

Concept-raadstoets jaarrekening 2020 Versie 14 juni 2021



1. Opzet van het onderzoek en de presentatie

1. Opzet
2. Samenvatting
3. Doel raadstoets
4. Belangrijkste ontwikkelingen van het programma
5. Welke doelen zijn gehaald?
6. Welke prestaties zijn er geleverd?
7. Wat heeft het gekost? (exploitatie, investeringen, reserves)
8. Welke aanvullende informatie / onderzoeken zijn er?
9. Resultaten Benchmark Taakveld Bereikbaarheid
10. Verzoeken aan het college

Bijlagen:

- A. Follow-up aanbevelingen voorgaande jaren
- B. Beantwoording technische vragen
- C. Benchmark op taakvelden

2. Samenvatting raadstoets Bereikbaarheid (1)

- **Algemeen beeld**

Corona heeft in 2020 een groot stempel gedrukt op het programma Bereikbaarheid. Enerzijds is ondanks lockdowns en thuiswerken veel werk verzet. Anderzijds had corona grote invloed op de verkeersbewegingen en parkeerinkomsten, wat het moeilijk maakt om een kwalitatief oordeel te geven over 2020. De vragen “Wat is er gelukt en wat niet?” en “Hoe dragen de projecten en activiteiten bij aan de bereikbaarheid” zijn lastig te beantwoorden.

- **Opzet en inhoud programma Bereikbaarheid**

De afgrenzing van het programma Bereikbaarheid met het programma Ruimtelijke Ontwikkeling is niet altijd helder. Daarnaast is vanuit de raad behoefte om helder te krijgen wat wel en niet is gelukt. Ook de voortgang van projecten is moeilijk uit rapportages af te leiden. Daarnaast zien we mogelijkheden om de verbinding tussen de achterliggende beleidsstukken en het programma nog te verbeteren.

- **Doelstelling**

De doelstelling van het programma is niet zozeer om de bereikbaarheid van Utrecht te verbeteren, maar om te zorgen voor een goed leefklimaat en ruimte om te groeien. We zien mogelijkheden om doelstellingen te verhelderen en beter meetbaar te maken.

2. Samenvatting raadstoets Bereikbaarheid (2)

- **Prestaties en indicatoren**

De gebruikte indicatoren zijn beperkt en sluiten niet helemaal aan bij de doelstellingen. De inwoner-enquête wordt (door een bezuinigingstaakstelling vanuit de raad) 1x per 2 jaar uitgevoerd, waardoor in 2020 geen nieuwe meting beschikbaar is. We zien in andere gemeenten (bijvoorbeeld Den Haag) een completere set aan indicatoren om de doelstellingen van bereikbaarheid meetbaar te maken en bijvoorbeeld inzicht te geven in de ontwikkeling van de relatieve verhouding tussen fiets, OV en auto (“modal shift”).

- **Investeringskredieten**

De sturing en verantwoording op investeringskredieten Bereikbaarheid kan verder worden verbeterd (zie ook de bevindingen van eerdere raadstoetsen). Aanvullend adviseren wij te komen tot een lagere activeringsgrens dan de huidige € 5 mln. en de wijze van prioritering op inhoud en geld anders vorm te geven.

- **Reserves**

Er loopt veel geld via de reserve bereikbaarheid, doordat de fasering van uitgaven van projecten niet gelijk loopt met de budgetten per jaar. Wij adviseren een verfijning van de financiële systematiek (waaronder activeringsgrens, toerekening van bijdragen derden, nauwkeurige raming van baten en lasten per jaarschijf). De geldstromen kunnen dan meer via de reguliere begroting lopen en minder via de reserves, zodat inzicht en sturing

2. Samenvatting raadstoets Bereikbaarheid (3)

- **Tussentijdse sturing**

Twee keer per jaar wordt via de voortgangsrapportage mobiliteit gerapporteerd over de inhoudelijke voortgang van de projecten. De financiële aspecten van de projecten komen alleen via de P&C-cyclus richting de raad. Wij adviseren om in de rapportages meer verbinding aan te brengen tussen inhoudelijke en financiële voortgang en om de tussentijdse financiële afwijkingen te vertalen in een begrotingswijziging.

- **Financieel beeld**

De parkeeropbrengsten zijn €7,1 mln. lager, hiervan nu €5,5 mln. gecompenseerd, mogelijk vindt in 2021 nog aanvullende compensatie over 2020 plaats.

Totale lasten begroot op €62 mln., realisatie 2020 op €56 mln. Lagere uitgaven (uitstel projecten) o.a. fietsparkeren en parkeergarages.

- **Uitgevoerde benchmark op taakvelden**

De uitgevoerde benchmark laat zien dat Utrecht lagere baten en lasten op verkeer en vervoer en parkeren heeft dan de G4 (4 grootste steden) maar hogere baten en lasten ten opzichte van de 100.000+. Daarnaast zijn er veel schommelingen tussen ontwikkeling lasten in begroting en jaarrekening. Dat houdt verband met de kosten van projecten die (als gevolg van hoge activeringsgrens) in de exploitatie worden verantwoord en daardoor een grillig patroon laten zien.

3. Doel raadstoets

- **Centrale vraag van de raadstoets**

Wat is op hoofdlijnen het beeld van de gerealiseerde resultaten in relatie tot het voorgenomen beleid?

- **Doel van de raadstoets**

Versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad, waarbij raadsrapporteurs analyseren of ‘gedaan is wat is afgesproken’ door te beoordelen in hoeverre de gestelde begrotingsdoelen zijn behaald op basis van een overzichtelijke presentatie van elementen uit de verantwoording (eventueel inclusief andere informatiebronnen).

- **Uitvoering raadstoets**

De raadstoets bestaat uit het grondig doornemen van begroting, jaarrekening en gerelateerde beleidsdocumenten. Op basis hiervan worden vragen voorbereid voor de ambtelijke organisatie. Deze worden in een gesprek tussen de raadsrapporteurs en de ambtelijke organisatie beantwoord. We danken de ambtelijke organisatie voor de zorgvuldige wijze waarop de beantwoording heeft plaatsgevonden. De bevindingen vanuit de documentstudie en het gesprek met de ambtelijke organisatie worden in deze rapportage samengevat.

3. Doel raadstoets

Deelvragen:

1. Wat zijn op hoofdlijnen de belangrijkste ontwikkelingen van het programma?
2. Welke doelen zijn gehaald?
3. Welke prestaties zijn er geleverd?
4. Wat heeft het gekost?
5. Welke aanvullende informatie / onderzoeken zijn er?

4. Belangrijkste ontwikkelingen programma Bereikbaarheid

- **Omvang programma**

Het programma Bereikbaarheid is met circa €47,8 mln. baten en €55,8 mln. lasten verantwoordelijk voor circa 4% van de jaarlijkse baten en 4% van de jaarlijkse totale lasten (vóór toevoegingen/onttrekkingen reserves).

