Wegsleepverordening gemeente Utrecht
Stadsbedrijven	Wet milieubeheer artikel 15.33	
	Wet op lijkbezorging	
	Telecommunicatiewet	
	Beleidsregel kabels en leidingen provincie Utrecht 2023	
	Beleidsregels Kabels en Leidingen Interim Omgevingsverordening 2021	
		Verordening afvalstoffenheffing gemeente Utrecht 2025
		Afvalstoffenverordening gemeente Utrecht geldend vanaf 05.08.2024
		Verordening tot stimulering oud-papier-inzameling door vrijwilligersorganisaties 2007
		Verordening begraafplaatsrechten gemeente Utrecht 2025
		Verordening tot vaststelling van de bebouwde kom Houtopstanden 2018, gemeente Utrecht
		Verordening Brug-, schut- en havengelden gemeente Utrecht 2025
		HAVENVERORDENING Utrecht vanaf 14 juli 2015
		HAVENVERORDENING Utrecht vanaf 22 mei 2025
		Verordening marktgelden gemeente Utrecht 2025
		Verordening rioolheffing gemeente Utrecht 2025
		Verordening ondergrond: kabels, leidingen en boomwortels gemeente Utrecht
		Nadere regel kabels en leidingen gemeente Utrecht (Handboek kabels en leidingen)
Sociale uitkeringen	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	
	Wet stimulering arbeidsparticipatie	
	Wet Kinderopvang	

	Participatiewet	
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)	
	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	
	Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO)	
	Besluit Participatiewet	
	Regeling Participatiewet, IOAW, IOAZ	
	Besluit loonkostensubsidie en minimumbedragen studietoelage Participatiewet 2021	
	Regeling loonkostensubsidie Participatiewet 2021	
	Besluit gelijkstelling vreemdelingen Participatiewet, IOAW, IOAZ	
	Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid	
	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004)	
	Boetebesluit socialeverzekeringswetten	
	Besluit taaltoets Participatiewet	
	Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers	
	Regeling statistiek Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015	
	Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne	
	Regeling specifieke uitkering kwijtschelding schulden SZW in verband met de hersteloperatie toeslagen	
		Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet Utrecht 2020
		Subsidieverordening U-pas gemeente Utrecht
		Verordening individuele inkomensvoorziening gemeente Utrecht
		Verordening Wet Inburgering gemeente Utrecht
		Verordening beslistermijn schuldhulpverlening gemeente Utrecht
		Richtlijnen bijzondere bijstand gemeente Utrecht
		Bankreglement van de Gemeentelijke Kredietbank Utrecht
		Verordening afstemming, bestuurlijke boete en handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ Utrecht 2015
Sociale werkvoorziening	Wet sociale werkvoorziening	
		Verordening Persoonsgebonden budget Begeleid Werken gemeente Utrecht
		Verordening Persoonsgebonden budget Begeleid Werken Wet sociale werkvoorziening
Re-integratie	Participatiewet	
	Besluit advisering beschut werk	
		Kadernota Participatie en Inkomen
		Verordening re-integratie en tegenprestatie Participatiewet gemeente Utrecht
Onderwijs	Wet primair onderwijs	
	Wet voortgezet onderwijs 2020	
	Wet op de expertisecentra	
	Leerplichtwet	
	Wet educatie en beroepsonderwijs	
		Verordening leerlingenvervoer gemeente Utrecht
		Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs
		Verordening huisvesting scholen gemeente Utrecht
Maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp	Wet Inburgering	
	Besluit inburgering	
	Regeling inburgering	
	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	
	Uitvoeringsbesluit wet maatschappelijke ondersteuning 2015	

	Uitvoeringsregeling wet maatschappelijke ondersteuning 2015	
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
	Wet langdurige zorg	
	Besluit langdurige zorg	
	Regeling langdurige zorg	
	Jeugdwet	
	Besluit Jeugdwet	
	Regeling Jeugdwet	
		Verordening Wet inburgering gemeente Utrecht 2011, incl. 1e wijziging
		Verordening boete Wet inburgering nieuwkomers
		Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Utrecht 2024
		Nadere regel (inclusief financieel besluit) Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Utrecht 2025
		Nadere regel Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Utrecht 2024, eigen bijdrage opvang
		Nadere regel artikel 2.2.3 Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Utrecht, tegemoetkoming zorgkosten
		Nadere regel artikel 6.1 en 11 Verordeningen Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet gemeente Utrecht, Materiële controle
		Verordening Jeugdwet gemeente Utrecht 2025
		Nadere regel verordening jeugdwet gemeente Utrecht 2025
		Nadere regel artikel 6.1 en 8 Verordeningen Maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet gemeente Utrecht, Materiele controle
		Besluit om te anticiperen op de verzamelwet hersteloperatie toeslagen gemeente utrecht
		Beleidsregel Kader kwaliteitstoezicht Wmo 2021GGD regio Utrecht, gemeente Utrecht
		Beleidsregel regionaal handavingskader kwaliteit Wmo-voorzieningen GGDrU gemeente Utrecht
Subsidies		Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht
		Verantwoordingsprotocol Subsidies gemeente Utrecht
		Accountantsprotocol Subsidies gemeente Utrecht
		Individuele nadere subsidieregelingen
Huren en pachten	Woningwet	
	Leegstandswet	
	Huisvestingswet 2014	
	Subsidieregeling voor het stimuleren van verduurzaming van het zakelijk en maatschappelijk vastgoed	Beleidsnota vastgoed 2025-2030
	Besluit bouwwerken leefomgeving	Grondprijzenbrief 2025
		Huisvestingsverordening gemeente Utrecht
		Beleidsregel inzake bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Omgevingswet en de Woningwet gemeente Utrecht
		Verordening leegstand gemeente Utrecht
		Beleidsnota Utrecht circulair 2030
		Nadere regel duurzame en gezonde schoolgebouwen gemeente Utrecht
		Nadere regel schoolgebouwen volgens gemeentelijk beleid voor kinderen gemeente Utrecht
		Subsidieregeling voor het stimuleren van verduurzaming van het zakelijk en maatschappelijk vastgoed
Treasury	Wet financiering decentrale overheden (Fido)	
	Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden (Ufdo)	
	Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)	
	Regeling schatkistbankieren decentrale overheden	
	Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (Blido)	
	Wet houdbare overheidsfinanciën (Hof)	
	BBV Notitie Rente	

	BBV Notitie Geprognostiseerde balans en EMU-saldo	
Proces	Wetgeving extern	Interne regelgeving
		Kader geldverstrekkingen
		Financieringsstatuut gemeente Utrecht
Verbonden Partijen		Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht
		Gemeenschappelijke regeling Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht 2020
		Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Regio Utrecht
Overig		Taxiverordening Utrecht 2018
		Verordening horeca gemeente Utrecht
		Verordening op de speelautomatenhallen
		Kostenverhaalbesluit Kruisvaartkwartier
		Nadere regel artikel 5:13 Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, gemeente Utrecht, standplaatsen
		Verordening leningregeling asbestdaken gemeente Utrecht
		Voorbeschermingsregels hyperscale datacentra
SISA*	SISA Regeling informatieverstrekking sisa	
	<u>Concept verantwoordingsoverzicht SiSa 2025 - Utrecht (60344)</u>	

* Alle SiSa regelingen volgens publicatie via onderstaande link:
<https://teverantwoordenregelingen.rijksoverheid.nl/Teverantwoorden/60344>

Adviescommissie Controle en Financiën

Dossiernummer	4993
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	4 december 2025
Agendapunt	6
Titel	Raadsvoorstel Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 (10–15 minuten)
Behandelend ambtenaar	Jurjen Bakker
Telefoon	
E-mail	jurjen.bakker@utrecht.nl
Datum collegebesluit	
Thema	Bestuur en ondersteuning
Portefeuillehouder	Wethouder Schilderman
Beleidsveld	Financiën
Raadsadviseur (lijst)	Raadsadviseur/Cie Veiligheid, Bestuur en Financiën

Geagendeerd	Vergaderdatum
Adviescommissie Controle en Financiën	4 december 2025

Voorgesteld besluit

Voorstel aan de gemeenteraad

Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Jurjen Bakker
Zaaknummer	33457099
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder e Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 vast te stellen, waarmee technische mutaties en de administratieve verwerking van besluiten van de gemeenteraad worden opgenomen in de Programmabegroting 2025 en de meerjarenraming.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

De Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 is opgebouwd uit technische wijzigingen en waar nodig de verwerking van eerdere besluiten. Het betreft neutrale mutaties zonder beleidsgevolgen om goed uitvoering te kunnen geven aan eerder gemaakte beleidskeuzes. Daarvoor worden budgetten bijvoorbeeld naar andere programma's overgeheveld. Dit is, na de twee bestuursrapportages, de derde wijziging van de Programmabegroting 2025.

Context

Aanleiding

Om goed uitvoering te geven aan eerder gemaakte beleidskeuzes zijn technische mutaties nodig in de Programmabegroting 2025. Deze mutaties vinden driemaal per jaar plaats. Vanaf 2025 zijn de eerste en tweede begrotingswijziging geïntegreerd aangeboden als onderdeel van respectievelijk de Eerste en Tweede Bestuursrapportage. De derde begrotingswijziging wordt nog steeds via een separaat raadsvoorstel als eindejaarswijziging aangeboden.

Juridische context

De gemeenteraad beschikt over het budgetrecht op grond van de Gemeentewet Artikel 189, als onderdeel van haar kaderstellende rol. Het budgetrecht houdt in dat het college alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming van of autorisatie door de raad. Met de vaststelling van de programmabegroting en begrotingswijzigingen geeft de raad het college deze toestemming.

Het budgetrecht van de raad heeft betrekking op de programma's, mutaties op reserves en kredieten (investeringen). De bevoegdheid tot het verschuiven van budgetten tussen programma's, mutaties van reserves en kredieten (investeringen) is daarom voorbehouden aan de raad.

Op grond van artikel 160 lid 1 onder b Gemeentewet is het college bevoegd om besluiten van de raad uit te voeren. Door het vaststellen van de begroting geeft de raad het college het mandaat om het beleid uit te voeren binnen het gestelde financiële kader. Mutaties binnen het programma (tussen producten) en waarbij geen mutatie in baten, lasten of reserves optreedt, worden vastgesteld door het college. De overige mutaties worden aan de raad voorgelegd.

Beslistermijn

Besluitvorming door de raad is nodig voor het einde van 2025, omdat besluiten tot het verwerken van mutaties in de begroting tot uiterlijk het eind van het betreffende begrotingsjaar kunnen worden genomen. Wanneer de Eindejaarswijziging programmabegroting 2025 niet voor het einde van 2025 wordt vastgesteld dan mag de Programmabegroting 2025 niet in overeenstemming met de rapportage worden gewijzigd. Dit leidt tot ongewenste afwijkingen en een mogelijke onrechtmatigheid bij de Jaarstukken 2025.

Beoogd effect

Een actuele Programmabegroting 2025.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

[Vaststelling Programmabegroting 2025](#) – Raadsbesluit 7 november 2024

[Vaststelling Voorjaarsnota en Eerste Bestuursrapportage 2025](#) – Raadsbesluit 10 juli 2025

[Tweede bestuursrapportage 2025](#) – Raadsbesluit 13 november 2025

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 vast te stellen, waarmee technische mutaties worden opgenomen in de Programmabegroting 2025 en de meerjarenraming.
Argumenten	

1.1	<u>Met dit besluit wordt Programmabegroting 2025 en de meerjarenraming geactualiseerd.</u>
	De begrotingswijziging is opgebouwd uit technische mutaties zonder beleidsgevolgen (techniek) en waar nodig de administratieve verwerking van eerdere besluiten. De wijzigingen zijn opgenomen in de bijlage 'Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 (raad)'. De begroting wordt drie keer per jaar geactualiseerd om de raad inzicht te geven in de verwerking van de financiële gevolgen van besluitvormingen. Ook wordt de begroting actueel gehouden zodat deze als basis kan dienen voor het goed kunnen maken van actuele verwachtingen over de budgetrealisatie. Daarbij helpt dit ook om te voldoen aan de eisen rond de rechtmatigheid van de begroting.

Financiën

Dit voorstel betreft de verwerking van de financiële consequenties van technische mutaties en eerdere besluiten. De technische wijzigingen zijn budgettair neutraal.

Vervolg

De Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 bestaat uit de laatste technische wijzigingen van het begrotingsjaar 2025. Na deze derde technische begrotingswijziging wordt het jaar afgerond met de Jaarstukken 2025.

Samen stad maken (voorheen Participatie)

'Gemeente aan zet' van toepassing, er is niet samengewerkt met Utrechters voor dit voorstel.

Communicatie

Er is geen aanvullende communicatie voorzien.

