

VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN

20 februari 2020 van 09.30–11.30 uur, Stadhuis, Kamer 2.51



Adviescommissie: Dimitri Gilissen (voorzitter), Has Bakker, Cees Bos, Floor de Koning, Eva Oosters, Pim Steenberghe, Rick van der Zweth, Ruurt Wiegant en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)
Overige deelnemers: Robert de Geus (treasurer), Ed de Haan (strategisch adviseur Financiën), Merel van Hall (raadsgriffier), Gerth Molenaar (secretaris Rekenkamer), Agnes Scholte (strategisch adviseur Bedrijfsvoering), Rein-Aart van Vugt (Deloitte)
Toehoorders: Paul Michielsen (bewoner) en Veerle Oude Alink (fractiemedewerkster VVD)
Niet aanwezig: Henk van Deún

1a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering. Mevrouw Zwetsloot, vandaag verhinderd, is benoemd tot CFO, als opvolgster van de heer Halsema.

De vergaderagenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag van 23 januari 2020

Het verslag wordt vastgesteld met inachtneming van de aangegeven wijzigingen.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Er is geen post ingekomen, noch verzonden.

4. Raadsvoorstel 1* Technische Begrotingswijziging 2020

Naar aanleiding van de bevindingen bij de derde Technische Begrotingswijziging van 2019 zullen begrotingswijzigingen in overleg met de accountant voortaan anders worden opgezet, maar omdat voorliggende wijziging al in behandeling was, zijn de verbeteringen nog niet doorgevoerd.

De heer Van Vugt licht toe dat de consequenties van besluitvorming van de raad duidelijker inzichtelijk zullen zijn omdat er meer aansluiting wordt gezocht bij het budgetrecht van de raad. In een van de volgende vergaderingen zal de Adviescommissie daarover een notitie worden voorgelegd. De heer Van Vugt verduidelijkt dat de raad nu bij een besluit niet direct de begroting aanpast; daarnaast bevat het overzicht nu nog technische of zeer gedetailleerde wijzigingen die niet aan de raad voorgelegd hoeven te worden. De heer Van Vugt adviseert om onderscheid te maken tussen het niveau waarop de raad wil sturen en zaken waarover de raad niet gaat, maar wél over geïnformeerd wil worden in voorkomend geval. De organisatie kan begrotingswijzigingen daar dan beter op afstemmen. Mevrouw Scholte stelt dat het budgetrecht van de raad op programmaniveau niet wijzigt, maar dat **programma-overstijgende onderwerpen** niet in de technische begrotingswijziging thuishoren, een punt van aandacht voor de ambtelijke organisatie.

Commentaar [AS1]: Dit klopt niet: gaat om kosten toerekeningen en verschuivingen binnen programma!!

De Adviescommissie zou graag zien dat hetgeen dat wél wordt voorgelegd uitvoeriger wordt beschreven, zodat gedegen controle mogelijk blijft.

Behandeling raadsvoorstel

Zie blz. 3, mutatie 3. Een moeilijk te volgen mutatie, waarbij een incidentele extra uitgave uit de reserve wordt gedaan. Er is echter ook sprake van een structurele verhoging van baten en lasten. Waar wordt dat uit gedekt?

– De heer De Haan wijst erop dat het om een wijziging van ruim € 3.500 gaat. In het kader van regionale samenwerking brengt de gemeente Utrecht kosten bij externen in rekening. Het bedrag van € 165.000 is al opgenomen in het Handhavingsprogramma 2020. In het nieuwe model zou deze wijziging direct bij vaststelling worden verwerkt.

Zie blz. 4, mutatie 4, meeropbrengsten omgevingsvergunningen. Worden die meeropbrengsten direct via dezelfde kostenrekening uitgegeven of vloeien ze naar de algemene middelen?

– Er werd een begroting opgesteld, rekening houdend met loon- en prijsontwikkeling. Bij het samenstellen van de paragraaf Lokale heffingen wordt daar een inschatting van gemaakt. De afspraak is dat de tarieven kostendekkend zijn. Bij realisatie leidt dit tot meer opbrengsten en meer uitgaven. Voorliggend overzicht laat de verwerking zien van wat al in de Verordening is vastgelegd.