- **Omvang investeringen**

De omvang van de investeringsportefeuille maakt dit programma een belangrijk programma binnen de begroting en jaarrekening. De investeringen in bereikbaarheid hebben eind 2020 een totaal resterend krediet van €350 mln.

- Zie voor de belangrijkste ontwikkelingen en onderwerpen de samenvatting in hoofdstuk 2.

5. Doelstellingen Bereikbaarheid

Hoofddoelstelling programma Bereikbaarheid

Utrecht is een aantrekkelijke en bereikbare stad waar het duurzaam, leefbaar en gezond wonen en werken is. Motto 'Gezond stedelijk leven voor iedereen' geldt ook op het thema bereikbaarheid/mobiliteit.

Drie onderdelen/subdoelen in het programma

- Het aandeel van de meest duurzame, gezonde en ruimte-efficiënte vervoermiddelen laten toenemen (meer lopen, fiets en OV)
- Het mobiliteits- en parkeergedrag kan bijdragen aan een aantrekkelijke stad (dus meer spreiding van het verkeer over de dag, gewenste keuzes maken voor type vervoer, parkeren op afstand en/of inpandig)
- Verbetering van de verkeersveiligheid

Formulering doelstelling

De doelstelling is kennelijk niet zozeer de bereikbaarheid van Utrecht te verbeteren. Feitelijk is doelstelling: een goed leefklimaat creëren en ruimte om te groeien.

5. Doelstellingen Bereikbaarheid

Hoe gaat het met de bereikbaarheid van Utrecht?

- Op basis van de toelichting in het programma is dat moeilijk aan te geven. Er is namelijk geen eenduidige definitie te geven van stedelijke bereikbaarheid noch een unieke set van indicatoren.
- Verschillende indicatoren laten een verschillend beeld zien (zie volgende sheet).
 - * Bereikbaarheid per fiets en openbaar vervoer scoren goed.
 - * Bereikbaarheid per auto minder.
 - * Op nabijheid van voorzieningen scoort Utrecht goed.
 - * Qua duurzaamheid en veiligheid scoort Utrecht wisselend, wel dalende trend verkeersslachtoffers

Effect corona op doelstellingen

Corona laat trendbreuk zien, meer thuiswerken, reizen in het OV viel sterk terug, meer reizen op de fiets en vooral met de auto. De spits is sterk teruggevallen: het verkeer is veel sterker gespreid over de dag. Wat corona voor de toekomst betekent, is nog erg onzeker. Met gemeentelijk beleid wordt ingezet op het behouden van de positieve mobiliteitseffecten van de coronamaatregelen (meer thuiswerken, spitsmijden, lopen en fietsen). Door corona ontstond in 2020 vertraging in participatietrajecten, kwamen er soms knelpunten in de levering bouwmaterialen en werden minder educatieve projecten uitgevoerd. [Utrecht.nl](https://www.utrecht.nl)

5. Doelstellingen Bereikbaarheid

Bronnen buiten de jaarrekening 2020

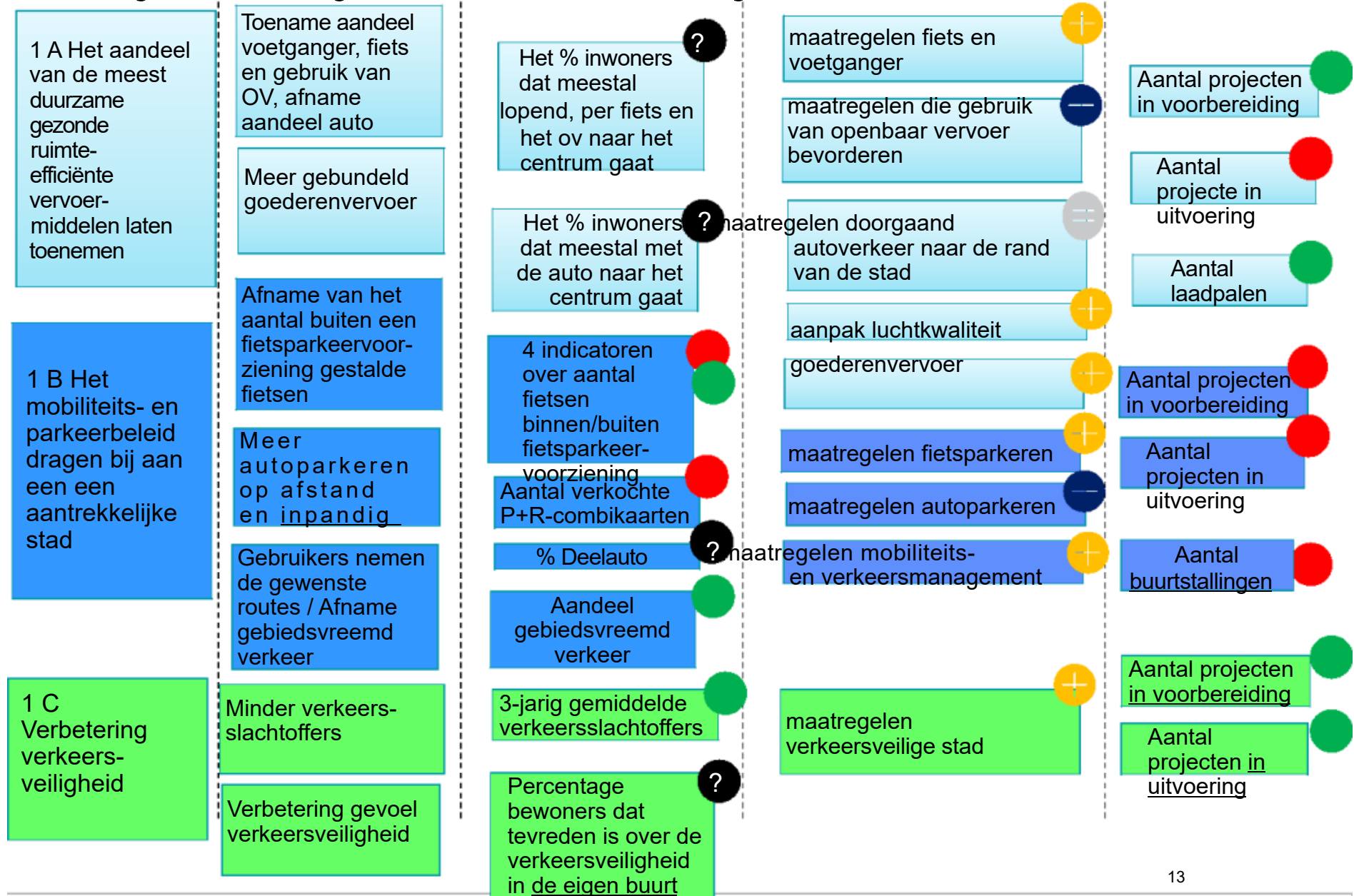
Nr.	Bron	Conclusie
1	Dashboard – Mobiliteit – Utrecht (waarstaatjegemeente.nl)	Data niet altijd actueel en mede gebaseerd op peilingen. Qua veiligheid en duurzaamheid wisselend beeld ten opzichte van andere grote steden. Qua nabijheid van voorzieningen scoort Utrecht beter. T.a.v. verkeersslachtoffers dalende trend.
2	NMCA-berekening (Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse)	Het aantal capaciteitsknelpunten op het hoofdnet (auto, spoor en water) is een indicator voor de bereikbaarheid. Deze berekeningen worden gemiddeld eens in de vier jaar door het rijk uitgevoerd. In die rapportages scoort Utrecht steevast hoog.
3	Jaarlijkse monitor mobiliteitsplan (zie onderaan de pagina Verkeersbeleid Gemeente Utrecht – Omgevingsvisie)	Het aantal verplaatsingen per modaliteit naar de economische kerngebieden zoals vastgelegd in SRSRSB 2016 wordt gevolgd sinds 2018. Dit is een indicatie voor de bereikbaarheid van dit gebied. Na twee jaar nog geen conclusies trekken. Wordt gecontinueerd om een beeld te kunnen geven van de bereikbaarheid van de kerngebieden.