Niet referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is niet van toepassing op dit raadsvoorstel, want het betreft een raadsvoorstel over de vaststelling van de gemeentelijke begroting en rekening (artikel 1:2 lid 2 onder e Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025 raad

Bijlagen informatief

-

Eindejaarswijziging

Programmabegroting 2025 Raad

De Eindejaarswijziging bevat technische aanpassingen van de begroting, het verwerken van raadsbesluiten en de verwerking van besluiten over de cyclusproducten. De aanpassingen zijn budgettair neutraal. We wijzigen de begroting drie keer per jaar om:

- de raad inzicht te geven in de verwerking van de financiële gevolgen van besluitvormingen,
- de begroting actueel te houden, onder andere als basis voor het maken van prognoses, en
- te kunnen voldoen aan de eisen rond de rechtmatigheid van de begroting.

Volgens de indeling van de Programmabegroting 2025 worden per programma de mutaties weergegeven voor de jaren 2025 tot en met 2028, met een uitsplitsing in lasten, baten, onttrekkingen aan en stortingen in de reserves.

In het vervolg van dit document wordt in paragraaf 1 de mutaties in de begroting per programma gepresenteerd. In paragraaf 2 zijn de begrotingscijfers in tabellen opgenomen. Inzicht wordt gegeven in de actuele Programmabegroting 2025 en de meerjarenraming.

1. Derde Technische wijzigingen 2025 Raad

In de volgende paragrafen zijn de mutaties kort toegelicht en worden de bijbehorende regels met de verschuiving van begrotingsbedragen getoond. Per regel wordt het bedrag vermeld met erbij aangegeven het programma en of het lasten dan wel baten betreft. Als er meer baten, lasten en mutaties in de reserves zijn ten opzichte van begrotingsjaar 2025 wordt dit met een positief getal aangegeven (+). Als er minder baten, lasten en mutaties in de reserves zijn ten opzichte van het begrotingsjaar wordt dit met een negatief getal aangegeven (-). Ook staat er vermeld of de verschuiving incidenteel of structureel is en voor welk jaar of welke jaren deze geldt. De mutaties kleiner dan 0,1 miljoen euro worden gecumuleerd weergegeven, maar niet toegelicht.

1.1 Betrouwbare overheid

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Betrouwbare overheid	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					-2				-2				-2			
Mutatie 31126	-1				-1				-1				-1			
Totaal	-1				-3				-3				-3			

1.2 Ontwikkelen en wonen voor iedereen

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31100					-180				-180				-180			
Mutatie 31124					-477	-477			-477	-477			-477	-477		
Totaal					-657	-477			-657	-477			-657	-477		

Mutatie 31100 - Overheveling strategiebudget (in euro's)

Vanaf 2026 wordt het budget voor strategie-opdrachten gecentraliseerd. Met deze mutatie worden het budget en de uitvoering bij elkaar gebracht.

Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Strategie	Lasten	Structureel vanaf	2026	-180.000
------------------------------------	-----------	---------------	-------------------	------	----------

Algemene middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Structureel vanaf	2026	180.000
-------------------------------	-------------------	---------------	-------------------	------	---------

Mutatie 31124 - Actualisatie werkbegroting Ontwikkelen en Wonen voor iedereen Vergunningen Bebouwd (in euro's)

Deze wijziging actualiseert de werkbegroting Ontwikkelen en Wonen voor iedereen voor Vergunningen Bebouwd. Conform de lokale heffingen 2026.

Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Vergunningen	Lasten	Structureel vanaf	2026	-477.017
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Vergunningen	Baten	Structureel vanaf	2026	-477.017

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					-15				-15				-15			
Mutatie 31126	-9				-9				-9				-9			
Totaal	-9				-24				-24				-24			

1.3 Klimaatvriendelijke stad

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Klimaatvriendelijke stad	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31127	-343				-92											
Totaal	-343				-92											

Mutatie 31127 - Overheveling budget netcongestie (in euro's)

Met deze mutatie wordt budget voor netcongestie vanuit programma Klimaatvriendelijke stad overgeheveld naar programma Levendige en gezonde stad. Dit betreft 0,343 miljoen euro in 2025 en 0,092 miljoen euro in 2026 voor met name kapitaallasten.

Klimaatvriendelijke stad	Energietransitie	Lasten	Incidenteel	2025	-343.000
Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	Lasten	Incidenteel	2025	343.000

Klimaatvriendelijke stad	Energietransitie	Lasten	Incidenteel	2026	-92.000
Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	Lasten	Incidenteel	2026	92.000

1.4 Duurzame bereikbaarheid

Binnen het programma Duurzame bereikbaarheid zijn geen technische wijzigingen voor de Raad.

1.5 Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Aantrekk. groene leefomgeving & erfgoed																
Mutatie 31080					610				610				610			
Mutatie 31093	-200				-200				-200				-200			
Mutatie 31125					411	411			411	411			411	411		
Totaal	-200				821	411			821	411			821	411		

Mutatie 31080 - Overheveling middelen huursubsidie Natuur- en Milieueducatie (in euro's)

Per 2026 wordt er op basis van de Nadere regel Natuur- en Milieueducatie aanvullend subsidie verstrekt van het programma Aantrekkelijke en groene leefomgeving om huur aan de gemeente te kunnen betalen voor de panden op de locaties. De hiervoor bestemde middelen zijn nu opgenomen in het programma Levendige en gezonde stad, doelstelling Vastgoed. Met deze begrotingswijziging worden deze middelen overgeheveld naar het programma Aantrekkelijke en groene leefomgeving, doelstelling Extra Groen.

Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Natuur- en milieueducatie	Lasten	Structureel vanaf	2026	610.000
Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruiken UVO	Lasten	Structureel vanaf	2026	-610.000

Mutatie 31093 - Verdeling Voorjaarsnota 2025 knelpunt 13 Indexering (in euro's)

Verdeling Voorjaarsnota 2025 knelpunt 13 indexering binnen doelstelling Beheer Openbare Ruimte van Programma Aantrekkelijke Groene Leefomgeving en Erfgoed naar de juiste producten. Een klein deel van het budget wordt verdeeld naar decentrale overhead.

Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Wervengebied	Lasten	Structureel vanaf	2025	102.268
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks Onderhoud	Lasten	Structureel vanaf	2025	300.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks onderhoud verhardingen	Lasten	Structureel vanaf	2025	120.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks onderhoud OR groen & recreatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	361.125
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer Wegen, Constructies & Installatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	1.294.607
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer Openbaar Groen en (Openlucht) Recreatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	740.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer en onderhoud algemeen	Lasten	Structureel vanaf	2025	-3.118.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Decentraal	Lasten	Structureel vanaf	2025	200.000

Mutatie 31125 - Actualisatie programma Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed (in euro's)

Met deze mutatie wordt de begroting van het programma Aantrekkelijke, groene leefomgeving en erfgoed geactualiseerd. Conform lokale heffingen 2026.

Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Behandeling Vergunning aanvragen Openbare Ruimte	Baten	Structureel vanaf	2026	410.654
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Behandeling Vergunning aanvragen Openbare Ruimte	Lasten	Structureel vanaf	2026	410.654

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Aantrekk, groene leefomgeving & erfgoed	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					-7				-7				-7			
Mutatie 31126	-12				-12				-12				-12			

Totaal	-12	-19	-19	-19
---------------	------------	------------	------------	------------

1.6 Veilige stad

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Veilige stad	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31120					-66	-66			-66	-66			-66	-66		
Totaal					-66	-66			-66	-66			-66	-66		

Mutatie 31120 - Actualisatie werkbegroting Bijzondere Wetten (in euro's)

Met deze mutatie wordt de werkbegroting Bijzondere Wetten geactualiseerd. Conform lokale heffingen 2026.

Veilige stad	Vergunning & handhaving bijzondere wetten	Lasten	Structureel vanaf	2026	-65.663
Veilige stad	Vergunning & handhaving bijzondere wetten	Baten	Structureel vanaf	2026	-65.663

1.7 Passende ondersteuning en opvang

Binnen het programma Passende ondersteuning en opvang zijn geen technische wijzigingen voor de Raad.

1.8 Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Werk, toekomstbestendige economie en best	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31017	16.052	15.052			16.052	16.052			16.052	16.052			16.052	16.052		
Mutatie 31051					296				296				296			

Totaal	16.052 15.052	16.348 16.052	16.348 16.052	16.348 16.052
---------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

Mutatie 31017 - Bijstelling Definitief BUIG-budget 2025 (in euro's)

In de Tweede Bestuursrapportage 2025 hebben bijstellingen plaatsgevonden in verband met verwachte tekorten op de verstrekking van bijstandsuitkeringen. Met de nodige onzekerheid was een tekort van 8 miljoen euro verwacht, waarbij er vanwege het hoge tekort ook uitgegaan was van een Vangnetuitkering van 1 miljoen euro aan baten. Per saldo zou het tekort 7 miljoen euro zijn.

Inmiddels is het 'Definitieve Budget 2025' bekend gemaakt. Het budget voor 2025 bedraagt 187,4 miljoen euro. Dit budget is hoger dan eerder verwacht, waardoor de verwachte tekorten iets minder groot zijn. Hierdoor lijkt Utrecht niet langer aanspraak te kunnen maken op een Vangnetuitkering. Via deze wijziging worden zowel de baten als de lasten op basis van het Definitieve Budget 2025 budgetneutraal verhoogd en wordt de potentiële Vangnetuitkering 2025 teruggedraaid door het verlagen van de baten en lasten. Daarmee heeft dit geen aanvullend effect op het begrotingsresultaat. De hoogte van het daadwerkelijke tekort 2025 is nog onzeker, omdat dit afhangt van de werkelijke hoeveelheid bijstandsuitkeringen eind 2025.

Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Lasten	Structureel vanaf	2025	16.052.115
Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Baten	Structureel vanaf	2025	16.052.115
Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Baten	Incidenteel	2025	-1.000.000
Algemene Middelen en Overhead	Stelposten	Lasten	Incidenteel	2025	-1.000.000

Mutatie 31051 - Overheveling budget EU-arbeidsmigranten van MO naar W&I (in euro's)

Met deze begrotingswijziging wordt het budget voor de activiteit EU-arbeidsmigranten overgeheveld van Levendige gezonde stad, doelstelling Nieuwkomers naar Werk, toekomstbestendige economie, doelstelling werken en re-integreren. Het budget was bij de voorjaarsnota verwerkt onder de doelstelling nieuwkomers maar de activiteit valt inhoudelijk onder Werken en re-integreren.

Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2026	296.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2026	-296.000
Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2027	296.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2027	-296.000

Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2028	296.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2028	-296.000

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Werk, toekomstbestendige economie en best	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					-10				-10				-10			
Totaal					-10				-10				-10			

1.9 Kansrijk opgroeien

Binnen het programma Kansrijk opgroeien zijn geen technische wijzigingen voor de Raad.

1.10 Levendige en gezonde stad

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Levendige en gezonde stad	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 30992	-561				-656				-656							
Mutatie 31051					-296				-296				-296			
Mutatie 31080					-610				-610				-610			
Mutatie 31127	343				92											
Totaal	-218				-1.470				-1.562				-906			

Mutatie 30992 - Overheadsystematiek knelpunt VJN2025 uitvoeringsbudget inburgering (in euro's)

De overheadsystematiek schrijft voor dat wanneer de apparaatslasten toenemen er een afdracht aan de overheadmiddelen moet plaatsvinden. De apparaatslasten voor "uitvoeringsbudget inburgering" nemen toe als gevolg van een knelpunt uit de Voorjaarsnota 2025.

Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit over de invoering van de overheadsystematiek: Programmabegroting 2022, beslispoint 7.

Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2025	-561.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2025	561.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2026	-656.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2026	656.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2027	-656.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2027	656.000

Mutatie 31051 - Overheveling budget EU-arbeidsmigranten van MO naar W&I (in euro's)

Met deze begrotingswijziging wordt het budget voor de activiteit EU-arbeidsmigranten overgeheveld van Levendige gezonde stad, doelstelling Nieuwkomers naar Werk, toekomstbestendige economie, doelstelling werken en re-integreren. Het budget was bij de voorjaarsnota verwerkt onder de doelstelling nieuwkomers maar de activiteit valt inhoudelijk onder Werken en re-integreren.

Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2026	-296.000
Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2026	296.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2027	-296.000
Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2027	296.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2028	-296.000
Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid	Re-integratie	Lasten	Incidenteel	2028	296.000

Mutatie 31080 - Overheveling middelen huursubsidie Natuur- en Milieueducatie (in euro's)

Per 2026 wordt er op basis van de Nadere regel Natuur- en Milieueducatie aanvullend subsidie verstrekt van het programma Aantrekkelijke en groene leefomgeving om huur aan de gemeente te kunnen betalen voor de panden op de locaties. De hiervoor bestemde middelen zijn nu opgenomen in het programma Levendige en gezonde stad, doelstelling Vastgoed. Met deze begrotingswijziging worden deze middelen overgeheveld naar het programma Aantrekkelijke en groene leefomgeving, doelstelling Extra Groen.

Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	Lasten	Structureel vanaf	2026	-610.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Natuur- en milieueducatie	Lasten	Structureel vanaf	2026	610.000

Mutatie 31127 - Overheveling budget netcongestie (in euro's)

Middels deze mutatie wordt budget voor netcongestie vanuit programma Klimaatvriendelijke stad overgeheveld naar programma Levendige en gezonde stad. Dit betreft 0,343 miljoen euro in 2025 en 0,092 miljoen euro in 2026 voor met name kapitaallasten.

Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	Lasten	Incidenteel	2025	343.000
Klimaatvriendelijke stad	Energietransitie	Lasten	Incidenteel	2025	-343.000
Levendige en gezonde stad	Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	Lasten	Incidenteel	2026	92.000

Klimaatvriendelijke stad	Energietransitie	Lasten	Incidenteel	2026	-92.000
--------------------------	------------------	--------	-------------	------	---------

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Kansrijk opgroeien	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					-7				-7				-7			
Mutatie 31126	-2				-2				-2				-2			
Totaal	-2				-9				-9				-9			

1.11 Algemene middelen en overhead

Meer dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Algemene Middelen en Overhead	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 30992	561				656				656							
Mutatie 31017	-1.000															
Mutatie 31093	200				200				200				200			
Mutatie 31100					180				180				180			
Totaal	-239				1.036				1.036				380			

Mutatie 30992 - Overheadsystematiek knelpunt VJN2025 uitvoeringsbudget inburgering (in euro's)

De overheadsystematiek schrijft voor dat wanneer de apparaatslasten toenemen er een afdracht aan de overheadmiddelen moet plaatsvinden. De apparaatslasten voor "uitvoeringsbudget inburgering" nemen toe als gevolg van een knelpunt uit de Voorjaarnota 2025. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit over de invoering van de overheadsystematiek: Programmabegroting 2022, beslispunt 7.

Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2025	597.000
-------------------------------	-------------------	--------	-------------	------	---------

Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2025	-561.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Decentraal	Lasten	Incidenteel	2025	-36.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2026	751.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2026	-656.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Decentraal	Lasten	Incidenteel	2026	-95.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Incidenteel	2027	751.000
Levendige en gezonde stad	Vreemdelingen	Lasten	Incidenteel	2027	-656.000
Algemene Middelen en Overhead	Overhead Decentraal	Lasten	Incidenteel	2027	-95.000

Mutatie 31017 - Bijstelling Definitief BUIG-budget 2025 (in euro's)

In de Tweede bestuursrapportage 2025 hebben bijstellingen plaatsgevonden in verband met verwachte tekorten op de verstrekking van bijstandsuitkeringen. Met de nodige onzekerheid was een tekort van 8 miljoen euro verwacht, waarbij er vanwege het hoge tekort ook uitgegaan was van een Vangnetuitkering van 1 miljoen euro aan baten. Per saldo zou het tekort 7 miljoen euro zijn.

Inmiddels is het 'Definitieve Budget 2025' bekend gemaakt. Het budget voor 2025 bedraagt 187,4 miljoen euro. Dit budget is hoger dan eerder verwacht, waardoor de verwachte tekorten iets minder groot zijn. Hierdoor lijkt Utrecht niet langer aanspraak te kunnen maken op een Vangnetuitkering. Via deze wijziging worden zowel de baten als de lasten op basis van het Definitieve Budget 2025 budgetneutraal verhoogd en wordt de potentiële Vangnetuitkering 2025 teruggedraaid door het verlagen van de baten en lasten. Daarmee heeft dit geen aanvullend effect op het begrotingsresultaat. De hoogte van het daadwerkelijke tekort 2025 is nog onzeker, omdat dit afhangt van de werkelijke hoeveelheid bijstandsuitkeringen eind 2025.

Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Lasten	Structureel vanaf	2025	16.052.115
Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Baten	Structureel vanaf	2025	-16.052.115
Werk, toekomstbestendige economie en best	Verstrekken bijstandsuitkering	Baten	Incidenteel	2025	1.000.000
Algemene Middelen en Overhead	Stelposten	Lasten	Incidenteel	2025	-1.000.000

Mutatie 31093 - Verdeling Voorjaarsnota 2025 knelpunt 13 Indexering (in euro's)

Verdeling Voorjaarsnota 2025 knelpunt 13 indexering binnen doelstelling Beheer Openbare Ruimte van Programma Aantrekkelijke Groene Leefomgeving en Erfgoed naar de juiste producten. Een klein deel van het budget wordt verdeeld naar decentrale overhead.

Algemene Middelen en Overhead	Overhead Decentraal	Lasten	Structureel vanaf	2025	200.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Wervengebied	Lasten	Structureel vanaf	2025	102.268
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks Onderhoud	Lasten	Structureel vanaf	2025	300.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks onderhoud verhardingen	Lasten	Structureel vanaf	2025	120.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Dagelijks Onderhoud OR groen & recreatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	361.125
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer Wegen, Constructies & Installatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	1.294.607
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer Openbaar Groen en (Openlucht) Recreatie	Lasten	Structureel vanaf	2025	740.000
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	Beheer en onderhoud algemeen	Lasten	Structureel vanaf	2025	-3.118.000
Mutatie 31100 - Overheveling strategiebudget (in euro's)					

Vanaf 2026 wordt het budget voor strategie-opdrachten gecentraliseerd. Met deze mutatie worden het budget en de uitvoering bij elkaar gebracht.

Algemene Middelen en Overhead	Overhead Centraal	Lasten	Structureel vanaf	2026	180.000
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	Strategie	Lasten	Structureel vanaf	2026	-180.000

Minder dan €0,1 miljoen

x €1.000

	2025				2026				2027				2028			
Algemene Middelen en Overhead	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting	Lasten	Baten	Onttrekking	Storting
Mutatie 31016					42				42				42			
Mutatie 31126	24				25				25				25			
Totaal	24				67				67				67			

2. Begrotingscijfers in tabellen

Tabel 1. Mutaties Eindejaarswijziging 2025

In onderstaande tabel worden de mutaties uit de Eindejaarswijziging 2025 per programma getoond. Als er meer baten, lasten en mutaties in de reserves zijn ten opzichte van begrotingsjaar 2025 wordt dit met een positief getal aangegeven (+). Minder wordt een negatief getal aangegeven (-)

x €1.000

Programma	Technische Bijstellingen	Techniek Verplicht	Kosten-toerekening	Mutaties met raads- en college besluit*	Totaal resultaat
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	0	0	0	672	672
Werk, toekomstbestendige economie en best	15.052	0	0	0	15.052
Algemene Middelen en Overhead	2	0	0	0	2
Totaal Baten	15.054	0	0	672	15.726
Betrouwbare overheid	-1	0	468	0	467
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	-9	0	1.734	372	2.097
Klimaatvriendelijke stad	-343	0	0	50	-293
Duurzame bereikbaarheid	0	0	1	0	1
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	-212	0	204	-653	-661
Veilige stad	0	0	-3	0	-3
Passende ondersteuning en opvang	0	0	-54	0	-54
Werk, toekomstbestendige economie en best	16.052	0	-26	31	16.058
Kansrijk opgroeien	0	0	-11	0	-11
Levendige en gezonde stad	-245	0	-170	0	-415
Algemene Middelen en Overhead	-188	0	-2.143	128	-2.202
Totaal Lasten	15.054	0	0	-72	14.983
Totaal saldo baten en lasten	0	0	0	743	743

Mutaties reserves

Algemene Middelen en Overhead	0	0	0	743	743
Totaal Storting reserves	0	0	0	743	743
Totaal Reserves	0	0	0	743	743
Totaal	0	0	0	0	0

*De mutaties met een raads- of college besluit 2025 bevat:

- Voorjaarsnota 2024: Uitvoering interne rentewijziging 2025.
- Voorjaarsnota 2025: De verwerking van het budget voor borging van brandveiligheid (knelpunt 5).
- Raadsbesluit Jaargang 2024 nr.130: De mutatie op de kostenbudgetten als gevolg van toename van de havengelden.
- Raadsbesluit Jaargang 2024 nr. 134: De mutatie op de kostenbudgetten als gevolg van de toename van de marktgelden.
- Raadsbesluit 7 november 2024: Uitvoering indexatie tarief afvalstoffenheffing.
- Tweede bestuursrapportage 2025: De budgetoverheveling naar 2026 vanuit de Resultaatbestemming 2024 voor de DRA-middelen, Organisatieontwikkeling ruimte en Ruimte innovatie aanpak.

Tabel 2. Actuele begroting

Onderstaande tabel laat voor de Programmabegroting 2025 per wijzigingsronde de mutaties zien op de vastgestelde begroting 2025. Als er meer baten, lasten en mutaties in de reserves zijn wordt dit met een positief getal aangegeven (+). Minder wordt een negatief getal aangegeven (-).

	x €1.000						
	Nominale begroting 2025	2e BGW 2024	Eindejaars- wijziging 2024	VJN/ 1e BGW 2025	2e BGW 2025	Eindejaars- wijziging 2025	Actuele begroting 2025
Betrouwbare overheid	9.396	2.363	0	2.000	249	0	14.008
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	219.108	2.175	497	-84.065	-8.875	0	128.840
Klimaatvriendelijke stad	6.346	0	0	8.678	-1.375	0	13.649
Duurzame bereikbaarheid	110.552	-1	27	-14.306	-2.536	0	93.736
Aantrekkelijke groene leefomgeving & erfgoed	151.933	-1.285	-15	3.791	10.523	672	165.619
Veilige stad	5.832	-3	-49	1.676	1.773	0	9.229
Passende ondersteuning en opvang	5.041	-1.532	0	2.292	3.104	0	8.905
Werk, toekomstbestendige economie en best	156.433	8.247	11.663	-335	1.527	15.052	192.587
Kansrijk opgroeien	20.211	-689	0	1.200	18.768	0	39.490
Levendige en gezonde stad	66.036	-942	-3.758	34.404	12.945	0	108.685
Algemene Middelen en Overhead	1.291.535	-4.880	5.935	21.014	20.567	2	1.334.173
Totaal Baten	2.042.423	3.453	14.299	-23.650	56.672	15.726	2.108.923
Betrouwbare overheid	61.151	6.043	-879	5.075	5.013	467	76.869
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	228.807	-170	-2.704	-84.139	-11.382	2.097	132.509
Klimaatvriendelijke stad	16.623	0	0	11.022	-5.341	-293	22.011
Duurzame bereikbaarheid	90.318	3.418	-32	-9.916	-3.459	1	80.329
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	244.427	2.630	279	9.843	15.787	-661	272.304
Veilige stad	75.716	-1.592	619	971	1.266	-3	76.977

Passende ondersteuning en opvang	257.871	6.860	-12	1.528	-2.360	-54	263.832
Werk, toekomstbestendige economie en best	287.616	14.643	11.543	9.992	12.372	16.058	352.223
Kansrijk opgroeien	279.379	-50	-2.211	3.357	16.994	-11	297.458
Levendige en gezonde stad	259.322	-5.446	-8.220	45.601	10.674	-415	301.516
Algemene Middelen en Overhead	267.203	-5.794	7.110	-5.793	8.606	-2.202	269.128
Totaal Lasten	2.068.432	20.542	5.494	-12.461	48.170	14.983	2.145.159
Saldo van baten en lasten	-26.009	-17.089	8.806	-11.189	8.502	743	-36.236
Betrouwbare overheid	0	0	0	1.175	0	0	1.175
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	18.264	100	0	165	-450	0	18.079
Klimaatvriendelijke stad	100	0	0	3.700	100	0	3.900
Duurzame bereikbaarheid	7.715	3.143	-1.029	94	-1.430	0	8.493
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	1.328	0	-3	10	2.491	0	3.826
Veilige stad	204	0	0	83	150	0	437
Passende ondersteuning en opvang	0	8.701	0	4.824	0	0	13.525
Werk, toekomstbestendige economie en best	0	0	0	4.291	226	0	4.517
Kansrijk opgroeien	2.667	700	-2.667	311	965	0	1.976
Levendige en gezonde stad	9.161	-2.457	-5.099	3.266	23	0	4.894
Algemene Middelen en Overhead	79.569	9.892	0	42.563	18.075	0	150.101
Totaal onttrekking reserves	119.008	20.079	-8.797	60.483	20.150	0	210.922
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	13.161	0	0	9.090	0	0	22.251
Klimaatvriendelijke stad	0	0	0	1.290	1.296	0	2.586
Duurzame bereikbaarheid	23.731	0	0	801	23	0	24.555
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	7.141	0	0	417	1.360	0	8.918

Passende ondersteuning en opvang	0	0	0	0	2.000	0	2.000
Werk, toekomstbestendige economie en best	0	0	0	0	1.126	0	1.126
Kansrijk opgroeien	0	0	0	0	750	0	750
Levendige en gezonde stad	4.007	500	0	0	2.985	0	7.492
Algemene Middelen en Overhead	44.959	2.490	8	37.696	19.112	743	105.009
Totaal stortingen reserves	92.999	2.990	8	49.294	28.652	743	174.687
Totaal mutaties reserves	-26.009	-17.089	8.806	-11.189	8.502	743	-36.979
Totaal	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 3. Mutaties meerjarenraming 2026 – 2028

