VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
12 oktober 2023, 20.00-21.30 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Rick van der Zweth (waarnemend voorzitter), Fred Claasen, Charlotte Passier, Margreet Ramaker, Bert van Steeg, Joost Vasters, Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit) en Johan Dorst (plv. griffier commissie C&F)
Overige deelnemers: Jurjen Bakker (strategisch adviseur financiën), Bahreddine Belhaj (commissie JWCS), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Arjen Schrijver (senior controller), Imke Sierksma (adviescommissie Participatie), Edwin Westphal (concernmanager financiën, inkoop en juridische zaken), Katie Zwetsloot (concerncontroller), Gerth Molenaar en Paul Venhoeven (Rekenkamer), Rein-Aart van Vugt (Deloitte)

Niet aanwezig: Cees Bos, David Bosch, Gert Dijkstra, Esma Kendir, Ruud Maas en Stevie Nolten

Notulen: Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

1. a. Opening en mededelingen

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

De heer Westphal is voor het laatst bij de vergadering aanwezig, want per 1 december a.s. neemt hij afscheid van de gemeente Utrecht.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (08-06-2023)

Geen bijzonderheden; de notulen worden vastgesteld.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Er is geen post binnengekomen of verstuurd die de commissie moet behandelen.

4. Auditplan 2023

Het plan is in concept bij de vergaderstukken gevoegd. Zie blz. 8, speerpunten. De accountant heeft eigen speerpunten benoemd, maar wil ook onderwerpen meenemen die de gemeenteraad of de Adviescomissie belangrijk vinden. Deze kunnen via mevrouw Rijnders worden doorgegeven. In het bijzonder wijst de heer Van Vugt erop dat het controleteam geen uitspraak doet over de rechtmatigheid van bestedingen; dat doet het college zelf. Wel wordt nagegaan of het klopt wat het college verklaart.

Mevrouw Rijnders herinnert de commissieleden eraan dat de kwaliteit en voorspellende waarde van de begroting en inzicht in de financiële positie als speerpunten waren benoemd bij de

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

controle 2022. Zij adviseert om het eerstgenoemde punt ook dit jaar aan te merken als speerpunt. De heer Claasen draagt beheer van formatie en personele capaciteit aan, want onderbesteding en problemen met realisatie hebben vaak te maken met de beschikbaarheid van personeel. Een interessante en terechte vraag, vindt de heer Van Vugt. Deze wordt in overweging genomen.

De commissie kan instemmen met het auditplan, met inachtneming van de opmerkingen en in afwachting van eventuele aanvullende punten. De commissie gaat ook akkoord met de opdrachtbevestiging aan de accountant.

5. Programmabegroting 2024 en tweede bestuursrapportage 2023

Mevrouw Ramaker heeft een aanvullende vraag over de investeringsagenda gesteld, en heeft daar ook antwoord op gekregen. Zij is benieuwd wat dit voor de financiële huishouding van de gemeente betekent. Kan de raad nu geen keuzes meer maken omdat zaken al geagendeerd zijn? De heer Van Vugt verduidelijkt dat hij zich afvroeg hoe de gemeente alle plannen wil realiseren: de investeringsagenda, de ambities bij de gebiedsontwikkeling, de specifieke uitkeringen, bestemmingsreserves, autonome groei en zo meer. Hij veronderstelt dat dit grote druk legt, zowel op de organisatie als op de raad. Een ambitieuze investeringsagenda legt beslag op geld, en dan moet er ook nog rekening worden gehouden met rente en afschrijving. Het kan tot onderbesteding leiden als niet alle voornemens worden gerealiseerd – en dus tot overschotten bij de jaarrekening. In het slechtste geval ontstaat er bij een te hoog ambitieniveau een onbetrouwbaar financieel beeld, met als gevolg een bezuinigingsdiscussie, terwijl vooraf eigenlijk al bekend is dat toch niet alles uit de begroting uitgevoerd zal gaan worden.

Dit houdt verband met de eerder gevoerde discussie over planningsoptimisme. De heer Van Vugt geeft aan dat het effect van investeringen op rente en afschrijving wel kan worden berekend, naar aanleiding waarvan een realistisch percentage kan worden bepaald. De heer Westphal vult aan dat de omvang van het planningsoptimisme wordt geanalyseerd in het proces richting Voorjaarsnota. Daar tekent hij bij aan dat specifieke uitkeringen ('spuk-regelingen') realisatieplicht kennen binnen vastgestelde termijnen. Op deze rijksregelingen *moet* dus personeel worden ingezet, waardoor de eigen taken en het eigen beleid opschuiven. Het zou zomaar kunnen dat het planningsoptimisme is toegenomen onder invloed van de vele spuk-regelingen.