5. Doelstellingen Bereikbaarheid

Bronnen buiten de jaarrekening 2020

Nr.	Bron	Conclusie
4	De tevredenheid over de bereikbaarheid en over verkeersvoorzieningen in de eigen buurt geven een indicatie van de bereikbaarheid. We monitoren in de Inwonersenquête.	<ul style="list-style-type: none">– Bewoners meest tevreden over de bereikbaarheid van de binnenstad met de fiets (87%).– De fiets is met 58% ook het meest gebruikte vervoermiddel naar de binnenstad.– Een grote meerderheid is ook tevreden over de bereikbaarheid per trein (81%), bus (80%) en lopend (79%). – Utrechters zijn het minst te spreken over de bereikbaarheid van de binnenstad met de auto (31%).– De tevredenheid over de bereikbaarheid per trein (+ 1 procentpunt), per scooter/brommer (+1 procentpunt) en per auto (+ 5 procentpunt) is in 2019 toegenomen ten opzichte van 2018. De tevredenheid over de bereikbaarheid met de bus en de tram (beide –2 procentpunt) zijn afgenomen. – De tevredenheid over de fiets is gelijk gebleven.
5	Landelijk onderzoek van het CBS (2018). In de komende monitor Mobiliteitsplan komen de CBS-cijfers van 2019 en indien op tijd ook die van 2020 beschikbaar.	<ul style="list-style-type: none">– Fiets meest gebruikte vervoerwijze. Voor bijna de helft van de interne verplaatsingen wordt gekozen voor de fiets.– Een kwart van deze verplaatsingen wordt lopend gedaan– Bijna 20% met de auto.– Ruim 5% van de verplaatsingen binnen de gemeente vindt plaats met het openbaar vervoer. h l

Doelstelling Effectdoelstelling Effectindicator Prestatiedoelstelling Prestatie-indicator



Aandeel totale % baten/lasten programma



Tekort t.o.v. initiële begroting



Conform initiële begroting



Overshot t.o.v. initiële begroting



Indicator niet behaald



Indicator behaald



Indicatorscore ontbreekt doordat inwonersenquete in 2020 niet is uitgevoerd

6. Welke prestaties zijn er geleverd? (2)

- Een uitgebreide beschrijving van uitvoering maatregelen is opgenomen in de tekst van het programma.
- Het is niet duidelijk en overzichtelijk wat niet gelukt is ten opzichte van de begroting.
- Doelstellingen en indicatoren zijn aangepast ten opzichte van voorgaande jaren
- Indicatoren geven een beperkt beeld van de mate van uitvoering. Relatie met voortgangsrapportage is aanwezig. Indicatoren gebaseerd op de inwonersenquête zijn niet beschikbaar omdat deze in 2020 niet is uitgevoerd.
- Door corona is qua realisatie van indicatoren een zeer wisselend beeld ontstaan.
- De inhoudelijke voortgang van investeringsprojecten loopt via de voortgangsrapportage mobiliteit. De financiële voortgang van investeringsprojecten loopt via begroting/jaarrekening.

6. Welke prestaties zijn er geleverd? (3)

Extra aandachtspunt: prioritering projecten en middelen

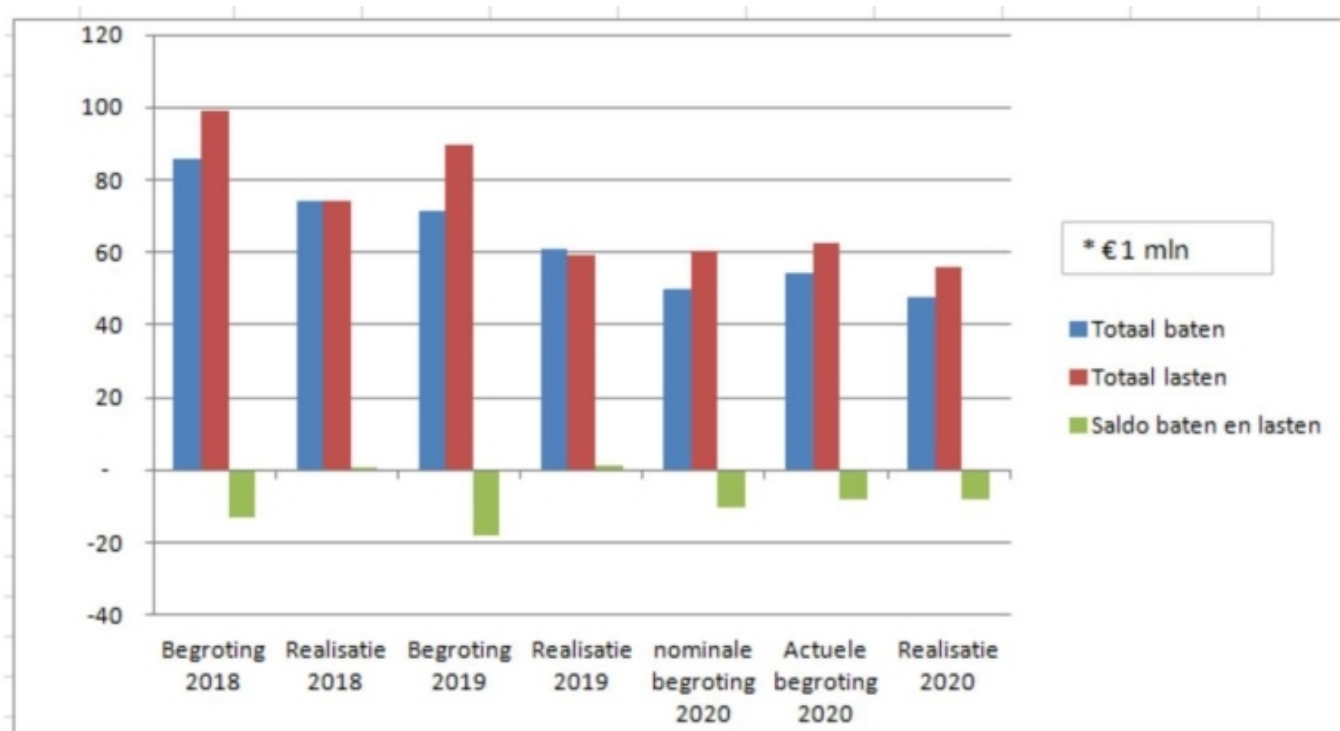
- Integraal programmeren in het kader van het meerjarenperspectief ruimte (MPR) en de voorjaarsnota.
- Inventarisatie urgente investeringswensen voor handhaven kwaliteitsniveau, realiseren van groei en extra kwaliteitsimpuls, daarnaast o.a. multiplier, continueren trajecten, gemaakte bestuurlijke afspraken, participatie, gewekte verwachtingen omgeving, werk met werk maken, ‘vliegwiel’ voor diverse opgaven, kans die zich nu voordoet.
- Prioritering resulteert in shortlist investeringswensen richting raad (bijlage MPR).
- Dit MPR bevat de (her)programmering van de beschikbare middelen : dekkingsbronnen Investeringsimpuls RSU, de grondexploitaties, erfpacht, meerjarenprogramma bereikbaarheid (MPB), middelen van groen (MGP). De keuzes voor investeringen en bijsturing worden in het MPR en de Voorjaarsnota (investeringsagenda groei) voorgelegd aan de Raad.
- Conclusie: er lijkt wel sprake te zijn van integrale programmering, maar anderzijds lijken er nog (financiële) schotten tussen de programma's te zitten. Na de inhoudelijke programmering wordt gezien welke programma's kunnen bijdragen, waar beschikbare budgetten zijn en waar subsidies. De raad ziet via MPR en voorjaarsnota alleen de resultaten daarvan en is in het proces daarnaartoe minder betrokken.