Onderstaande tabel laat de verwerking van de mutaties meerjarig uit de Eindejaarswijziging per programma zien. Als er meer baten, lasten en mutaties in de reserves zijn ten opzichte van begrotingsjaar 2025 wordt dit met een positief getal aangegeven (+). Minder wordt een negatief getal aangegeven (-)

	x €1.000		
Meerjarenraming	Mutaties 2026	Mutaties 2027	Mutaties 2028
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	-898	-898	-898
Klimaatvriendelijke stad	104	104	104
Duurzame bereikbaarheid	292	292	292
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	1.162	1.162	1.162
Veilige stad	-66	-66	-66
Werk, toekomstbestendige economie en best	16.064	16.064	16.064
Algemene Middelen en Overhead	2	2	2
Totaal Baten	16.660	16.660	16.660
Betrouwbare overheid	683	683	683
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	5.927	4.052	4.052
Klimaatvriendelijke stad	313	405	405
Duurzame bereikbaarheid	4.987	4.199	4.199
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	6.299	5.397	5.397
Veilige stad	153	153	153
Passende ondersteuning en opvang	896	896	905
Werk, toekomstbestendige economie en best	18.842	18.489	18.575
Kansrijk opgroeien	-371	-371	-371
Levendige en gezonde stad	791	701	1.357
Algemene Middelen en Overhead	-22.715	-17.944	-18.695
Totaal Lasten	15.806	16.660	16.660
Saldo van Baten en Lasten	855	0	0
Algemene Middelen en Overhead	-855	0	0
Ottrekking reserves	-855	0	0
Saldo na mutaties reserves	0	0	0

De meerjarenraming 2026-2028 bevat de volgende mutaties met raads-/collegebesluit:

- Voorjaarsnota 2025: De verdeling van energielasten 2026-2028 (knelpunt 18).
- Correctie frictiekosten 2026: Onterecht was de overheveling doorgevoerd bij de Programmabegroting 2025. Deze zal opgenomen worden in de Eerste bestuursrapportage 2026.
- Raadsbesluit Jaargang 2024 nr.130: De mutatie op de kostenbudgetten als gevolg van toename van de havengelden.
- Raadsbesluit Jaargang 2024 nr. 134: De mutatie op de kostenbudgetten als gevolg van de toename van de marktgelden.
- Tweede bestuursrapportage 2025: De budgetoverheveling naar 2026 vanuit de Resultaatbestemming 2024 voor de DRA-middelen, Organisatieontwikkeling ruimte en Ruimte innovatie aanpak.
- Voorjaarsnota 2025: De verwerking van het budget voor borging van brandveiligheid (knelpunt 5)
- Raadsbesluit 7 november 2024: Uitvoering indexatie tarief afvalstoffenheffing.

Tabel 4. Actuele programmaring 2025

Onderstaande tabel laat de actuele programmaring zien.

x €1.000

	Baten	Lasten	Saldo van baten en lasten	Bijdrage algemene middelen	Totaalsaldo van baten en lasten	Toevoeging reserves	Onttrekking reserves	Resultaat
Betrouwbare overheid	14.008	76.869	-62.862	61.687	-1.175	0	1.175	0
Ontwikkelen en wonen voor iedereen	128.840	132.509	-3.669	7.841	4.171	22.251	18.079	0
Klimaatvriendelijke stad	13.649	22.011	-8.362	7.048	-1.315	2.586	3.900	0
Duurzame bereikbaarheid	93.736	80.329	13.407	2.655	16.062	24.555	8.493	0
Aantrekkelijke, groene leefomgeving & erfgoed	165.619	272.304	-106.685	111.778	5.092	8.918	3.826	0
Veilige stad	9.229	76.977	-67.748	67.312	-437	0	437	0
Passende ondersteuning en opvang	8.905	263.832	-254.927	243.402	-11.525	2.000	13.525	0
Werk, toekomstbestendige economie en best	192.587	352.223	-159.636	156.245	-3.391	1.126	4.517	0
Kansrijk opgroeien	39.490	297.458	-257.968	256.742	-1.226	750	1.976	0
Levendige en gezonde stad	108.685	301.516	-192.831	195.429	2.598	7.492	4.894	0
Algemene Middelen en Overhead	1.334.174	269.128	1.065.046	-1.110.138	-45.092	105.009	150.101	0
Totaal	2.108.923	2.145.159	-36.236	0	-36.236	174.687	210.922	0

Lasten en baten, toevoegingen en onttrekkingen zijn opgenomen als positieve getallen.
In de saldokolommen betekent een positief getal (+) een voordeel en een negatief getal (-) een nadeel.

EVALUATIE

STANDAARD VOOR DE BELEIDSCYCLUS

Versie: CONCEPT ter bespreking adviescommissie F&C op 4 december 2025
Datum: 24 november 2025

Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding	6
Opzet van de evaluatie en onderzoeksmethode	7
Bevindingen: uitkomst enquête raadsleden.....	9
Bevindingen: raadstoetsen	20
Bevindingen: ambtelijke ervaring met de toepassing van de standaard	21
Conclusie	27
Aanbevelingen.....	29

Samenvatting

Sinds juni 2023 werkt de gemeente Utrecht met de Utrechtse Standaard voor de Beleidscyclus. Deze standaard biedt afspraken en formats voor de ontwikkeling, onderbouwing, uitvoering, monitoring en evaluatie van beleid. De gemeenteraad heeft bepaald dat de werking en toepassing van de standaard na twee jaar geëvalueerd wordt. Nu de standaard in de organisatie is ingebed en in de praktijk wordt toegepast, is onderzocht hoe deze functioneert, wat goed werkt en waar doorontwikkeling nodig is.

De evaluatie is uitgevoerd met een mix van onderzoeksmethoden: analyse van indicatoren uit de standaard, een digitale enquête onder raadsleden, analyse van recente raadstoetsen, ambtelijke input van diverse afdelingen en verdiepende gesprekken met ambtenaren en raadsleden via de Adviescommissie Financiën & Control.

Belangrijkste bevindingen

- 1. De standaard wordt breed toegepast en is zichtbaar van waarde.** Uit zowel enquête als ambtelijke praktijk komt naar voren dat de standaard leidt tot duidelijkere, herkenbare en beter gestructureerde beleidsdocumenten. De vaste opbouw, heldere definities (visie – beleidsnota – uitvoeringsprogramma) en het onderscheid tussen richting (visie) en beleidskeuzes & middelen (beleidsnota) worden breed gewaardeerd. Ook is de koppeling tussen beleid en begroting zichtbaarder geworden, en zijn financiële paragrafen over het algemeen duidelijker.
- 2. De standaard verbetert de kwaliteit van sturing en gesprek.** Raadsleden ervaren dat de standaard helpt bij het beter voeren van het gesprek over beleidsdoelen, middelen, risico's en voortgang. Ambities worden beter zichtbaar en knelpunten in middelen en capaciteit komen eerder in beeld. De standaard draagt daarmee bij aan beter bestuurlijk samenspel.
- 3. Tegelijk blijft de kwaliteit van toepassing wisselend.** Ondanks de brede omarming zijn verschillen zichtbaar tussen beleidsdocumenten. Niet alle nota's bevatten volledig uitgewerkte doelen, indicatoren, streefwaarden en monitoringmomenten. Ook financiële paragrafen zijn soms te summier, of de samenhang met P&C-documenten ontbreekt. Hierdoor is de bruikbaarheid voor de raad wisselend en wordt de potentie van de standaard niet overal benut.
- 4. Monitoring, indicatoren en evaluatie zijn het grootste verbeterpunt.** Uit enquête, raadstoetsen en ambtelijke input blijkt dat indicatoren regelmatig ontbreken, niet SMART zijn of zich te veel op *output* richten. Monitoring wordt soms als een invuloefening ervaren en voortgangsrapportages verschillen sterk per beleidsveld. Daardoor is de relatie tussen doelen en resultaten niet altijd scherp zichtbaar en komt de beoogde leercyclus maar beperkt op gang.
- 5. Financiële helderheid is verbeterd, maar nog niet stabiel genoeg.** Raadsleden en ambtenaren zien dat de standaard helpt om financiële consequenties explicieter te maken en onderscheid tussen gedekt en ongedekt beleid inzichtelijker te krijgen. Tegelijk worden beleidsnota's soms vastgesteld met weinig of beperkte dekking, en ontbreekt een totaaloverzicht van ongedekte ambities. Ook volgt de besluitvormingsvolgorde (beleidsnota → VJN → begroting) niet altijd de afspraken.
- 6. Proces, rolverdeling en ondersteuning kunnen beter.** Binnen de organisatie bestaan verschillen in bekendheid, rolverdeling en ondersteuning. Projectleiders ervaren soms dat zij alleen staan bij het toepassen van de standaard. Daarnaast wordt vroegtijdige betrokkenheid van financiële, bestuurlijke en onderzoeksexpertise niet altijd voldoende geborgd. Dit gaat ten koste van kwaliteit en integraliteit.
- 7. Variatie tussen beleidsvelden vraagt om maatwerk binnen duidelijke kaders.** Ieder domein hebben elk eigen dynamiek. De standaard biedt structuur, maar wordt in sommige domeinen als te rigide of niet goed passend ervaren (bijv. gebiedsgericht beleid, Omgevingswet-documenten).

Tegelijkertijd is te veel maatwerk niet wenselijk. Er is behoefte aan meer domeinspecifieke toepassing van de standaard en een afwegingskader voor uitzonderingen.

Hoofdconclusie

De standaard wordt breed toegepast en draagt aantoonbaar bij aan betere beleidsdocumenten, meer structuur in de beleidscyclus en een helderder gesprek tussen raad en college. De kwaliteit van de beleidscyclus is in de afgelopen twee jaar verbeterd: doelen worden vaker expliciet gemaakt, financiële gevolgen inzichtelijker en de verbinding met de begroting sterker.

Tegelijkertijd wordt de standaard nog niet overal consistent of volledig toegepast. Vooral het formuleren van heldere (*outcome*-)indicatoren, het realiseren van uniforme monitoring en het versterken van financiële onderbouwing vragen verdere ontwikkeling. Ook zijn duidelijke procesafspraken, ondersteuning, rolverdeling en meer domeinspecifieke toepassing nodig om de standaard volledig effectief te laten zijn.

De conclusie is daarom dat de standaard werkt en de beleidscyclus versterkt, maar dat de kwaliteit van toepassing verschillend is en verdere doorontwikkeling nodig is om de volle potentie te benutten.

Kern van de aanbevelingen

1. Versterk indicatoren, monitoring en evaluatie

- a) Striktere toepassing van de standaard;
- b) *Outcome*-gerichte indicatoren, realistische streefwaarden;
- c) Uniform format voor voortgangsrapportages;
- d) Overweeg kernmonitor per domein.

2. Verbeter financiële onderbouwing en koppeling met P&C

- a) Verplicht format voor financiële onderbouwing;
- b) Minder (geen, tenzij...) beleidsvoorstellen zonder dekking, en totaaloverzicht ongedekte ambities in de VJN.

3. Maak rollen, processen en ondersteuning helderder

- a) Duidelijke rolverdeling, vroege betrokkenheid van ambtelijke expertises en betere ondersteuning van projectleiders.

4. Vergroot uniformiteit en verduidelijk formats

- a) Actualiseer formats voor beleidsnota's en UP's;
- b) Werk met *best practices* en duidelijke toelichting op doel en functie.

5. Maak ruimte voor domeinspecifiek maatwerk binnen kaders

- a) Afwegingskader voor uitzonderingen;
- b) Specifieke voorbeelden voor sociaal, ruimtelijk en fysiek domein;

- c) Betere aansluiting met Omgevingswet.

6. Versterk bruikbaarheid voor de raad

- a) Minder jargon, meer inhoud en keuzes;
- b) Eerdere betrokkenheid bij visies;
- c) Betere rapportages over voortgang en doelbereiking.

Inleiding

De [Utrechtse Standaard voor Beleid](#) vormt sinds juni 2023 het kader voor de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van beleid binnen de gemeente Utrecht. De standaard biedt een kader, werkwijze en kwaliteitscriteria voor het maken en monitoren van beleid. Met het vaststellen van deze standaard heeft de gemeenteraad ingezet op meer consistentie en beter bestuurlijk samenspel in beleidsvorming, betere meetbaarheid van beleid en een verbetering van de koppeling tussen beleid en begroting.

Bij de vaststelling van de Utrechtse Standaard voor Beleid heeft de gemeenteraad besloten om de werking en toepassing ervan na verloop van tijd te evalueren. Nu de standaard enige tijd in de praktijk wordt gebracht, is onderzocht hoe deze functioneert, waar verbeterkansen liggen en in hoeverre de beoogde effecten worden gerealiseerd. Deze rapportage presenteert de uitkomsten van deze evaluatie.

Daarnaast speelt mee dat beleidsontwikkeling continu in beweging is, waardoor het waardevol is om te beoordelen of de standaard goed aansluit bij de dagelijkse praktijk. Deze evaluatie is uitgevoerd om ook daar inzicht in te geven en om aanbevelingen te formuleren voor verdere doorontwikkeling van de standaard.