Het overheidssysteem is ingericht op de grootste schaarste van de afgelopen dertig jaar, stelt de heer Westphal, dus op geld. Intussen is de schaarste echter verschoven van geld naar menskracht. Er moeten dus instrumenten worden ontwikkeld om op de nieuwe schaarste te sturen, maar het rijk stuurt uitsluitend op financiële stromen.

De heer Vasters pleit voor een verdieping op dit punt, want hij ziet als risico dat er bij een ruime begroting toch tot allerlei bezuinigingen wordt besloten, met name in het sociaal domein. Dan

kan het gebeuren dat de raad na een paar jaar moet constateren dat de begroting niet is gehaald en dat er geld overblijft, terwijl er wél werd bezuinigd – wat misschien helemaal niet nodig was geweest. Hierop licht de heer Westphal toe dat de investeringsvolumes omhoog gaan in de begroting, ongeacht over hoeveel jaren ze worden gespreid. Daar voegt hij aan toe dat het volume in het sociaal domein alleen maar stijgt. Het Gemeentefonds wil dit koppelen aan het bbp, maar de zorgkosten groeien harder dan het bbp. Op die manier wordt de begroting uitgehold, en het staat wat de heer Westphal betreft niet vast dat onderuitputting daar de oplossing voor is.

De voorzitter constateert dat een verdieping op het planningsoptimisme wenselijk is, om de Voorjaarsnota goed te kunnen interpreteren. Dat is mogelijk, zegt de heer Westphal, en de ambtelijke organisatie beschouwt het als een steuntje in de rug. Het wordt vóór de behandeling van de Voorjaarsnota ingepland.

De programmabegroting 2024 is een stuk duidelijker, en veel beter leesbaar dan vorige programmabegrotingen, vindt de heer Van Vugt, precies zoals vorig jaar werd beloofd. Daar geeft hij de ambtelijke organisatie een compliment voor. Een groot deel van de opmerkingen van het controleteam is verwerkt. De begroting moet wel meer inzicht bieden in het budgetrecht ten aanzien van investeringen en grondexploitaties (MPR – meerjarenperspectief ruimte).

Terugblik op de technische ontbijtsessies
De Adviescommissie is het erover eens dat de technische ontbijtsessies prettige en waardevolle bijeenkomsten waren. Het was fijn om aanwijzingen te krijgen over waar de raad in het bijzonder op moet letten. Allen kijken er met tevredenheid op terug, en dat geldt ook voor de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van de bestuursrapportage merkt mevrouw Rijnders op dat er een paar suggesties werden gedaan om de bestedings- en dekkingsvoorstellen te verminderen. Ze zijn tot ieders verrassing al in voorliggende rapportage verwerkt, met als gevolg dat de reserves aangepast zijn, zie het raadsvoorstel Tweede Bestuursrapportage 2023, punten 3 en 5. Zijzelf vond dit tamelijk ingewikkeld, en de accountant was dat met haar eens. De heer Bakker licht toe dat er reserves zijn voor producten die in de begroting 100% kostendekkend zijn, zoals bijvoorbeeld de riool- en afvalstoffenheffing. De realisatie wijkt echter altijd iets af. Die afwijkingen worden afgewikkeld met de reserve. De laatste boekingen kunnen niet in de jaarrekening worden verwerkt, maar gaan naar de resultaatbestemming – voor het opvolgende jaar. De ambtelijke organisatie wil die boekingen liever toch in de jaarrekening verwerken, zodat daarmee de resultaatbestemming wordt ontlast en de jaarrekening een zuiverder beeld van het boekjaar geeft.

Hierop constateert de heer Van Vugt dat de gemeente Utrecht voor veel producten een *gesloten systeem* hanteert. Hij veronderstelt dat dit een politieke keuze is geweest; het kan namelijk ook

anders. De huidige werkwijze met gesloten systemen vraagt politieke alertheid. Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat er goed wordt gelet op de stand van de reserves; misschien is het niet nodig om ze steeds maar aan te vullen.

De heer Van Vugt adviseert om ook te letten op wat er wordt onttrokken aan de algemene reserve Gemeentefonds, zie blz. 5 van het raadsvoorstel, argument 3.1. Raad en ambtelijke organisatie moeten het eens worden over wie over die onttrekkingen beslist. De heer Westphal licht toe dat de gemeente in september en/of december geld krijgt voor specifieke extra taken. In de jaarrekening wordt dat verantwoord via het resultaat, maar de ambtelijke organisatie wil die gelden liever laten corresponderen met kosten, en wil ze via bestedings- en dekkingsvoorstellen aan de raad naar de reserve overhevelen. Voorbeeld: de energietoeslag. Daar werd geld voor toegewezen in december 2022, bedoeld voor 2023.

Na enige gedachtewisseling wordt afgesproken dat verdieping van de reserves onderwerp zal zijn tijdens de wintersessie.