7. Wat heeft het gekost?

Toelichting op de exploitatie baten en lasten

Ontwikkeling exploitatie baten/lasten

Programma Bereikbaarheid totaal in de periode 2018 t/m 2020



7. Wat heeft het gekost?

Toelichting op de exploitatie baten en lasten

Totaalbeeld

- De baten in dit programma (circa €48 mln.) betreffen voor €26 mln. parkeeropbrengsten, €9 mln. bijdragen derden, €4 mln. boetes en dwangsommen en €7 mln. leges en vergunningen. De bijdragen van derden aan investeringsprojecten kunnen over de jaren heen sterk wisselen. De parkeeropbrengsten 2020 zijn door corona aanzienlijk lager maar worden voor een belangrijk deel gecompenseerd door het Rijk.
- De lasten in dit programma (circa €55 mln.) betreffen voor circa €34 mln. externe kosten voor investeringen (onder de activeringsgrens van €5 mln.), €15 mln. personele lasten en €5 mln. kapitaallasten.

Compensatie corona

- De coronamaatregelen hebben in 2020 geleid tot een inkomstenderving van totaal €7,1 mln. bij parkeren. De compensatie van het Rijk in verband met de gederfde parkeerinkomsten bedraagt €5,6 mln. euro en is in 2020 ontvangen. De gederfde parkeerinkomsten zijn (nog) niet volledig gecompenseerd door het Rijk (tekort van €1,5 mln.). Voor het bepalen van de definitieve compensatie van de inkomstenderving over 2020 geldt de afspraak dat dit in 2021 gebeurt op basis van de jaarrekeningcijfers 2020. Bij oplevering van de raadstoets was hierover nog geen nadere informatie ontvangen.
- De opbrengstboeking (€5,5 mln.) heeft niet plaatsgevonden in het programma Bereikbaarheid maar als mutatie in de algemene reserve en is toegelicht in de jaarrekening.
- De parkeerexploitatie 2020 (saldo van inkomsten en uitgaven sluit, na verwerking

coronacompensatie van het Rijk van €5,6 mln., met een positief resultaat van €0,1 mln.

Parkeerexploitatie	Jaar-rekening 2020
Resultaat parkeren 2020	-5.429
Coronacompensatie Rijk (parkeren)	5.551
Resultaat parkeren (na verwerking compensatie)	122

7. Wat heeft het gekost?

Toelichting op de exploitatie baten en lasten

Verhouding bestuursrapportage en jaarrekening

Bij het uitvoeren van de raadstoets was er op basis van de beschikbare documenten verwarring over de verschillen tussen de bestuursrapportage en de jaarrekening. De bestuursrapportage liet een nadelig resultaat zien van €5.754. De jaarrekening laat een nadelig resultaat zien van €10.143 op het programma Bereikbaarheid.

Hierbij zijn 2 opmerkingen te maken:

1) Het resultaat van €10.143 is het verschil tussen inkomsten en uitgaven. Het bedrag van €5.754 is het verschil tussen begroting en realisatie. Wij adviseren de opstelling in de bestuursrapportage en de jaarrekening te verhelderen en qua presentatie gelijk te houden. In onderstaande opstelling wordt het verschil zichtbaar:

	Bestuurs- rapportage onderdeel corona	Bestuurs- rapportage overig	Bestuurs- rapportage totaal	Jaar- rekening 2020	Afwijking tov bestuurs- rapportage
Coronacrisisteam in de openbare ruimte	-700		-700	-1.700	1.000
Investerings bereikbaarheid	0		0	2.690	-2.690
Fietsparkeren	291	831	1.122	1.307	-185
Autoparkeren	-5.357	-819	-6.176	-6.778	602
Totaal	-5.766	12	-5.754	-4.481	-1.273

2) De (actuele) begroting 2020 is niet aangepast n.a.v. de verschillen die zijn gerapporteerd in de 2e bestuursrapportage. Dit heeft 2 effecten:

A. het saldo tussen begroting en jaarrekening is relatief hoog doordat het nadeel op parkeren niet als begrotingswijziging is opgenomen. Ons is meegedeeld dat hier ook het argument meespeelt om richting rijk een aanzienlijk nadeel te kunnen presenteren om de noodzaak voor compensatie duidelijk te maken.

B. In de jaarrekening 2020 moeten deels dezelfde verschillen verklaard worden als in de bestuursrapportage. De raad moet daardoor twee keer dezelfde informatie beoordelen.