Leeswijzer

In deze rapportage wordt eerst de opzet en methode van het evaluatieonderzoek toegelicht. Daarna volgen de bevindingen op basis van een digitale enquête onder raadsleden, raadstoetsen van de afgelopen 2 jaar en ambtelijke ervaringen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken en de hoofdvragen van deze evaluatie beantwoord. Tenslotte worden aanbevelingen gegeven voor het vervolg met de toepassing van de standaard.

Opzet van de evaluatie en onderzoeksmethode

Sinds medio 2023 wordt gewerkt met de standaard voor de beleidscyclus. Deze standaard is door de raad vastgesteld. In het raadsvoorstel (door de raad vastgesteld op 22 juni 2023) is vastgelegd dat de standaard in 2025 wordt geëvalueerd. Het volgende is in 2023 besloten.

- De Programmabegroting 2024 wordt opgesteld volgens de nieuwe indeling.
- De beleidsdocumenten die het college na vaststelling van de beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus aanbiedt, worden in lijn met de Standaard opgesteld.
- De werking van de beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus wordt in 2025, twee jaar na vaststelling ervan, geëvalueerd.

Afbakening

De evaluatie gaat uit van de bevindingen van bestuur en betrokken ambtenaren met betrekking tot de werking van de standaard voor de beleidscyclus en het monitoren/evalueren van beleidsnota's.

De evaluatie betreft geen andere beleidsdocumenten dan visies, beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's. De evaluatie gaat over toepassing en effect van de standaard bij beleidsdocumenten en de mogelijkheid voor de raad om beter te sturen. De evaluatie gaat niet over inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het al dan niet behalen daarvan. Deze evaluatie gaat ook niet over de destijds gelijktijdig vastgestelde nieuwe indeling van de programmabegroting.

Inhoud en onderzoeksvragen

Deze evaluatie richt zich op de volgende hoofdvraag:

In hoeverre wordt de [Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus](#) succesvol toegepast en draagt deze standaard bij aan de verbetering van de beleidscyclus?

Daartoe worden de volgende (deel)vragen en indicatoren onderzocht, zoals die zijn vastgelegd in hoofdstuk 6 van de Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus.

1. *Is het bij beleidsnota's duidelijker geworden hoe en op welke manier monitoring en evaluatie plaats zal vinden? Is de mogelijkheid om vooraf te sturen in plaats van achteraf bijsturen hiermee verbeterd?*
2. *Is tijdens monitoring- en evaluatiemomenten het inzicht in de relatie tussen resultaten en doelen verbeterd, waardoor daadwerkelijk ook een leercyclus op gang komt?*
3. *Is, door de beleidscyclus centraal te stellen, de relatie tussen beleidscyclus en begrotingscyclus helderder?*
4. *Is het inzicht in de relatie tussen beleid en financiën in beleidsstukken toegenomen?*

Daarbij hanteren we een aantal (in de beleidsnota voor de standaard vastgelegde) meetbare indicatoren:

- In de hoofdtitel van alle beleidsdocumenten staat expliciet of het een Beleidsnota, Visie of Uitvoeringsprogramma betreft.
- Alle beleidsdocumenten kennen een enkelvoudig doel: geen gecombineerde nota's meer van beleidsnota, visie en/of uitvoeringsprogramma in één.
- Alle beleidsnota's omvatten de verplichte onderdelen zoals omschreven in de beleidsnota voor de standaard.

Onderzoeksmethode

Voor deze evaluatie is, net als bij de evaluatie van de *Regeling Risicovolle Projecten*, gebruikgemaakt van een *mixed-methods* benadering: een combinatie van kwantitatieve analyse en kwalitatief

verdiepend onderzoek. Hierdoor kunnen zowel de feitelijke toepassing van de standaard als de ervaringen en oordelen van gebruikers goed in beeld worden gebracht.

Kwantitatief onderzoek

De kwantitatieve analyse richt zich op de toepassing van de indicatoren zoals opgenomen in de Standaard voor de Beleidscyclus. Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin monitoring en evaluatie op een consistente en meetbare manier worden ingericht.

Kwalitatief onderzoek

Voor het beantwoorden van de deelvragen uit de beleidsnota en de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van meerdere kwalitatieve bronnen:

- Digitale enquête onder raadsleden over hun ervaringen met en verwachtingen van de standaard.
- Analyse van aanbevelingen uit raadstoetsen in de afgelopen periode.
- Ambtelijke praktijkervaringen, verzameld via inputrondes en documentanalyse.
- Verdiepende gesprekken met betrokken ambtenaren, zowel individueel als in groepsverband, en met raadsleden via de Adviescommissie Financiën & Control.

Deze combinatie van methoden maakt het mogelijk om de werking van de standaard zowel feitelijk als op basis van praktijkervaringen te beoordelen en de resultaten vanuit verschillende perspectieven te laten zien.

Bevindingen: uitkomst enquête raadsleden

In het najaar van 2025 is (in de periode van 8 tot en met 28 oktober) onder raadsleden een enquête uitgezet over de ervaringen met de Utrechtse standaard voor beleid. In totaal vulden 18 raadsleden (gedeeltelijk) de vragenlijst in, waarvan 12 raadsleden de volledige set vragen afrondden. De enquête bevatte zowel waarderingen op stellingen als open toelichtingen.

De reacties geven een genuanceerd, maar overwegend positief beeld: de standaard helpt richting meer structuur, betere gesprekken en meer inzicht, maar de ervaren kwaliteit van uitvoering wisselt sterk tussen beleidsdocumenten. Dit leidt tot verschillen in bruikbaarheid en in de mate waarin raadsleden daadwerkelijk beter kunnen sturen.

Bevindingen per thema

Onderstaand staan de uitkomsten (uitkomst waardering stellingen), bevindingen (op basis van toelichtingen) en conclusies. Geordend per thema/doel van de standaard en de daarover voorgelegde stellingen.

Thema 1. Toegankelijkheid en begrijpelijkheid

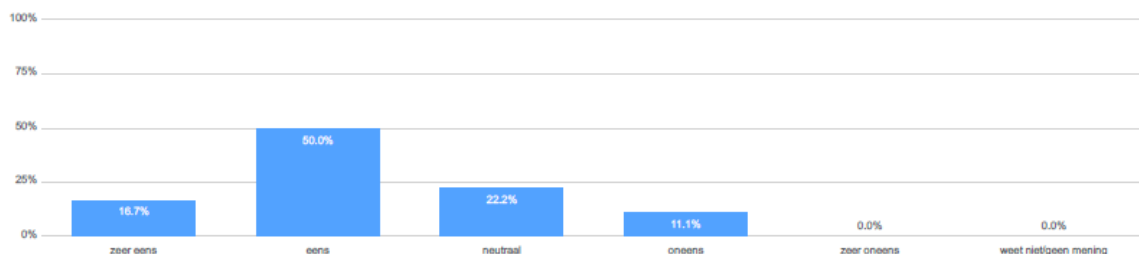
Stelling 1: beleidsdocumenten zijn toegankelijker en begrijpelijker dan vóór 2023.

Uitkomst: 66,7% (zeer) eens; 22,2% neutraal; 11,1% oneens.

Doel: Voeren van het goede gesprek, betere publieke verantwoording

Stelling 1:

Beleidsdocumenten volgens de standaard zijn over het algemeen toegankelijker en begrijpelijker dan beleidsdocumenten opgesteld vóór 2023.



Observaties

Totaal

18

Bevindingen:

- Heldere, herkenbare structuur wordt gewaardeerd.
- Soms worden teksten te sterk in de “mal” geperst, wat ten koste gaat van leesbaarheid.
- Niet alle beleidsdocumenten voldoen aan de standaard (bijv. MPR).
- Grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsdocumenten.

Conclusie:

De standaard verhoogt toegankelijkheid, mits de structuur ondersteunend blijft aan de inhoud.

Thema 2. Gesprek tussen raad en college

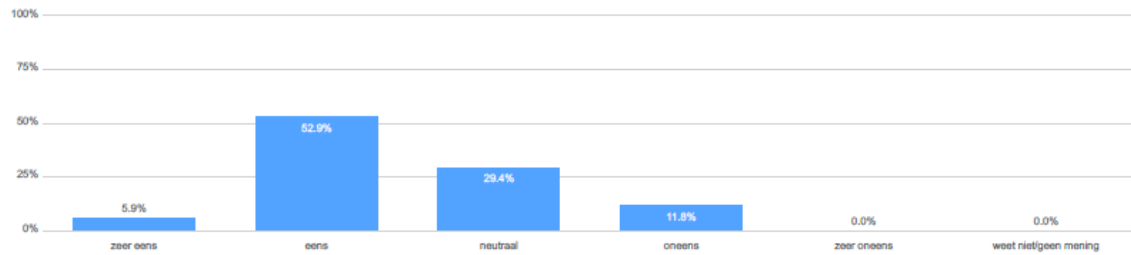
Stelling 2: de standaard zorgt voor een beter gesprek over sturen en verantwoorden.

Uitkomst: 58,8% (zeer) eens; 29,4% neutraal; 11,8% oneens.

Doel: Voeren van het goede gesprek, betere publieke verantwoording

Stelling 2:

Door de invoering van de standaard vindt een beter gesprek plaats tussen college en raad over sturen en verantwoorden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Hiaten in beleid, capaciteit en budget worden beter zichtbaar.
- Meer structuur → beter gesprek, maar beleid wordt niet automatisch inhoudelijk sterker.
- Risico op “schijnzekerheid” wanneer de vorm klopt maar de inhoud niet.
- Duidelijker onderscheid in verantwoordelijkheden.

Conclusie:

De standaard ondersteunt het gesprek, maar alleen bij voldoende inhoudelijke kwaliteit.

Thema 3. Financiële inzichtelijkheid

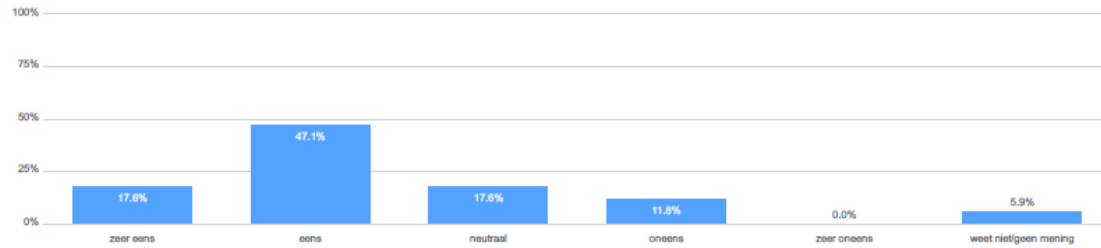
Stelling 3: beleidsdocumenten bieden beter zicht op financiële consequenties.

Uitkomst: 64,7% (zeer) eens; 17,6% neutraal; 11,8% oneens; 5,9% weet niet/geen mening.

Doel: Beter zicht op financiën en relatie met begroting

Stelling 3:

Beleidsdocumenten volgens de standaard geven een beter inzicht in de financiële consequenties van beleid dan in beleidsdocumenten opgesteld vóór 2023.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Financiële paragrafen zijn vaak nog summier of onvolledig.
- Kwaliteit wisselt sterk per beleidsnota.
- Duidelijker zichtbaar welke onderdelen niet uitvoerbaar zijn door gebrek aan middelen.
- Onvoldoende koppeling met P&C-documenten belemmert integrale besluitvorming.
- Soms zijn voorstellen “carte blanche” zonder dekking.

Conclusie:

Een belangrijk verbeterpunt: de standaard helpt, maar financiële onderbouwing loopt achter.

Thema 4. Koppeling tussen begroting en beleid

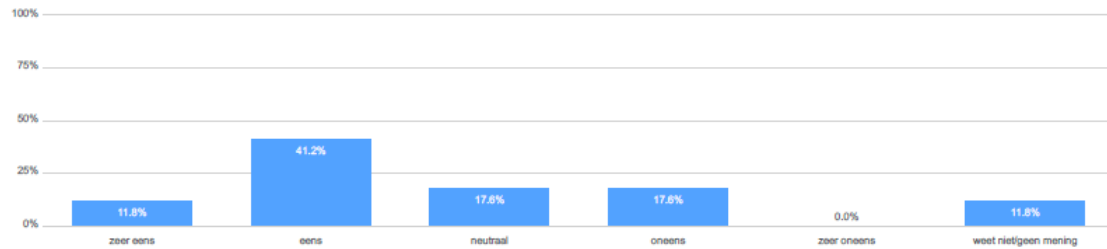
Stelling 4: de koppeling tussen begroting en vastgesteld beleid is beter zichtbaar.

Uitkomst: 53% (zeer) eens; 17,6% neutraal; 17,6% oneens; 11,8% weet niet/geen mening.

Doel: Beter zicht op financiën en relatie met begroting

Stelling 4:

Door de invoering van de standaard is de koppeling tussen gemeentelijke begroting en vastgesteld beleid beter zichtbaar geworden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Verbetering wordt herkend, maar blijft complex.
- Striktere toepassing van programma-indeling gewenst (doelen, budgetten, risico's).
- Inconsistentie tussen beleidsvelden.