Zie blz. 4, mutatie 5 en blz. 16, mutatie 22. Wat wordt hier precies besloten over de combinatie veiligheidsbeleid en vergunningaanvragen?

– Volgens de heer De Haan gaat mutatie 22 (horecavergunningen) over iets anders dan mutatie 5 (leges). Er zal een aanvullende toelichting worden toegevoegd.

Zie blz. 7, mutatie 9. De Adviescommissie vraagt om vermelding van bedragen in hele duizendtallen, ten behoeve van het leesgemak. Nu is niet gemakkelijk te doorgronden dat afronding het verschil tussen de cijfers in de tabel en de cijfers in de tekst verklaart.

Zie blz. 12, mutatie 17. De dekking voor de exploitatie van de nieuwe bibliotheek (Neude) wordt onttrokken aan het referentiekader Leidsche Rijn. Waarom is daarvoor gekozen en waarom wordt dit aangemerkt als technische wijziging?

– Het is een technische wijziging, stelt de heer De Haan, omdat het budget bij de behandeling van de Voorjaarsnota werd toegekend. De vraag waarom er geld voor Leidsche Rijn naar de bibliotheek in de binnenstad gaat, wordt bij de nazending beantwoord.

Zie blz. 15, mutatie 21. Wat is de herkomst van de benodigde middelen? Volgens mevrouw Scholte gaat het hier om een wijziging van een kostenrekening die niet vermeld had hoeven worden omdat deze geen betrekking heeft op een raadsbesluit. De dekking werd al geregeld bij de behandeling van de Voorjaarsnota. Er zal een schriftelijke toelichting worden nagezonden.

Vervolgens concludeert de voorzitter dat het raadsvoorstel kan worden doorgestuurd naar de Commissie Mens & Samenleving.

5. Raadsvoorstel vaststelling financieringsstatuut

Voor de behandeling van dit onderwerp komt de heer De Geus in de vergadering, treasurer van de gemeente Utrecht en voorzitter van de Vereniging Treasurers 100.000+ gemeenten. Het financieringsstatuut van de gemeente Utrecht is onlangs geactualiseerd, want het dateerde van 2010. De inhoud is nagenoeg ongewijzigd gebleven; er werd hoofdzakelijk actuele informatie toegevoegd. Daarnaast werd de structuur aangepast.

De heer De Geus noemt schulden en schuldontwikkeling als belangrijk en actueel thema. De gemeente Utrecht heeft naast een aanzienlijke schuld namelijk ook een groot investeringsprogramma dat niet uit eigen middelen gefinancierd kan worden. De komende jaren zal de schuldquote dus oplopen naar een intern bepaald maximum. Daar staat een zeer lage rentestand tegenover, waardoor de rentelasten van de gemeente afnemen. Er wordt nu standaard 2% interne rente toegerekend aan de gemeentelijke activa; wellicht moet dat op zeker moment worden verlaagd. Een lagere rentelast heeft een hoger resultaat tot gevolg. De heer De Haan vult aan dat de gevolgen van de renteontwikkeling in het kader van de Voorjaarsnota opnieuw worden bekeken. Er werd in het afgelopen jaar minder externe financiering aangetrokken dan vooraf werd aangenomen, waardoor het rentevoordeel ook lager is. Er werd minder geleend omdat er minder werd geïnvesteerd, dus er was op het eind minder boekwaarde om rente aan toe te rekenen.

Betekent dit nu dat de gemeente meer investeringsruimte krijgt? De heer De Geus legt uit dat de gemeente leent voor bezit, niet voor exploitatie. Het kost in deze tijd geen moeite om financiering aan te trekken. Zou dit tot voordelen leiden, dan is het aan de raad om daarover te beslissen. Investeringsruimte is er nog genoeg, want de schuldquote heeft het plafond nog lang niet bereikt. De intern toegerekende rente en de werkelijke rentelasten kunnen wel tot een voordeel leiden, maar er moet rekening worden gehouden met de nieuwe BBV-richtlijnen. In oude jaarrekeningen en begrotingen realiseerde de gemeente een financieringsresultaat van wel € 30 miljoen; sinds de nieuwe BBV-voorschriften (2017) is de interne rente van 4% naar 2% gegaan en is het financieringsresultaat nog maar een paar miljoen.