7. Wat heeft het gekost?

Toelichting op de exploitatie baten en lasten

Bijdragen derden

- Op het programma bereikbaarheid kan het meerjarig verloop van baten en lasten aanzienlijke verschillen vertonen. De systematiek is dat de lasten van de projecten wordt gebaseerd op de uitvoeringsplanning van de onderliggende projecten. De baten worden begroot aan de hand van beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten. Dit kan dus per jaar sterk verschillen.
- In 2019 waren de baten hoger o.a. door incidentele provinciale bijdragen voor de busbaan Transwijk (€9,5 mln.) en de Uithoflijn (€ 3,5 mln.). In 2020 zien we aanzienlijk lagere baten.
- Er liggen niet altijd “harde” overeenkomsten onder de vergoeding van kosten (bv. door Rijkswaterstaat). In dat geval worden de kosten dan eerst uit de reserve Bereikbaarheid gedekt en op het moment dat we het bedrag ontvangen, verrekenen we dit weer met de reserve Bereikbaarheid.
- We adviseren de systematiek rondom de verwerking van bijdragen derden en de onderbouwing met overeenkomsten aan te scherpen, waarbij er meer matching plaatsvindt tussen de boeking van de opbrengsten en de realisatie van de kosten.

Inzicht in structureel–incidenteel

De jaarrekening geeft in de analyse geen inzicht of verschillen tussen begroting en werkelijk structureel of incidenteel zijn. In het programma Bereikbaarheid is dat ook niet eenvoudig door hoge activeringsgrens en verrekeningen met reserves, maar hierdoor ontbreekt een stuk inzicht voor de raad.

7. Wat heeft het gekost?

Toelichting op de exploitatie baten en lasten

Onderschrijving van de lasten

De totale lasten op het programma bereikbaarheid waren in de actuele begroting 2020 geraamd op €62,5 mln. en komen in de jaarrekening 2020 uit op €55,8 mln. Een onderschrijving van € 6,7 mln. De belangrijkste onderdelen zijn toegelicht in de jaarrekening.

- Op het onderdeel Fiets is de onderschrijving €3,869 mln. Het betreft voor een groot deel een onderbesteding op de middelen in het kasritme voor 2020. Dit betekent dat de uitgaven alsnog in 2021 zullen worden gedaan. De oorzaken hiervoor zijn heel divers. Nadere toelichting op de onderschrijving op het project Vechtroute is bijvoorbeeld dat de kadewanden van het traject langs de Hogelanden aan vervanging toe blijken te zijn. Dat vertraagt de uitvoering van de aanleg van de fietsstraat. Ook de reservering voor de Dafne Schippersbrug (€1,2 mln.) schuift door naar volgend jaar omdat er nog geen gerechtelijke uitspraak ligt in het geschil met de aannemer. Daarnaast heeft corona gezorgd voor enige vertraging waardoor voor een aantal projecten de kosten doorschuiven naar 2022.
- Er is een vertraagde oplevering van parkeergarage Berlijnplein en de latere gereedmelding parkeergarage Croeselaan (bij elkaar €0,769 mln.).
- Daarnaast is de sluiting van fietsenstalling Smakkelaarsveld een belangrijke verklaring, evenals het feit dat fietsenstalling House Modernes nog niet open is, terwijl de exploitatielasten hiervoor al wel in de begroting zijn opgenomen (€0,767 mln). House Modernes wordt in 2021 in gebruik genomen.

7. Wat heeft het gekost?

Ontwikkelingen in investeringskredieten Bereikbaarheid

In totaal staat er voor €350 mln open aan kredieten voor investeringen Bereikbaarheid. In 2020 wordt voor ongeveer €50 mln. besteed. Dat zou betekenen dat gemiddeld genomen het nog 7 jaar duurt voordat de uitvoering van de nu goedgekeurde kredieten is afgerond. De uitvoering wordt echter ook sterk beïnvloed doordat er verschillende typen investeringen zijn:

Uitbreidingsinvesteringen categorie A			
			x € 1.000
Projecten Bereikbaarheid			Restant ultimo 2020
Projecten Fiets			26.104
Projecten Openbaar Vervoer			43.119
Projecten Auto			35.752
Projecten mobiliteits- en verkeersmanagement			3.023
Maatregelen aanpak Luchtkwaliteit			5.774
Projecten Parkeren			3.338
Project verkeersveiligheid en wijken			12.770
			128.975
Uitbreidingsinvesteringen categorie B			
Projecten Projecten Projecten			Actuele stand krediet
Westelijke Stadsboulevard			30.320
Integrale aanpak NRU			184.901
Uitvoeren visie Kanaalstraat en Amsterdamsestraatweg			5.500
			220.721
Totaal A en B =			349.696

Gemeente Utrecht

Sommige projecten verlopen volgens de stappen in het Utrechts Plan Proces, maar er zijn ook projecten die verbonden zijn met een ander programma of aan derden. Daarnaast zijn er nog projecten die meer het karakter van programmakosten hebben, zoals de projecten voor verkeersveiligheid en mobiliteits- en verkeersmanagement. Dit zijn projecten die doorlopen en waarvoor de kredieten telkens voor een aantal jaar worden opgehoogd. Door deze diversiteit moeten we voorzichtig zijn om algemene conclusies te trekken.

[Utrecht.nl](https://www.utrecht.nl)

7. Wat heeft het gekost?

Ontwikkelingen in investeringskredieten Bereikbaarheid

Follow up bevindingen investeringskredieten raadstoets voorgaande jaren

In voorgaande jaren zijn er in de raadstoetsen opmerkingen gemaakt over inzet en besluitvorming van vrijvallende kapitaallasten en besluitvorming rondom investeringskredieten. Gemeentebreed is een traject ingezet om de inzichtelijkheid verder te verbeteren.

Activeringsgrens

– De activeringsgrens van investeringen is gesteld op €5 mln. Onder dit bedrag worden investeringen in de exploitatie verantwoord. Dit is vastgelegd in de nota waarderen, activeren en afschrijven van vaste activa (WAAVA). Het is gebruikelijk om een ondergrens aan te houden, maar €5 mln. is ook in relatie tot andere gemeenten uitzonderlijk hoog (alleen de gemeente Amsterdam kent dezelfde ondergrens). Andere gemeenten kiezen voor een lagere grens. De commissie BBV geeft aan dat *bij het hanteren van een activeringsgrens moet de verplichting tot het activeren van investeringen in acht worden genomen. Het is niet toegestaan om de activeringsgrens zodanig hoog te stellen dat hierdoor (bepaalde typen) activa individueel of als verzameling in totaal van materiële omvang buiten de balans worden gehouden.* Wij adviseren de ondergrens naar beneden bij te stellen. Overigens is bij de vaststelling van de Nota beheer openbare ruimte besloten de ondergrens niet te hanteren voor groot onderhoud in de openbare ruimte.