6. Raadsvoorstel tweede begrotingswijziging 2023

Er zijn vooraf geen vragen over het raadsvoorstel gesteld; bovendien heeft de commissie VBF het al als A-punt naar de raad doorgestuurd. De heer Westphal meldt dat de Adviescommissie dit jaar nog één begrotingswijziging kan verwachten. Vanaf volgend jaar worden de begrotingswijzigingen in de bestuursrapportage geïntegreerd.

7. Stand van zaken rechtmatigheid

Toelichting door mevrouw Zwetsloot, zie presentatie. Rechtmatigheid gaat over alles wat te maken heeft met de naleving van wet- en regelgeving. In dit specifieke geval gaat het over beheerhandelingen met financiële consequenties, conform gemeentelijke verordening. Voorheen werd er bij de accountantscontrole op negen criteria getoetst; drie daarvan (begroting, voorwaarden en misbruik/oneigenlijk gebruik) verantwoordt de gemeente vanaf dit boekjaar zelf. De accountant beoordeelt of het klopt wat het college heeft verklaard. Als er onrechtmatigheden zijn geconstateerd, die vervolgens zijn opgenomen in de verantwoording, waarvan de accountant van oordeel is dat dit een getrouwe weergave van de werkelijkheid is, volgt er toch een goedkeurende verklaring.

De raad is in dit proces verantwoordelijk voor het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen. In het eerste kwartaal 2024 kan de raad een voorstel tot aanpassing daarvan verwachten. Daarnaast bepaalt de raad de verantwoordingsgrens, en stelt het normenkader rechtmatigheid vast. Het college is verantwoordelijk voor de inrichting van een rechtmatig werkende organisatie.

De rechtmatigheidsverantwoording zou eigenlijk in 2021 al ingaan, maar dat is door vertraagde behandeling op landelijk niveau niet gelukt. De raad heeft echter in 2020 al een besluit

genomen over de verantwoordingsgrens: in 2021 en 2022 was dat 1,5%, vanaf 2024 is het 1%. Bij de tweede bestuursrapportage is een voorstel gevoegd voor een iets hogere verantwoordingsgrens, omdat de wet later wordt ingevoerd. Middels interne controles wordt de rechtmatigheid steeds getoetst door de businesscontrollers, volgens een door Concerncontrol opgesteld plan.

Reacties
Heeft de verplaatsing van controle invloed op de regels? Wie controleert of iedereen zich daaraan houdt? Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat de regels niet veranderd zijn, maar dat de controle nu meer bij de organisatie zelf ligt.

Voorheen gebeurde het wel dat de accountant een oordeel 'met beperking' gaf, waarop enige vorm van sanctie volgde. Hoe is dat nu? Volgens mevrouw Zwetsloot zit de sanctie in gesprekken tussen raad en college.

8. Vooruitblik jaarplan 2023
De volgende vergadering is op 30 november a.s. Voor een overzicht van te bespreken onderwerpen wordt verwezen naar de vergaderagenda. Hier heeft geen van de aanwezigen iets aan toe te voegen.

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering, maar vóór zij vertrekken bedankt de voorzitter de heer Westphal voor zijn werk voor de Adviescommissie en voor zijn altijd duidelijke toelichtingen.

9. Toehoorders
Mevrouw Rijnders licht toe dat mevrouw Sierksma bezig is met het opzetten van een Adviescommissie Participatie. De heer Belhaj is onlangs begonnen als commissiegriffier van de commissie Jeugd, Welzijn, Cultuur en Sport.

10. Advies programmabegroting 2024 en bijbehorend raadsvoorstel
Het advies dat de Adviescommissie vorig jaar aan de commissie VBF gaf, is als bijlage bij de stukken gevoegd. Voor een advies is nu geen tijd, want de programmabegroting komt volgende week al bij de commissie op de agenda. Er zouden echter wél een paar aandachtspunten kunnen worden gegeven, bijvoorbeeld over de realisatiekracht of de reserveringssystematiek. Aan de raad kan ook worden gevraagd welke rol zij voor de Adviescommissie ziet in de te verwachten bezuinigingen. De Adviescommissie kan ook een motie adviseren (met het oog op het vertrek van de heer Westphal), maar dat moet dan wel breed gedragen zijn.

De suggestie wordt gedaan om de indicatoren te bespreken, want die zijn niet altijd even duidelijk. Ook kredietverlening door de raad wordt aan de orde gesteld; er is vaak twijfel of de

raad (in deze of eerdere samenstelling) wel krediet heeft toegekend; dit moet de ambtelijke organisatie beter inzichtelijk te maken.

Na enige gedachtewisseling wordt afgesproken dat de voorzitter een mondelinge toelichting zal geven tijdens de commissievergadering. Mevrouw Rijnders zal daar een tekstvoorstel voor doen.

Ook is er behoefte aan meer informatie over mogelijke bezuinigingsscenario's; de heer Van der Zweth stelt voor om daarover een a-politieke discussie te voeren.

11. Rondvraag en sluiting

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