Er wordt opgemerkt dat de schuld steeds lager uitvalt dan begroot. Dat klopt, zegt de heer De Geus, want er zit wat 'lucht' in. De realisatie 2019 komt zo goed als zeker beneden begroting uit. Een van de belangrijkste redenen is dat de investeringsuitgaven achterblijven, terwijl het resultaat vóór bestemming een stuk hoger uitvalt. De ontvangsten uit grondexploitaties waren eveneens een stuk hoger. Al met al valt daardoor de schuld lager uit.

Bij elke begroting moet een *geprognosticeerde balans* worden geleverd. De onderliggende posten worden zo goed mogelijk ingeschat door hiernaar te vragen bij alle organisatieonderdelen.

Waarom wordt er een interne rekenrente van 2% aangehouden, en niet de werkelijke rente? Daarvoor is om praktische redenen gekozen, stelt de heer De Geus, want de werkelijke rente, nu ongeveer 1,8%, zou elk jaar bijgesteld moeten worden. Daarom wordt er met een afgerond percentage gewerkt. Daardoor ontstaat een klein renteresultaat dat direct inzetbaar is. Er lopen echter nog een paar oude langlopende leningen à 4% of 5% en een derivatenportefeuille, eveneens met een lange looptijd.

De voorzitter stelt voor om het raadsvoorstel ter bespreking aan de Commissie Mens & Samenleving te sturen. Daarmee gaan allen akkoord.

6. Raadsbrief Voortgang onderzoek cederen kasstromen erfpachtcontracten

Zie de raadsbrief d.d. 17-12-2019, bij vergaderstukken. De Adviescommissie vraagt zich af waarom dit onderzoek wordt gedaan; het is immers al duidelijk dat de raad er niet voor voelt. De heer De Geus legt uit dat ertoe werd besloten in de vorige collegeperiode. Men vroeg zich af of de grote erfpachtcontracten die in het Stationsgebied liepen misschien te vermarkten waren met als doel het verlagen van de schuldpositie. De vorige gemeenteraad werd ervan op de hoogte gesteld en vond het goed. Daarop is de projectorganisatie Stationsgebied met een onderzoek begonnen.

Het gaat om lopende grootzakelijke, langjarige erfpachtcontracten in het Stationsgebied – niet om particuliere erfpacht elders in de stad. De bedoelde erfpachten in het Stationsgebied genereren jaarlijks grote kasstromen. Het idee was om te kijken of die vorderingen contant zouden kunnen worden gemaakt door ze te verkopen aan een investeerder. Er bestaan ‘voortduurende erfpachtcontracten’ en ‘eeuwigduurende, afgekochte contracten’ – die evenwel nog niet echt zijn afgekocht (WTC en Vredenburg), want de investeerders mogen gespreid betalen. Ze staan derhalve bij de gemeente op de balans, en zijn behoedzaam gewaardeerd. De toekomstige kasstromen zijn contant gemaakt tegen 4% en 5%, echter, als daarvoor de actuele lage rente zou worden genomen, zou de contante waarde een stuk hoger zijn. In het kader van het onderzoek wordt bekeken of die posten kunnen worden verkocht, waarmee de schuldpositie van de gemeente afneemt. Daardoor kan er bij investeringen worden volstaan met een lagere externe lening. Cederen betekent ‘ontsluiten van stille reserves op balansposten.’ De heer De Geus benadrukt dat er aan het erfpachtrecht zelf niets wijzigt – alleen de kasstroom wijzigt. De erfpachter betaalt niet meer aan de gemeente maar aan een andere partij, de economisch eigenaar.

Hierover wordt even van gedachten gewisseld. Het principe kan wel aantrekkelijk zijn, stelt de heer De Geus, maar experts hebben erop gewezen dat ‘vermarkten om de schuld te verlagen’

ook tot boeterente kan leiden vanwege vervroegd aflossen van financieringen, en dan dus geen vermogenswinst tot gevolg heeft. Anderen zien dat perspectief wél bij de eeuwigdurende erfpachtcontracten omdat dit balansposten zijn die een stille reserve bevatten.

