

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

1. Inleiding

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

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

2. Huidige situatie

Uitgangspunten huidige werkwijze

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

Nieuwe uitgaven en de 'integrale afweging'.

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

Behoeft aan heldere afspraken

In de voorbije jaren is, met name in de adviescommissie, gesproken over mogelijke verbeteringen in de werkwijze bij moties met financiële consequenties. In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om de begroting en jaarstukken toegankelijker en leesbaarder te maken en de raad meer handvatten te geven voor effectieve sturing. Daarbij is ook de wens geuit om te komen tot verbetering van de afweging van financiële wensen passend bij de verantwoordelijkheden van de raad en het college. Dit heeft geleid tot een bespreeknotitie van de adviescommissie met een aanzet voor een mogelijke werkwijze.

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

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

Inzicht in de begroting

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

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

Ambtelijke hulp bij vragen

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

4. Komen tot een gezamenlijke werkwijze voor moties

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

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

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

1. Moties die direct in uitvoering kunnen worden genomen

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

a. Moties met een concreet dekkingsvoorstel

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

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

Voorbeeld 'Vroegtijdig schoolverlaten'

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

b. Moties met beperkte financiële consequenties (inpassing)

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

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

Voorbeeld 'Afvalscheiding'

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

2. Moties met dekkingsverzoek aan college (twee stappen)

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

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

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

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

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

Voorbeeld uitbreiding U-pas:

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

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

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

5. Mogelijkheden voor grensbedragen

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

Ten aanzien van de grensbedragen spelen de volgende vraagstukken:

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

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

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

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

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

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

6. Vervolgtraject en evaluatie

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

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