Conclusie:

De koppeling is zichtbaarder, maar nog niet systematisch of sterk genoeg.

Thema 5. Monitoring en evaluatie – duidelijkheid

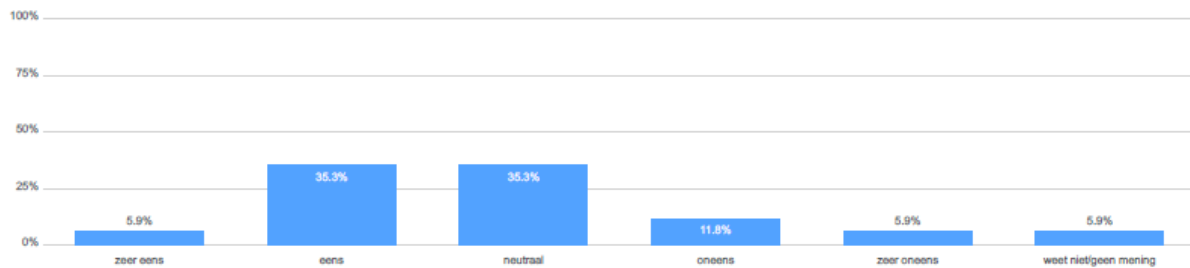
Stelling 5: monitoring en evaluatie zijn duidelijker beschreven.

Uitkomst: 41% (zeer) eens; 35,3% neutralen; 17,7% (zeer) oneens; 5,9% weet niet/geen mening.

Doel: Monitoring en evaluatie

Stelling 5:

In beleidsdocumenten volgens de standaard is het duidelijker hoe monitoring en evaluatie plaats zullen vinden.



Observaties

Totaal

17

Bevindingen:

- Doelen zijn vaak niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd.
- Monitoring wordt soms als invuloefening ervaren.
- Evaluaties worden weinig concreet uitgewerkt.
- Toetsbaarheid ontbreekt vaak.

Conclusie:

Duidelijkheid is verbeterd, maar dit onderdeel van beleid behoeft verdere verbetering om beter te kunnen evalueren en controleren.

Thema 6. Controle en evaluatie – makkelijker geworden

Stelling 6: door de standaard is controle en evaluatie van beleid makkelijker geworden.

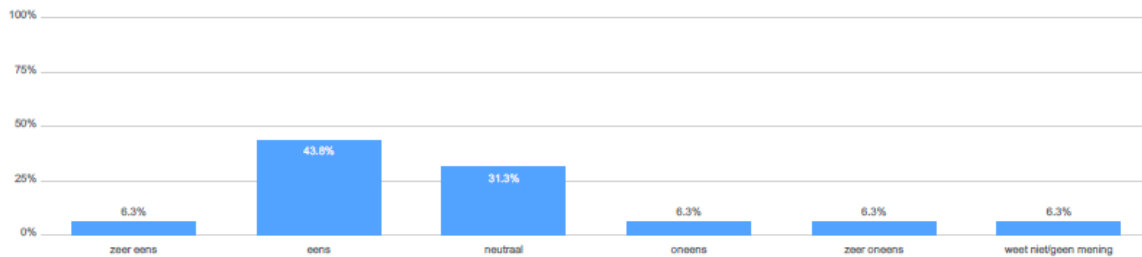
Uitkomst:

50% (zeer) eens; 12,6% (zeer) oneens; 31% neutraal.

Doel: Monitoring en evaluatie

Stelling 6:

Door de invoering van de standaard is controle en evaluatie van beleid makkelijker geworden.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- Raadsleden vinden het nog lastig te beoordelen of controle eenvoudiger is geworden.
- Waar monitoring en doelen concreet zijn, helpt de standaard wél.
- De grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsdocumenten maken dat het effect wisselt.
- Raadsleden geven aan nog weinig echte goede beleidsevaluaties te hebben gezien.

Conclusie:

De potentie is aanwezig, maar de praktijk loopt achter: pas als doelen en indicatoren beter uitgewerkt zijn, wordt controle écht makkelijker.

Thema 7. Kaderstellende rol van raadsleden

Stelling 7: raadsleden kunnen beter hun kaderstellende rol vervullen.

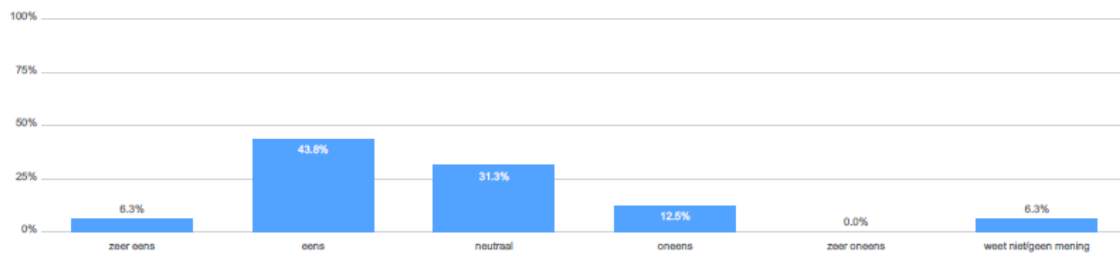
Uitkomst:

50% (zeer) eens; 12,5% oneens; 31,3% neutraal; 6,3% weet niet/geen mening.

Doel: Beter sturen

Stelling 7:

Door de invoering van de standaard kan ik beter mijn kaderstellende rol bij gemeentelijk beleid vervullen.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- De standaard helpt vooral wanneer doelen SMART zijn en indicatoren concreet.
- De kwaliteit van sommige stukken schiet tekort; daardoor blijft de kaderstellende rol lastig.
- Raadsleden kunnen beter sturen wanneer financiële paragrafen volledig en helder zijn.
- Grote verschillen in kwaliteit tussen beleidsnota's zorgen voor wisselende bruikbaarheid.

Conclusie:

De standaard biedt duidelijke handvatten voor – en verbetering van – de kaderstellende rol, maar inconsistentie en onvoldoende concreetheid beperken de impact.

Thema 8. Zichtbaarheid van ambities

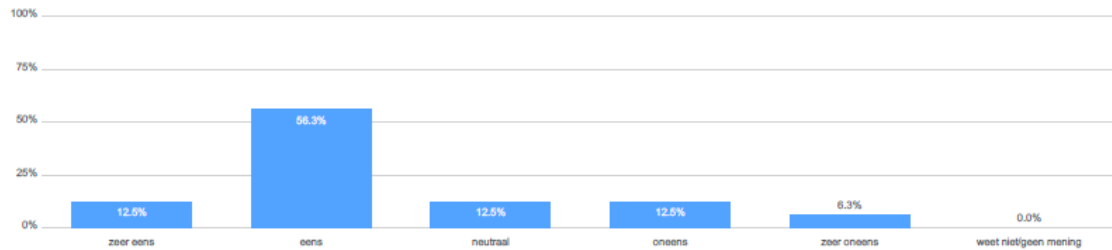
Stelling 8: ambities binnen beleidsvelden zijn beter zichtbaar.

Uitkomst: 68,8% (zeer) eens; 18,8% (zeer) oneens; 12,5% neutraal.

Doel: Beter sturen

Stelling 8:

Door de invoering van de standaard zijn alle ambities binnen een beleidsveld beter zichtbaar geworden.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- Ambities zijn beter gestructureerd en herkenbaar.
- Verschillen tussen beleidsvelden blijven groot; sommige documenten zijn helder, andere hoog-over.
- Ambities zijn lastig te beoordelen zonder SMART-doelen en financiële duiding.

Conclusie:

De standaard maakt ambities beter zichtbaar, maar de kwaliteit blijft ongelijk verdeeld tussen beleidsvelden.

Thema 9. De standaard ondersteunt raadsleden in hun werk

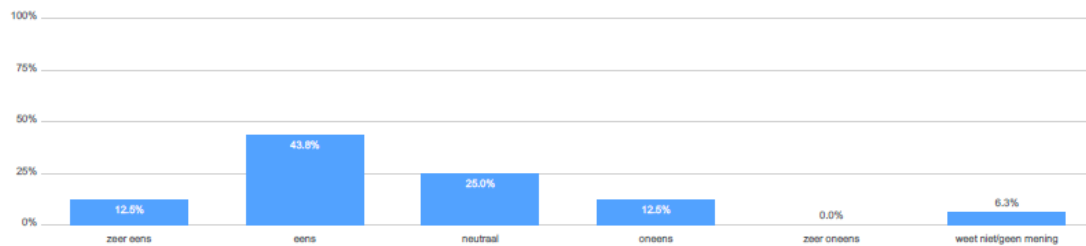
Stelling 9: de standaard helpt raadsleden hun werk beter uit te voeren.

Uitkomst: 56,3% (zeer) eens; 12,5% oneens; 25% neutraal, 6,3% weet niet/geen mening.

Afsluiting

Stelling 9:

De standaard helpt mij mijn werk als raadslid bij gemeentelijk beleid beter uit te voeren.



Observaties

Totaal

16

Bevindingen:

- De standaard werkt alleen goed als de kwaliteit van documenten op orde is.
- Meer flexibiliteit per beleidsveld gewenst (Wmo ≠ RO).
- Soms voelt de standaard te technisch of te boekhoudkundig.
- Bij visietrajecten ontbreekt ruimte voor echte invloed; raadsleden willen eerder betrokken worden.
- Inconsistentie in uitvoering van de standaard is de grootste drempel.

Conclusie:

De standaard ondersteunt raadsleden en wordt daarom gewaardeerd, maar vraagt consistente toepassing én flexibiliteit.

Aanbevelingen op basis van enquête raadsleden

Op basis van de bevindingen tekenen zich de onderstaande ontwikkelrichtingen af.

1. Borg consequent gebruik van de standaard

- Maak duidelijke afspraken over het minimaal vereiste kwaliteitsniveau van elk onderdeel.
- Ondersteun beleidsmakers/schrijvers met toepassing van de standaard.

2. Verbeter de financiële paragraaf

- Introduceer een verplicht format voor financiële onderbouwing, inclusief:
 - dekking,
 - structurele/lopende kosten,
 - relatie tot P&C-documenten,
 - risico's en alternatieven.
- Maak de koppeling tussen beleidsnota's en begroting expliciet zichtbaar.
- Voorkom zoveel als mogelijk beleidsvoorstellen zonder financiële dekking.

3. Maak monitoring en evaluatie concreter en toetsbaar

- Ontwikkel een set handvatten voor het formuleren van SMART-doelen en indicatoren, waarin helder staat: wat meten we, wanneer, hoe en door wie?
- Richt een vast format in voor voortgangsrapportages (monitoring), waardoor meer eenduidig kan worden gerapporteerd over voortgang beleid en indicatoren.
- Introduceer voorbeeld-evaluaties ter inspiratie.
- Leg uit waarom indicatoren soms níet SMART kunnen zijn (en bied dan alternatief).

4. Verbeter de bruikbaarheid voor raadsleden

- Schrijf beleidsstukken minder "mal-gedreven" en meer op inhoud – voorkom jargon.
- Maak expliciet(er) wat de keuze- en beslispunten voor de raad zijn.
- Besteed extra aandacht aan de toegankelijkheid van visies: betrek de raad eerder in het proces.

5. Stem de standaard beter af op verschillen tussen beleidsvelden

- Laat de standaard leidend zijn in structuur, maar flexibel in uitwerking.
- Ontwikkel domeinspecifieke richtlijnen of voorbeelden (bijv. sociaal domein, ruimtelijk domein).

6. Versterk het gesprek tussen raad en college

- Organiseer periodiek reflectiemomenten waarin gezamenlijk wordt teruggekeken op kwaliteit en toepassen van de standaard.
- Maak beter zichtbaar wat wel/niet uitvoerbaar is binnen capaciteit en beschikbare middelen.

Bevindingen: raadstoetsen

In diverse raadstoetsen zijn de afgelopen periode (2024 – 2025) aanbevelingen gedaan die samenhangen met toepassing van de standaard. Het gaat om de volgende raadstoetsen en aanbevelingen, die hieronder zijn samengevat.

- Raadstoets Samenleven & Sport (27 mei 2024): *Inzicht in bereiken doelstellingen en effect-indicatoren verbeteren.*
- Raadstoets Veilige Stad (5 juni 2024): *Geef in de inleiding van het programma naast de ambitie ook een beknopt samenvattend beeld weer van hetgeen er is bereikt. Neem hierbij ook expliciet een oordeel op over het wel of niet behalen van de doelstelling. Vergroot de integraliteit van de diverse programma's in de jaarstukken die raken aan of van invloed zijn op Veiligheid. Voeg in jaarstukken trendinformatie toe, bijvoorbeeld door met links te verwijzen naar beschikbare trendanalyses in achterliggende stukken (bijvoorbeeld Veiligheidsmonitor). Maak verplichte onderdelen in de programma's (risico's, subsidies, verbonden partijen beleidsrijker, bijvoorbeeld door afwijkingen op subsidies toe te lichten of risico's rondom verbonden partijen te benoemen.*
- Raadstoets Wonen (9 juni 2025): *Wees realistisch over de effectiviteit van maatregelen ten opzichte van de gestelde doelen. Definieer indicatoren die goed aansluiten bij de voornaamste speerpunten.*
- Raadstoets Economische Zaken (10 juli 2025): *Ontwikkel een nieuwe set aan indicatoren die die aansluit op de beleidsdoelstellingen. Geef in jaarrekening meer inzicht in het bereiken van de doelstelling in plaats van alleen op activiteiten te rapporteren.*

Uit de raadstoetsen volgen dus de volgende **verbetermogelijkheden** voor de standaard:

- Indicatoren soms onvoldoende scherp of bruikbaar.
- Rapportage over voortgang en doelbereiking van beleid niet altijd duidelijk of volledig.