Inzicht in voortgang projecten en doorschuiven investeringskredieten

– Op basis van de jaarrekening 2020 (programma Bereikbaarheid en Paragraaf Investeringen is het moeilijk om een goed beeld te krijgen van de voortgang van projecten, of iets wel of niet gelukt is en welke kredieten doorgeschoven worden naar een volgend jaar. **De voortgangsrapportage mobiliteit die 2x per jaar verschijnt, biedt meer informatie, maar met name inhoudelijk en planning.** Het geld-aspect loopt via de reguliere P&C-cyclus. De splitsing tussen inhoud en geld maakt het lastig om tot een goed inzicht te komen. Wij adviseren om ook het financiële aspect zwaarder mee te nemen in de voortgangsrapportages, helder te rapporteren over de kredieten per jaarschijf en vervolgens in de jaarrekening een samenvattend overzicht van de

7. Wat heeft het gekost?

Ontwikkeling in Reserves Bereikbaarheid

De reserve Bereikbaarheid heeft het volgende verloop:

	Begroot	Werkelijk
Stand 1/1/2020	15.527	15.527
Toevoegingen	8.085	8.085
Onttrekkingen	15.923	11.444
Stand 31/12/2020	7.689	12.168

- In 2020 zijn de toevoegingen en onttrekkingen wat lager dan in het structurele meerjarenbeeld. In het meerjarenbeeld 2020–2030 zien we een jaarlijkse toevoeging van circa €25–30 mln. en een jaarlijkse onttrekking van €20–30 mln. Ten opzichte van de exploitatielasten in het programma Bereikbaarheid van circa €55 mln. loopt dus een heel groot deel via de reserve Bereikbaarheid.
- Financiële systematiek: jaarlijks wordt een bedrag aan het meerjarenprogramma toegevoegd. Daarnaast wordt een deel van de investeringen gedekt vanuit gelden van derden (subsidies). Met het beschikbare budget kunnen projecten meerjarig worden geprogrammeerd. De reserve is ingesteld omdat de fasering van de uitgaven niet gelijk hoeft te lopen met de beschikbare budgetten in een bepaald jaar. Verschillen worden verrekend met de reserve, die niet negatief mag zijn. De financiële voordelen uit afgesloten projecten worden ingezet voor knelpunten en nieuwe investeringen, tegenvallers worden opgevangen binnen het programma.
- Wij adviseren om te onderzoeken of met een verfijning van de financiële systematiek (waaronder activeringsgrens, toerekening van bijdragen derden, nauwkeurige raming van baten en lasten per jaarschijf) de geldstromen meer via de reguliere begroting en minder via de reserves kunnen lopen, zodat inzicht en sturing kunnen verbeteren. Voor het resterende deel dat via de reserve blijft lopen, dient vervolgens een meerjarig bestedingsplan aanwezig te zijn. [Utrecht.nl](https://www.utrecht.nl)

8. Welke aanvullende informatie/onderzoeken zijn er?

Relevante documenten (zowel vigerend als nog niet vastgesteld beleid)

- Ruimtelijke Strategie Utrecht
- Mobiliteitsplan 'Slimme Routes, Slim Regelen, Slim bestemmen' (SRSRSB) inclusief verlenging mobiliteitsplan tot 2040
- Nieuwe Parkeervisie (modules parkeernormen en aanpak betaald parkeren), voorheen nota stallen en parkeren
- Rapport Integrale mobiliteitskoers Utrecht Zuidwest
- Meerjarenperspectief Ruimte 2020
- Actieplannen die invulling geven aan Slimme Routes, Slim Regelen en Slim Bestemmen (2020 was voor alle actieplannen het laatste jaar):
 - Actieplan Voetganger 2015 – 2020 (pdf, 2,1 MB)
 - Actieplan Fiets 2015 – 2020 (pdf, 14,6 MB)
 - Actieplan Verkeersveiligheid 2015 – 2020 (pdf, 9,1 MB)
 - Actieplan Schoon Vervoer 2015 – 2020 (pdf, 745 kB)
 - Actieplan Goederenvervoer 2015 – 2020 (pdf, 692 kB)
 - Actieplan De Gebruiker Centraal 2015 – 2020 (pdf, 2 MB)

Het beleid is actueel en dekt het gehele beleidsveld. Wel kunnen externe ontwikkelingen leiden tot de noodzaak om beleid bij te stellen (structurele effecten corona, beleidskeuzes andere overheden). Daarnaast kan het wenselijk zijn om het beleid op specifieke onderdelen te concretiseren (zie bijvoorbeeld deelmobiliteit).

9. Resultaten benchmark taakvelden bereikbaarheid (1)

Voor de gemeente Utrecht zijn een aantal taakvelden, gerelateerd aan bereikbaarheid, geanalyseerd op basis van diverse invalshoeken. Het gaat om de volgende invalshoeken:

1. Inzicht in de baten en lasten op basis van de jaarrekeningcijfers over 2018, 2019 en 2020;
2. Inzicht in de baten en lasten op basis van de begrotingscijfers over 2018, 2019 en 2020;
3. Inzicht in de baten en lasten per inwoner in vergelijking met de G4-gemeenten (4 grootste steden) op basis van begrotingscijfers 2021 en jaarrekeningcijfers 2019;
4. Inzicht in de baten en lasten per inwoner in vergelijking met de 100K+-gemeenten op basis van de begrotingscijfers 2021 en jaarrekeningcijfers 2019.

9. Resultaten benchmark taakvelden Bereikbaarheid (2)

- **Parkeren:**

De baten parkeerbelasting zijn per inwoner €71 lager dan bij de andere G4 gemeenten, maar €50 hoger per inwoner dan bij de 100.000+ gemeenten.

- **Verkeer en Vervoer:**

De werkelijke lasten Verkeer en Vervoer zijn vanaf 2019 toegenomen met 8% en 10%. In 2018 waren de werkelijke lasten fors lager dan begroot. In 2020 is dat omgekeerd. Nu zijn de werkelijke lasten fors hoger dan begroot. Opvallend is dat de begrote lasten dalen en de werkelijke lasten stijgen.

- **Openbaar vervoer:**

De lasten zijn per inwoner €66 lager dan bij de andere G4 gemeenten. De baten zijn per inwoner €24 lager dan bij de G4. Ten opzichte van de 100.000+ zijn de lasten per inwoner €24 hoger. De baten zijn per inwoner €28 hoger dan bij de 100.000+.

10. Verzoeken aan college

1. Opzet en inhoud programma Bereikbaarheid

Onderzoek of de opzet en inhoud van het programma Bereikbaarheid verscherpt kan worden, waarbij gekeken wordt naar de volgende elementen:

- a. Kijk naar de afgrenzing van het programma Bereikbaarheid met het programma Ruimtelijke Ontwikkeling.
- b. Scherp de doelstelling van het programma aan (doelstelling is nu niet verbetering van de bereikbaarheid van Utrecht maar een goed leefklimaat en ruimte om te groeien).
- c. Maak in het programma helder wat wel is gelukt en wat niet is gelukt.
- d. Maak meer de verbinding tussen de achterliggende beleidsstukken en het programma door in beleidsstukken de indicatoren te benoemen die in de P&C-cyclus zullen worden gevolgd.
- e. Zoek inspiratie bij andere grote gemeenten om de set aan indicatoren en de koppeling met de doelstellingen verder aan te vullen.

