Notitie voor de Adviescommissie Controle en Financiën t.v. heidag 9 september 2026

Aanleiding

De raad heeft recent een motie aangenomen waarin wordt gevraagd om financiële spelregels in samenspraak met de hele gemeenteraad van Utrecht op te stellen. De directe aanleiding is de wens om meer duidelijkheid en voorspelbaarheid te creëren bij financiële besluitvorming. Tegelijkertijd raakt dit onderwerp een bredere vraag: hoe kunnen financiële spelregels bijdragen aan een betere samenwerking tussen coalitie en oppositie?

Financiële spelregels worden vaak ingevoerd vanuit het oogpunt van financieel beheer en begrotingsdiscipline. In verschillende gemeenten (zie voorbeelden hieronder) worden dergelijke afspraken echter ook gebruikt om de raad als geheel beter in positie te brengen, het wederzijds vertrouwen te versterken en politieke discussies meer op de inhoud te laten plaatsvinden.

De vraagstukken

De gemeenteraad heeft enerzijds de taak om politiek keuzes te maken over de beleidsdoelen van de gemeente. Anderzijds heeft de raad vanuit bestuurlijk perspectief een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het financiële beleid van de gemeente.

Bovenstaande leidt tot twee vraagstukken: het eerste is hoe heldere afspraken te maken over dekking en beoordeling van financiële voorstellen zodat de energie en aandacht van de raad kan gaan naar de politieke en bestuurlijke wenselijkheid van het voorstel (en niet naar technische-bestuurlijke onderbouwing). Het tweede is hoe het begrotingsproces meer ‘open’ vorm kan krijgen zodat voorstellen van de oppositie beter politiek-bestuurlijk gewogen kunnen worden dan nu het geval is, zonder dat dat afbreuk doet aan een spoedige begrotingsbehandeling en een kwalitatieve begroting. Onderdeel van het tweede vraagstuk is ook hoe de raad in breder verband dan alleen de coalitiefracties verantwoordelijkheid kan nemen voor de programmabegroting, als gevolg van beter invloed op de begroting.

Wanneer financiële spelregels duidelijk zijn en de technische financiële onderbouwing buiten het debat blijft, kan het debat zich meer richten op de politiek-inhoudelijke weging van voorstellen

Voorbeelden uit andere gemeenten

NB: zie de bijlagen voor meer informatie

IJsselstein: een raadsconferentie voorafgaand aan de Kadernota

In IJsselstein wordt voorafgaand aan het opstellen van de Kadernota een raadsconferentie georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst spreken raadsleden met elkaar over maatschappelijke opgaven, financiële ontwikkelingen en bestuurlijke prioriteiten voordat de formele politieke besluitvorming plaatsvindt.

Het doel is om eerst gezamenlijk inzicht te ontwikkelen in de financiële ruimte en de belangrijkste opgaven voor de gemeente.

Deze werkwijze biedt enkele interessante elementen:

- meer onderling begrip voor verschillende prioriteiten;
- minder verrassingen tijdens de behandeling;
- meer ruimte voor gezamenlijke kaderstelling.

Voor Utrecht zou een dergelijke bijeenkomst kunnen bijdragen aan een meer gezamenlijke voorbereiding van de P&C-cyclus, doordat de Voorjaarsnota meer een product wordt van de gehele raad (coalitie én oppositie). *NB: Kadernota is in Utrecht de Voorjaarsnota.*

Haarlem: werken met een dekkingsladder

De gemeenteraad van Haarlem hanteert een zogenoemde dekkingsladder. Met een dergelijke systematiek wordt vooraf vastgelegd welke vormen van dekking de voorkeur hebben wanneer een raadslid een voorstel indient met financiële consequenties.

Het voordeel hiervan is dat voor alle fracties dezelfde uitgangspunten gelden. Discussies gaan daardoor minder over de vraag welke dekking acceptabel is en meer over de inhoudelijke wenselijkheid van een voorstel.

Voor Utrecht kan een dekkingsladder bijdragen aan:

- een gelijk speelveld voor coalitie en oppositie;
- meer voorspelbaarheid bij amendementen en moties;
- een transparantere afweging van financiële keuzes.

Velsen: raadsbrede afspraken en cultuur als basis voor samenwerking

De gemeenteraad van Velsen werkt met raadsbrede afspraken om de hele raad in positie te brengen om met goede dekking voorstellen te doen. Daarmee is ook de hele raad verantwoordelijk voor de kwaliteit van de begroting. Velsen werkt met onderliggende adviesstukken (‘kanskaarten’) waarmee voor de raad inzichtelijk wordt waar keuzes gemaakt kunnen worden. Dit is enigszins vergelijkbaar met Utrecht, waar de raad keuzes uit het overdrachtsdocument kan halen. Een belangrijk onderscheid met Utrecht is cultureel van aard: de politieke ‘kleuring’ van de begroting vindt daar meer in de raadsvergadering plaats. Het college levert een beleidsarmer ontwerpbegroting aan, die de raad aanvult, met begrip voor wensen van minderheden in de raad. Tevens deelt het college dilemma’s en overwegingen door de raad scenario’s aan te reiken waarop de raad (eerder) moet kiezen. Dit is een andere benadering dan in Utrecht, omdat het minder uitgaat van politieke intenties van een coalitie of college. Dit vraagt een verschuiving in rollen, houding en gedrag. In Velsen zijn de financiële afspraken ondersteunend aan deze bredere visie op samenwerking.

Voor Utrecht roept dit de vraag op of financiële spelregels uitsluitend technisch van aard moeten zijn, of juist onderdeel kunnen zijn van bredere afspraken over de werkwijze van de raad. Als het laatste het geval is, zou een breder gesprek gestart kunnen worden over hoe de huidige verhoudingen ook rolaanpassingen van raad en college vragen.

Vervolg

De motie biedt een gelegenheid om niet alleen naar financiële techniek te kijken, maar ook naar de kwaliteit van de samenwerking binnen de raad. Daarom ligt het voor de hand de verdere uitwerking onder te brengen bij een raadsbrede werkgroep zoals ook in de motie is voorgesteld. De voorbeelden van bijvoorbeeld Haarlem, IJsselstein en Velsen kunnen wellicht bijdragen aan een beter functionerende raad, maar er zijn natuurlijk ook andere mogelijkheden (zoals het voorbeeld in het coalitieakkoord van startnotities). De centrale vraag voor Utrecht is daarom niet alleen welke regels wenselijk zijn, maar vooral hoe deze kunnen bijdragen aan een cultuur van gezamenlijke verantwoordelijkheid, transparantie en samenwerking tussen fracties.

Voorstel

Voorgesteld wordt om vanuit de Adviescommissie Controle & Financiën een compacte werkgroep in te stellen, bestaande uit twee/drie leden van de Adviescommissie met ondersteuning van de ambtelijke organisatie (max 2), de griffie (1) en de externe accountant (1) om bovenstaande vraagstukken verder te bespreken, resulterend in een uitgewerkt voorstel aan de Adviescommissie dat vervolgens z'n neerslag krijgt in een geactualiseerde Financiële Verordening.