Dit leidt tot de volgende **aanbevelingen** voor toepassing van de standaard, op basis van de uitkomsten van de raadstoetsen:

- Pas de standaard in iedere beleidsnota strikter toe en handhaaf hierop: wat is doelstelling, meetbare indicator(en), streefwaarde, verantwoordelijke, financiering en monitoringmomenten. Staat al in de standaard; raadstoetsen vragen striktere toepassing.
- Richt indicatoren meer op *outcome* (mate van doelbereiking) in plaats van op *output* (activiteiten).
- Verbeter de rapportage over de voortgang en mate van doelbereiking van beleid. Ontwikkel hiervoor binnen de standaard voor de beleidscyclus een standaardwerkwijze voor voortgangsrapportages. Realiseer hiertoe een vast(er) format voor voortgangsrapportages aan de raad (net zoals het standaardformaat voor beleidsnota's).
- Overweeg hierbij om voor elk beleidsveld een 'kernmonitor' in te voeren, met vaste opzet en vaste publicatiemomenten afgestemd op relevante raadmomenten (vijn, begroting, jaarstukken).

Bevindingen: ambtelijke ervaring met de toepassing van de standaard

Inleiding

Twee jaar na de invoering van de Utrechtse Standaard voor Beleid is binnen de organisatie brede ervaring opgedaan met het werken volgens de standaard. Uit input van diverse betrokken ambtelijke afdelingen¹ en de griffie blijkt dat de standaard zijn meerwaarde heeft bewezen, maar dat verdere doorontwikkeling nodig is om de volle potentie te benutten. De bevindingen hieronder geven een beeld van hoe de standaard in de praktijk wordt toegepast, wat goed gaat en welke knelpunten worden ervaren en welke verbeteringen worden voorgesteld.

De tabel geeft weer hoeveel beleidsdocumenten er in de periode augustus 2023 tot en met juli 2025 conform de standaard zijn vastgesteld, hoeveel daarvan een enkelvoudig doel dienden en hoeveel daarvan alle verplichte onderdelen (conform de standaard) bevatten.

Product	Aantal	Enkelvoudig doel	Verplichte onderdelen
Visie	2	2	2
Beleidsnota	37	35	37
Uitvoeringsprogramma	32	32	31

1. Ambtelijke ervaringen met de standaard

Sinds de vaststelling van de Utrechtse Standaard voor de Beleidscyclus (2023) wordt binnen de gemeentelijke organisatie gewerkt met vaste formats en werkwijzen voor beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's en de bijbehorende sturing en verantwoording (S&V). Dit hoofdstuk geeft een integrale weergave van de ambtelijke ervaringen, bevindingen en verbeterpunten.

2. Wat gaat goed: positieve ervaringen

2.1 Brede toepassing en duidelijkheid

- De standaard is organisatiebreed omarmd. Discussies over documenttypen (visie, beleidsnota, UP) komen minder voor, doordat formats en definities helder zijn.
- Beleidsstukken zijn herkenbaarder, logischer opgebouwd en beter leesbaar voor bestuur en raad.

2.2 Versterking van beleidscontrol

¹ Ruimte, Maatschappelijke Ontwikkeling, Onderzoek & Advies (O&A), Concerncontrol, Strategie & Bestuur

- De standaard dwingt tot beter doordacht beleid: expliciete doelstellingen, duidelijke probleemanalyses en afspraken over monitoring.
- Hoofdstuk C (sturen en verantwoorden) wordt als waardevol ervaren voor het concreet maken van voortgangsinformatie, inclusief ruimte voor kwalitatieve duiding.

2.3 Betere financiële onderbouwing

- Financiële paragrafen zijn duidelijker, vooral over wat gedekt is en wat niet.
- De aansluiting op de programmabegroting is verbeterd; beleidsmakers hebben vaker inzicht in welk programma hun nota raakt.

2.4 Professionalisering van de organisatie

- Bewustwording over stapeling van ambities neemt toe.
- De standaard helpt bij scheiding tussen visie (richting) en beleidsnota's (keuzes en middelen).
- De S&V-systematiek wordt door de raad gewaardeerd omdat deze structuur en transparantie biedt.

3. Wat kan beter: gewenste verbeteringen met toepassing van de standaard

3.1 Meer scherpste op indicatoren en streefwaarden

- Indicatoren ontbreken soms, zijn te mager of onvoldoende uitgewerkt (geen nulmeting, geen streefwaarde).
- In de praktijk blijkt dat sommige beleidsthema's beter gediend zijn met prestatie-indicatoren in plaats van louter effectindicatoren.
- Streefwaarden zijn niet altijd realistisch of onderbouwd. O&A pleit voor (meer) ruimte om onderbouwd van de standaard af te wijken.

3.2 Scherpere aansluiting tussen onderdelen van de nota

- Doelen (A2), maatregelen (B) en monitoring (C) sluiten niet altijd logisch op elkaar aan.
- Koppeling beleid – uitvoering blijft aandachtspunt. Bij enkele nota's is onvoldoende nagedacht over uitvoerbaarheid van ambities voordat deze worden vastgesteld.

3.3 Financiële afweging en volgordelijkheid

- Beleidsnota's worden soms vastgesteld terwijl er minder dan de helft van de middelen gedekt is. Dit bemoeilijkt kaderstelling door de raad.
- Afspraken over integrale financiële afweging bij de Voorjaarsnota worden niet altijd nageleefd.
- Volgorde van besluitvorming is niet altijd logisch (bijv. begroting vóór beleidsnota).

3.4 Rolverdeling, proces en ondersteuning

- Rollen van betrokken afdelingen zijn niet altijd voor iedereen duidelijk. Projectleiders ervaren soms dat zij er “alleen voor staan”.

3.5 Variatie in toepassing buiten thematisch beleid

- De standaard sluit niet altijd aan op (landelijke) instrumenten van de Omgevingswet en gebiedsgericht (ruimtelijk) beleid.
- Regionale en gezamenlijke beleidsproducten passen niet altijd in het Utrechtse format.

3.6 Onvoldoende uniformiteit in monitoring en voortgangsrapportages

- Toezicht, monitoring en rapportage aan de raad verschillen sterk per beleidsterrein.
- Voor uitvoeringsprogramma's ontbreekt een uniform format, wat leidt tot uiteenlopende interpretaties.

4. Bevindingen per onderdeel van de beleidscyclus

4.1 Formuleren van probleem en doelstellingen

Wat goed gaat:

- Meer aandacht voor probleemanalyse en logische opbouw.

Aandachtspunten:

- Betrek juiste afdelingen en experts (zoals die van O&A) eerder in het proces: dit leidt tot realistischere, beter onderbouwde doelen.
- Moeite met SMART formuleren doelstellingen op beleidsniveau.

4.2 Indicatoren en monitoring (Hoofdstuk C)

Positief:

- Meer bewustwording van het belang van voortgangsinformatie.
- Begrip dat niet alles in kwantitatieve indicatoren kan worden gevangen.

Aandachtspunten:

- Indicatoren ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt.
- Geen verplichting tot alleen effectindicatoren; ook prestatie-indicatoren kunnen waardevol zijn.

4.3 Financiële paragraaf

Positief:

- Duidelijkheid over gedekt en ongedekt beleid.

Aandachtspunten:

- Soms onheldere samenloop tussen beleidsnota's, VJN en begroting.
- Onvoldoende zicht op wat er gebeurt met vastgestelde ambities/beleid zonder dekking; behoefte aan totaaloverzicht in de VJN. Overweeg geen (of zo min mogelijk) ongedekt beleid op te nemen in beleidsnota's in het kader van duidelijkheid en uitvoerbaarheid.

4.4 Uitvoeringsprogramma's (UP's)**Wat goed gaat:**

- Er ontstaan steeds meer UP's; organisatie wordt steeds uitvoeringsgericht in plaats van beleidsgericht.

Aandachtspunten:

- Format biedt (te) veel vrijheid; meer richting en uniformiteit gewenst.
- In de stad en bij partners bestaat soms verwarring tussen UP en beleidsnota.

4.5 Gebiedsgericht beleid en omgevingswet**Bevindingen:**

- Gebiedsgericht ruimtelijk beleid en (bestuurlijke) producten/documenten in het kader van de omgevingswet sluiten soms minder goed aan op de standaard en de formats; daardoor veel maatwerk en omzetten achteraf.
- Goede aansluiting van Omgevingswet-producten/documenten en de standaard kan deze knelpunten oplossen.

4.6 Uitzonderingen op de standaard

- Voor regionale, sectorale of wettelijk verplichte documenten (zoals RES, Huisvestingsprogramma scholen, regionale aanpak dakloosheid) is de standaard niet altijd passend.
- Ook de status van bijlagen bij beleidsnota's vraagt soms verduidelijking (onderdeel van beleid of niet).

5. Aanbevelingen op basis van ambtelijke ervaringen

5.1 Versterk indicatoren en monitoring

- Verbeter richtlijnen voor indicatoren (nulmeting, streefwaarde, afwegingsruimte).
- Maak expliciet dat prestatie-indicatoren ook kunnen.
- Zorg dat experts van afdeling O&A standaard vroeg wordt betrokken in projectteams bij opstellen beleidsnota en indicatoren.

5.2 Vergroot financiële duidelijkheid

- Maak een richtlijn voor verhouding gedekt/ongedekt (bijv. minimale dekkingsgraad), waarbij het uitgangspunt is dat er geen ongedekt beleid wordt voorgesteld, tenzij...
- Houd (bijvoorbeeld) in de Voorjaarsnota een totaaloverzicht bij van de niet-gedekte beleidsambities.
- Versterk de afstemming tussen beleidsnota's en de integrale financiële afweging in VJN en begroting.

5.3 Verduidelijk rollen en verantwoordelijkheden

- Leg de interne ambtelijke rol- en taakverdeling duidelijker vast, zodat deskundigheid effectief wordt ingezet en integrale beleidsvoorbereiding effectiever verloopt.
- Versterk ondersteuning van projectleiders bij het toepassen van de standaard; voorkom dat zij de last alleen dragen. Versterk hiertoe de rol van de adviseurs bestuurlijke zaken en control.

5.4 Verbeter uniformiteit en formats

- Ontwikkel een standaardformat voor voortgangsrapportages.
- Geef UP's een duidelijker en uniformer format en een (nog meer) eenduidige definitie van hun functie.

5.5 Richt processen eerder in

- Borg een vroege betrokkenheid van de juiste collega's (adviseurs bestuurlijke zaken, (concern)control) bij de totstandkoming van beleid om bijsturing in een latere fase te voorkomen.
- Publiceer jaarlijks (2x) nieuwe *best practices* en houd het intranet actueel.

5.6 Ga beter om met uitzonderingen op de standaard, waaronder documenten in het kader van de Omgevingswet

- Werk een afwegingskader uit voor afwijking bij regionale, wettelijke of gezamenlijke producten, zodat het vooraf helder is wat wel en wat niet binnen de standaard valt.
- Stem de implementatie van de Omgevingswet en de bijbehorende bestuurlijke producten/documenten af op de standaard voor de beleidscyclus. Pas waar nodig de standaard hierop aan.

- Maak afspraken en wees duidelijk over status van bijlagen en deelproducten.

5.7 Versterk communicatie en kennisdeling

- Maak een korte uitlegvideo of document over S&V voor de organisatie, integreer het in bestaande training van beleidsadviseurs en betrokkenen.
- Actualiseer FAQ's en casuïstiek.
- Communiceer actief bij updates van formats.

Conclusie

Hieronder wordt de hoofdconclusie weergegeven. De hoofdconclusie is een antwoord op de hoofdvraag: **in hoeverre wordt de Beleidsnota Standaard voor de beleidscyclus succesvol toegepast en draagt deze standaard bij aan de verbetering van de beleidscyclus?**

De Standaard voor de Beleidscyclus wordt in de organisatie breed toegepast en heeft geleid tot duidelijkere, beter gestructureerde en transparanter onderbouwde beleidsdocumenten. Hiermee heeft de standaard een belangrijke bijdrage geleverd aan de professionalisering van de beleidscyclus: beleidsdoelen worden vaker expliciet gemaakt, financiële consequenties inzichtelijker en de aansluiting op de P&C-cyclus is verbeterd. De gemeenteraad ervaart meer houvast bij besluitvorming en controle door de vaste opbouw en het gebruik van indicatoren.