2. Sturing en verantwoording investeringsprojecten

Overweeg om de sturing en verantwoording van grote investeringsprojecten door te ontwikkelen en besteed daarbij aandacht aan de volgende zaken:

- a. Koppel de huidige splitsing tussen inhoudelijke voortgangsrapportage via de voortgangsrapportage mobiliteit en de financiële voortgang via de P&C-cyclus meer aan elkaar.
- b. Vertaal de tussentijdse financiële afwijkingen in een begrotingswijziging, zodat in de jaarrekening alleen de mutaties tussen de laatste begrotingwijziging en de realisatie verklaard hoeven te worden. Naar ons is meegedeeld wordt hier vanaf medio 2021 in voorzien.
- c. Zorg voor uniformiteit in presentatie tussen enerzijds begroting en realisatie van baten en lasten, anderzijds het verschil tussen baten –/– lasten in de tussentijdse rapportages en de jaarrekening.
- d. Herzie de systematiek van programmering van investeringsprojecten, waarbij niet alleen op de inhoud maar ook op de financiën over de programma's heen een integrale afweging wordt gemaakt, met meer betrokkenheid vanuit de raad bij de keuzes in de prioritering en het voorliggende proces richting MPR en voorjaarsnota.

10. Verzoeken aan college

3. Beleidskaders en ontwikkelingen (corona)

Onderzoek wat de structurele doorwerking van resultaten in de jaarrekening 2020 betekent voor het beleid. Het onderliggende beleid rondom bereikbaarheid in de jaarrekening 2020 is actueel of wordt in 2021 geactualiseerd. Wat de structurele effecten van corona voor de toekomst betekenen, is nog erg onzeker. We adviseren om in beeld te brengen wat de structurele effecten van corona op het programma Bereikbaarheid (en andere programma's) kunnen zijn en deze effecten via de reguliere P&C- en beleidscyclus aan de raad voor te leggen.

4. Financiële systematiek

Onderzoek (breder dan alleen in het programma Bereikbaarheid) of de financiële systematiek op onderdelen herijkt moet worden, met aandacht voor de volgende onderwerpen:

- a. Een lagere activeringsgrens dan de huidige €5 mln., zodat investeringen via investeringskredieten worden bewaakt en dat de exploitatie zuiver de lopende uitgaven en inkomsten betreffen
- b. De systematiek rondom de verwerking van bijdragen derden en de onderbouwing met overeenkomsten aan te scherpen
- c. Afbouw van grote geldstromen via de reserve bereikbaarheid. Wij adviseren om te onderzoeken of met een verfijning van de financiële systematiek (waaronder activeringsgrens, toerekening van bijdragen derden, nauwkeurige raming van baten en lasten per jaarschijf) de geldstromen meer via de reguliere begroting en minder via de reserves kunnen lopen, zodat inzicht en sturing kunnen toenemen.

5. Aanbevelingen eerdere jaren

Borg dat de nog niet (geheel) opgevolgde aanbevelingen uit eerdere raadstoetsen alsnog worden geïmplementeerd. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot alle eerder gedane aanbevelingen.

Bijlagen

A photograph of a church tower, likely the Domtoren in Utrecht, illuminated at night against a dark blue sky. The tower is lit with warm lights, and its spire is visible. To the left, parts of other buildings are visible, also lit up.

Bijlagen raadstoets programma Bereikbaarheid 2020

Hier k

1. Follow up eerdere raadstoetsen
2. Beantwoording technische vragen
3. Vergelijking taakveld bereikbaarheid met andere gemeenten

Bijlage 1: Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren (1)

Dit is de derde keer dat een raadstoets wordt uitgevoerd. De voorgaande raadstoetsen resulteerden o.a. in generieke aanbevelingen, die vervolgens raadsbreed zijn aanvaard. Hieronder wordt per aanbeveling gekeken of aanbevelingen in de jaarrekening 2020 zijn opgevolgd. De aanbevelingen die al in voorgaande jaren zijn opgevolgd of die specifiek op één programma betrekking hebben, zijn hier niet meer vermeld.

Aanbeveling raadstoetsen	Opgevolgd?
Geef als college meer duiding of de betreffende effect-/prestatiedoelstelling wordt bereikt. Geef daarbij context over de oorzaak van het wel/niet bereiken van de doelstelling.	Nee of gedeeltelijk. Bij diverse doelstellingen ontbreekt nog de duiding en context over het niet halen van de doelstelling.
Verhoog de kwaliteit van de verantwoording door te zorgen voor een scherpe en bondige analyse (zonder open deuren of het uitbreiden van tekst) van de beoogde en behaalde effecten/prestatie.	Dit kan nog beter. De beschrijvingen geven geen concreet beeld wat de impact en ontwikkeling is van het beleid, noch wat de inwoner ervan merkt. Het zijn vaak algemene (beleids-)teksten, perspectief wordt niet gegeven.
Zorg voor een duidelijke legenda/toelichting bij de effect- en prestatie-indicatoren, zodat duidelijk wordt waar de indicator over gaat en wat de oorsprong is.	Deels, enkele indicatoren leiden nog tot onduidelijkheden door het ontbreken van context.
Maak de samenhang met andere programma's, verbonden partijen en risico-inventarisatie inzichtelijker.	Deels, verbonden partijen staan vermeld, risico's en andere programma's niet. Zeker bij Vastgoed kan het inzicht worden vergroot hoe het vastgoed over alle programma's is verdeeld.
Besteed in P&C-documenten aandacht aan relevante trends & ontwikkelingen in de sector (bijv.fair practice): a. Neem in de jaarrekening een beknopt samenvattend overzicht op van (de bevindingen van) uitgevoerde onderzoeken met relevante informatie over deze trends & ontwikkelingen b. Neem ook proactief informatie op over trends & ontwikkelingen in de sector uit andere relevante bronnen (zoals bv. Utrecht Marketing)	Dit zien wij in de nu onderzochte programma's nog niet terugkomen.

Bijlage 1: Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren (2)

Aanbeveling vorige raadstoetsen 2017–2018	Opgevolgd?
Actualiseer op basis van (actuele) beleidsdocumenten de doelstellingen, prestatie- en effectindicatoren in de P&C-documenten. Betrek de raad hierbij.	Deels, voor programma Bereikbaarheid zijn in de achterliggende beleidsdocumenten aanvullende indicatoren opgenomen, die niet in de P&C cyclus tot uitdrukking komen.
Neem uitgebreidere toelichtingen op als de realisatie afwijkt van de begroting. (...)	Nog niet alle afwijkingen worden afdoende verklaard, zie ook hierboven
Bepaal hoe om te gaan met indicatoren waarvan in een bestuursrapportage/voorjaarnota wordt voorgesteld die te laten vervallen of juist toe te voegen, per wanneer sorteert dat effect?	Wordt nog niet helder in de jaarstukken.
Borg dat de nog niet (geheel) opgevolgde aanbevelingen uit eerdere raadstoetsen alsnog worden geïmplementeerd, zie deze bijlage voor een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot alle eerder gedane aanbevelingen.	Opvolging van aanbevelingen blijft achter.
Voorkom bij indicatoren de zinsnede 'informatie niet beschikbaar', vermeld in ieder geval een schatting.	Nog geen invulling aan gegeven.

Bijlage 1: Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren (2)

Vervolg follow-up Vastgoed 2019. De follow-up is ontleend aan de brief aan de raad van 10 juli 2020.

Prog.	Aanbeveling vorige raadstoetsen 2019	Opgevolgd?
Vastgoed	De jaarrekening is op het punt van vastgoed summier. Door middel van het Meerjaren Perspectief Utrecht Vastgoed wordt het inzicht aanzienlijk vergroot. Advies: verhelder in de paragraaf kapitaalgoederen de samenhang van vastgoed in de diverse begrotingsprogramma's.	Door middel van het Meerjaren Perspectief Utrecht Vastgoed (MPUV) 2020 geven wij inzicht over de beleidsprogramma's heen en schetsen wij de samenhang van al het gemeentelijk vastgoed in de diverse begrotingsprogramma's. Dat willen wij verder verbeteren en verstevigen in de komende MPUV's.
Vastgoed	Vanaf 2021 worden nieuwe doelstellingen rondom het Vastgoedprogramma vastgesteld. Advies: wijzig na vaststelling hiervan in de P&C-documenten ook de prestatie- en effectindicatoren en betrek de raad hierbij.	Dit verzoek nemen wij over. In de Eerste bestuursrapportage 2020 (blz. 58 e.v.) stellen wij al een aantal aanpassingen voor (...) Wij hebben in het MPUV 2020 voorgesteld dat verder, uitgebreider en op een overzichtelijke manier over alle begrotingsprogramma's waarin gemeentelijk vastgoed is opgenomen, in het MPUV te doen en niet alleen bij het begrotingsprogramma Utrechts Vastgoed. Daarmee ontstaat er voor de raad een totaalbeeld van het gemeentelijk vastgoed, onafhankelijk naar welk begrotingsprogramma het afrekent.
Vastgoed	Bij vastgoed vindt meting van klanttevredenheid en bezetting plaats. Advies: verbeter de methode van uitvragen, het inzicht in de doelgroepen, inzicht in de belangrijkste klachten en doelgroepen die mogelijk niet bereikt worden. Afgrenzing tussen tevredenheid over het vastgoed en tevredenheid over de aangeboden lessen/diensten is complex en kan beter	Dit verzoek hebben wij al overgenomen. In het MPUV 2020 hebben wij aangegeven dat wij de meting van klanttevredenheid willen blijven verbeteren. We verbeteren ook de digitale vindbaarheid en informatievoorziening. We maken de klanttools gebruiksvriendelijker en verkorten de responstijd. In 2020 zullen we vaker onze (potentiële) klanten opzoeken (...)

Bijlage 1: Opvolging aanbevelingen voorgaande jaren (2)

Vervolg follow up Vastgoed 2019. De follow up is ontleend aan de brief aan de raad van 10 juli 2020

Progr.	Aanbeveling vorige raadstoetsen 2019	Opgevolgd?
Vastgoed	Verbeter de sturing en verantwoording op investeringskredieten Vastgoed (uitbreiding en vervanging) in relatie tot de raad. Belangrijke investeringsbesluiten worden soms impliciet genomen, afwegingen rondom investeringen over de programma's heen zijn niet helder, rondom vervangingsinvesteringen is de besluitvorming niet helder, bij vrijvallende kapitaallasten is de raad minimaal betrokken om mee te sturen op de inzet en kredietoverschrijdingen komen in de verantwoordingsstukken niet helder naar voren.	Dit verzoek nemen wij over. Door middel van de voortgangsmelding en bijsturing op de Nota Kapitaalgeodren (NKG) jaarlijks in het MPUV op te nemen, nemen wij uw raad mee in de aanstaande investeringsplannen (in de komende 4 a 10 jaar). De NKG biedt vooruitzicht een, investeringsprognose en is daarmee niet besluitvormend. Uw raad kan of bij behandeling van het MPUV richting geven of desgewenst bij de vaststelling van de investeringsstaat bij de programma-begroting beslissen om iets anders te willen. In de bijlage bij deze brief geven wij al een verbetering, namelijk een uitgebreidere toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van de investeringen in de eerste bestuursrapportage.
Vastgoed	Verbeter de sturing en verantwoording op reserves rondom vastgoed. In de jaarrekening zijn mutaties opgenomen die niet vooraf door de raad zijn geautoriseerd	Dit verzoek nemen wij over. We verbeteren de sturing en verantwoording op reserves, per reserve maken we beter inzichtelijk hoe de stortingen en onttrekkingen gedaan worden en dat leggen wij uw raad voor bij het eerste volgende cyclusmoment met integrale afweging
Vastgoed	In de begrotingssystematiek wordt gewerkt met interne huuropbrengsten en doorbelastingen. Hierdoor ontstaan soms technische verschillen die het inzicht niet vergroten en foutgevoelig lijken te zijn. Advies is om te bezien welke alternatieven in den lande hiervoor aanwezig zijn.	Dit verzoek nemen wij over. Wij zijn bereid de alternatieven in den lande te onderzoeken. Dat zullen we samen met Bouwstenen voor Sociaal, het sector verbindend platform in maatschappelijk vastgoed (G31 gemeenten), doen. Wij zullen uw raad informeren over mogelijk hanteerbare alternatieven.
Vastgoed	Borg dat de nog niet (geheel) opgevolgde aanbevelingen uit eerdere raadstoetsen alsnog geïmplementeerd worden, zie bijlage 1 voor een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot alle eerder gedane aanbevelingen.	Wij nemen de aanbevelingen serieus en laten in elk document verbeteringen zien. Verbetering van de P&C-instrumenten gaat stapsgewijs. Moeilijkheid daarbij is dat aanpassingen in de cyclusdocumenten pas aan het eind van de cyclus zichtbaar worden in de jaarrekening. Bijv. een verbetering in de Programmabegroting 2020 (najaar 2019) wordt pas zichtbaar in de Jaarstukken 2020 (voorjaar 2021).

Bijlage 2: Beantwoording gestelde technische vragen raadstoets (1 / 7)

Er zijn veel vragen gesteld. Via een mondelinge toelichting op 9 april en schriftelijke aanvulling zijn die adequaat beantwoord. De beantwoording is integraal opgenomen in de bijlage.

Bijlage 3: Benchmark op taakvelden

Er is een vergelijking gemaakt tussen de taakvelden gerelateerd aan bereikbaarheid met de G4-steden en de 100.000+-gemeenten. Deze benchmark is afzonderlijk als bijlage toegevoegd. De samenvatting staat in hoofdstuk 9 van de raadstoets.