Tegelijkertijd blijkt dat de standaard nog niet overal consequent of volledig wordt toegepast. Met name het formuleren van heldere doelen en *outcome*-gerichte indicatoren, het uniform rapporteren van voortgang en het consistent onderbouwen van financiële dekking vragen verdere verbetering. Daarnaast is er behoefte aan duidelijkere rolverdeling, meer domeinspecifieke toepasbaarheid en betere ondersteuning van beleidsmakers.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de standaard werkt en daadwerkelijk bijdraagt aan een betere beleidscyclus, maar dat de kwaliteit en uniformiteit van de toepassing nog wisselt. Door de standaard strikter toe te passen, indicatoren en monitoring te versterken en processen en rollen verder te verduidelijken, kan de standaard zijn potentieel volledig benutten en de beleidscyclus verder naar een hoger niveau tillen.

De deelconclusies zijn hieronder weergegeven als antwoord op de deelvragen.

1. Is bij beleidsnota's duidelijker geworden hoe monitoring en evaluatie plaatsvindt, en is de mogelijkheid om vooraf te sturen verbeterd?

Ja, in belangrijke mate. Door de vaste structuur van Hoofdstuk C (monitoring) en het vereiste om indicatoren en monitoringmomenten op te nemen, is in beleidsnota's duidelijker geworden hoe beleid wordt gevolgd en wanneer de raad hierover wordt geïnformeerd. Dit helpt om vooraf gericht te sturen. Tegelijkertijd wordt de standaard nog niet altijd consequent toegepast: indicatoren ontbreken soms, streefwaarden zijn niet altijd realistisch of uitgewerkt, en monitoringformats verschillen per domein. De basis voor vooraf sturen is dus gelegd, maar nog niet volwaardig benut.

2. Is tijdens monitoring- en evaluatiemomenten het inzicht in de relatie tussen resultaten en doelen verbeterd, waardoor een leercyclus ontstaat?

Gedeeltelijk. Waar indicatoren goed zijn uitgewerkt, ontstaat beter zicht op doelbereiking en kan de organisatie leren van resultaten. Echter, doordat indicatoren regelmatig te beperkt, niet outcome-gericht of onvoldoende uitgewerkt zijn, blijft de relatie tussen doelen en resultaten niet overal scherp zichtbaar. Hierdoor komt de leercyclus nog niet stabiel of overal op gang. De standaard biedt dus het raamwerk, maar de kwaliteit van toepassing bepaalt de daadwerkelijke leerwaarde.

3. Is door de beleidscyclus centraal te stellen de relatie tussen beleidscyclus en begrotingscyclus helderder geworden?

Ja, in duidelijke mate. De standaard maakt expliciet op welk begrotingsprogramma een beleidsnota betrekking heeft en verplicht tot duidelijkheid over dekking en financiële gevolgen. Hierdoor is de samenhang tussen beleidskeuzes en de begroting versterkt. Wel is in de uitvoering nog winst te behalen: de integrale financiële afweging in de Voorjaarsnota wordt niet altijd gevolgd, en er is behoefte aan een totaaloverzicht van ongedekte beleidsambities. De relatie is dus helderder, maar nog niet volledig geborgd.

4. Is het inzicht in de relatie tussen beleid en financiën in beleidsstukken toegenomen?

Ja. De financiële paragrafen zijn substantieel duidelijker geworden, onder meer door een expliciete scheiding tussen gedekt en ongedekt beleid en een betere aansluiting op de P&C-documenten. Beleidsmakers- en beslissers zijn zich meer bewust van de financiële impact van keuzes. Tegelijkertijd bestaan er verschillen in kwaliteit en volledigheid. Het inzicht is dus toegenomen, maar verdere standaardisering en aanscherping zijn wenselijk.

Aanbevelingen

Op basis van ambtelijke ervaringen, de enquête onder raadsleden en bevindingen uit recente raadstoetsen komt een consistente set van ontwikkelrichtingen naar voren. In de voorgaande paragrafen zijn aanbevelingen weergegeven. De aanbevelingen richten zich op het versterken van de kwaliteit, toepasbaarheid en (bestuurlijke) bruikbaarheid van de standaard. Hieronder worden ze samengevat in de hoofdaanbevelingen op basis van de evaluatie.

1. Versterk indicatoren, monitoring en evaluatie

- **Pas de standaard strikter en consequenter toe**, met expliciete eisen per beleidsnota: duidelijke doelstelling(en), outcome-gerichte indicatoren, streefwaarden, financiële onderbouwing en vastgelegde monitoringmomenten.
- **Ontwikkel heldere richtlijnen en handvatten voor indicatoren**, waarin wordt opgenomen: nulmetingen, realistische streefwaarden, meetfrequenties, de rol van zowel effect- als prestatie-indicatoren, en situaties waarin een kwalitatieve duiding volstaat.
- **Richt indicatoren nadrukkelijker op outcome** (effecten en doelbereiking) in plaats van op *output* (activiteiten).
- **Introduceer een uniform format voor voortgangsrapportages**, zodat de raad op consistente wijze geïnformeerd wordt over de voortgang en mate van doelbereiking.
- **Overweeg per beleidsveld een kernmonitor**, met vaste opzet, een beperkte set kernindicatoren en publicatiemomenten afgestemd op P&C-documenten (VJN, begroting, jaarstukken). *Less is more*.
- **Betrek de juiste deskundigheid vroeg in het proces**, als vast onderdeel van projectteams die beleidsnota's maken, zodat indicatoren en evaluatiekaders kwalitatief voldoende worden ingebed.

2. Versterk de financiële onderbouwing en de koppeling met P&C

- **Ontwikkel één verplicht format voor financiële paragrafen**, met daarin dekking, structurele lasten, risico's, alternatieven en expliciete koppeling aan de P&C-cyclus.
- **Voorkom zoveel als mogelijk beleidsvoorstellen zonder financiële dekking** en zorg dat de verhouding gedekt/ongedekt beleid proportioneel, transparant en duidelijk onderbouwd is.
- **Houd (bijvoorbeeld in de Voorjaarsnota) een totaaloverzicht bij van ongedekte beleidsambities**, zodat raad en college zicht houden op (on)uitvoerbaarheid.
- **Versterk de afstemming tussen beleidsnota's en de integrale financiële afweging** in VJN en begroting.

3. Verduidelijk rollen, verantwoordelijkheden en processen

- **Leg rollen en verantwoordelijkheden van betrokken ambtelijke disciplines expliciet vast**, zodat beleidsmakers weten waar ze terecht kunnen.
- **Zorg voor structurele en vroege betrokkenheid van deze disciplines**, zodat kwaliteit en integraliteit vanaf het begin worden geborgd en bijsturing in een later stadium wordt voorkomen.
- **Versterk de ondersteuning van projectleiders** door adviseurs bestuurlijke zaken en (concern)control, zodat de toepassing van de standaard eenduidiger en kwalitatief hoogwaardiger wordt.

4. Verbeter uniformiteit en formats

- **Actualiseer en verduidelijk de formats voor beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's**, inclusief een heldere uitleg van het doel en de toegevoegde waarde van UP's.
- **Ontwikkel vaste formats voor monitoring, voortgangsrapportages en evaluaties**, vergelijkbaar met het uniforme format voor beleidsnota's.
- **Publiceer jaarlijks nieuwe best practices** en onderhoud een actueel intranet met voorbeelden, FAQ's en casuïstiek.

5. Stem de standaard beter af op verschillen tussen beleidsvelden en uitzonderingen

- **Hanteer de standaard als leidraad in structuur, maar bied en expliciteer flexibiliteit in uitwerking**, zodat deze toepasbaar is in verschillende domeinen (sociaal, ruimtelijk, fysiek, economisch etc.).
- **Werk een afwegingskader uit voor afwijking van de standaard** bij regionale, gezamenlijke of wettelijk verplichte documenten.
- **Zorg voor duidelijke afspraken over de status van bijlagen en deelproducten**, om misverstanden over besluitvorming te voorkomen.
- **Stem de implementatie van de Omgevingswet expliciet af op de standaard**, en pas de standaard aan waar dat nodig is.

6. Versterk de bruikbaarheid en leesbaarheid van beleidsstukken voor de raad

- **Schrijf minder 'mal-gedreven' en meer inhoudsgericht**, met minder jargon en een duidelijke focus op wat de raad moet bepalen.
- **Maak expliciet wat de keuzes en scenario's zijn waarover de raad besluit**, inclusief gevolgen voor middelen, capaciteit en uitvoering.
- **Betrek de raad eerder bij visietrajecten** en bij het bepalen van richting, zodat besluitvorming in latere fases beter aansluit bij verwachtingen en kaders.

7. Investeer in communicatie, kennisdeling en gezamenlijke reflectie

- **Ontwikkel een korte uitlegvideo, training of document** dat S&V, de standaard en het proces helder uitlegt voor zowel nieuwe ambtenaren als raadsleden.
- **Actualiseer regelmatig FAQ's, casuïstiek en formats**, en communiceer actief wanneer er wijzigingen zijn.
- **Organiseer periodieke reflectiemomenten tussen raad en college** om de toepassing en kwaliteit van beleidsdocumenten te bespreken en gezamenlijk te verbeteren.

Evaluatie – Standaard voor de beleidscyclus



Adviescommissie Control & Financien – 4 december 2025



Gemeente Utrecht

Context - en doel bespreking vandaag

- Juni 2023: vaststelling beleidsnota 'standaard voor de beleidscyclus' door raad (incl gewijzigde indeling begroting). Ook besloten om de werking van de standaard te gaan evalueren in 2025.
- September 2025: opzet en start van de evaluatie besproken in deze commissie.
- Nu liggen de uitkomsten er, en de concept evaluatierapportage.
- Doel bespreking vandaag: **informer**en over uitkomsten, **verdieping/vragen/opmerkingen** vanuit adviescommissie. Daarna rapportage definitief, en in januari met brief vanuit college naar raad.

Evaluatie is uitgevoerd

- Enquête onder raadsleden: respons 18, waarvan 12 volledig ingevuld.
- Documentanalyse raadstoetsen (Sport / Wonen / Veilige Stad / EZ).
- Ambtelijke ervaringen verzameld.

Belangrijkste bevindingen

1. De standaard wordt breed toegepast en is zichtbaar van waarde.
2. De standaard verbetert de kwaliteit van (bestuurlijke) sturing en gesprek.
3. Tegelijk blijft de kwaliteit van toepassing wisselend.
4. Monitoring, indicatoren en evaluatie zijn het grootste verbeterpunt.
5. Financiële helderheid is verbeterd, maar nog niet stabiel genoeg.
6. Proces, rolverdeling en ondersteuning kunnen beter (intern ambtelijk).
7. Variatie tussen beleidsvelden vraagt om maatwerk binnen duidelijke kaders (ruimte ≠ sociaal).



Conclusie

- De standaard werkt en versterkt de beleidscyclus
- De kwaliteit van toepassing van de standaard is verschillend (per beleidsnota)
- Verdere doorontwikkeling is nodig om de volle potentie te benutten.



Kern van de aanbevelingen

- **Versterk indicatoren, monitoring en evaluatie**
 - Striktere toepassing van de standaard;
 - *Outcome*-gerichte indicatoren, realistische streefwaarden;
 - Uniform format voor voortgangsrapportages;
 - Overweeg kernmonitor per domein.
- **Verbeter financiële onderbouwing en koppeling met P&C**
 - Verplicht format voor financiële onderbouwing;
 - Minder (geen, tenzij...) beleidsvoorstellen zonder dekking, en totaaloverzicht ongedekte ambities in de VJN.
- **Maak rollen, processen en ondersteuning helderder**
 - Duidelijke rolverdeling, vroege betrokkenheid van ambtelijke expertises en betere ondersteuning van projectleiders.
- **Vergroot uniformiteit en verduidelijk formats**
 - Actualiseer formats voor beleidsnota's en UP's;
 - Werk met *best practices* en duidelijke toelichting op doel en functie.
- **Maak ruimte voor domeinspecifiek maatwerk binnen kaders**
 - Afwegingskader voor uitzonderingen;
 - Specifieke voorbeelden voor sociaal, ruimtelijk en fysiek domein;
 - Betere aansluiting met Omgevingswet.
- **Versterk bruikbaarheid voor de raad**
 - Minder jargon, meer inhoud en keuzes;
 - Eerdere betrokkenheid bij visies;
 - Betere rapportages over voortgang en doelbereiking.



Vervolg

- Januari '26: raadsbrief met evaluatie
- '26 – '28: uitvoering en toepassing aanbevelingen
- '28: (tweede) evaluatie



Bespreekpunten

- Verdieping / vragen / opmerkingen vanuit adviescie.
- 3 specifieke vragen:
 - Wat vindt u van voorwoorden portefeuillehouder bij beleidsnota's?
 - Specials / afwijkingen van standaard: wenselijk?
 - Dekking beleidsnota's: wel/geen ongedekt beleid?