De Adviescommissie is van mening dat de gemeente haar schulden niet moet privatiseren ten koste van Utrechtse erfpachters, ook al zijn dat grote institutionele partijen. Zou blijken dat verkoop van de erfpachtvorderingen aantrekkelijk is, dan moet er een bepaling worden toegevoegd waardoor doorverkoop niet mogelijk is.

Er wordt afgesproken dat het onderwerp opnieuw bij de Adviescommissie op de agenda komt als het onderzoek is afgerond.

7. Raadsbrief Consultatie regeling risicovolle projecten

Aan de Adviescommissie, de werkgroep en de Rekenkamer is om een reactie op de regeling gevraagd vóór het college de regeling aan de raad aanbiedt.

Toelichting Rekenkamer

De Rekenkamer heeft de ontwikkelingen gevolgd, en heeft daarbij de aanbevelingen uit de unaniem aangenomen motie M278 (december 2018) meegenomen. De Rekenkamer vindt het positief dat de tegenspraak met betrekking tot grote projecten meer aandacht zal krijgen, maar vindt de zaken rond de besluitvorming 'aan de voorkant' nog niet duidelijk genoeg: wanneer is de raad in positie om te besluiten over een groot project? Welke informatie krijgt de raad om een besluit te nemen?

De regeling spreekt van complementariteit van de regeling zelf en van het beheersingskader, maar dat beheersingskader is niet bekend. Daarnaast is de samenhang met risicomanagement niet aangegeven. De Rekenkamer veronderstelt dat de regeling (dus) nog een vervolg krijgt.

De Adviescommissie sluit in grote lijnen aan bij de reactie van de Rekenkamer, en vindt dat de raad de regie moet houden.

Vallen risicovolle projecten in het sociaal domein ook onder de regeling? Volgens mevrouw Scholte heeft het college die vraag ook gesteld. Hoewel er nu in het sociaal domein geen projecten lopen die als 'risicovol' kunnen worden aangemerkt, gaat het college ervan uit dat projecten die op enig moment aan de criteria voldoen onder de regeling vallen.

Commentaar [AS2]: Dit doet er niet toe.

Wat is de relatie tussen de regeling risicovolle projecten en de risicoparagraaf in de begroting en in de cyclus van planning & control? Er is wisselwerking, antwoordt mevrouw Scholte, al is er geen directe koppeling met risico's. Als een project grote risico's bevat, kan het onder de regeling worden gebracht. Er zijn echter meer criteria. Voor alle projecten geldt dat de belangrijkste risico's moeten worden opgenomen in het risicomodel.

Waarom wordt de regeling al in 2022 geëvalueerd? Ze wordt immers pas in de loop van 2020 vastgesteld. Hiervoor is gekozen omdat in dat jaar de raadsperiode eindigt. De periode is inderdaad kort, zo erkent mevrouw Scholte, want na vaststelling is er ook nog enige tijd nodig voor implementatie.

Een van de commissieleden merkt op dat de regeling niets over innovatieve aspecten vermeldt. Mevrouw Scholte legt uit dat projecten met innovatieve elementen hoog scoren op bij het inschatten van de risico's omdat van nieuwe aanpak niet bekend is hoe die gaat uitpakken.

Geldt de regeling alleen voor projecten, of ook voor programma's? Er bestaan ongetwijfeld ook riskante aspecten die niet bij een bepaald project horen, Leidsche Rijn bijvoorbeeld. Hierop wijst mevrouw Scholte erop dat grondexploitaties apart worden verantwoord, inclusief risicovoorziening. Op programmaniveau is dit afgedekt, maar deelprojecten kunnen onder de regeling vallen. Het risico wordt jaarlijks opnieuw beoordeeld. De heer Molenaar pleit ervoor om een duidelijke keuze te maken voor welke projecten de regeling precies is bedoeld.

Geldt de regeling ook voor ICT? Daarvoor geldt hetzelfde als voor het sociaal domein, antwoordt mevrouw Scholte: dergelijke projecten worden niet uitgesloten.

De reacties zullen aan het college worden doorgegeven. Desgevraagd geeft mevrouw Scholte aan dat er nog geen externe experts op het gebied van risicomanagement naar het concept hebben gekeken, maar dat dit nog wel gaat gebeuren.

8. Jaarplan Adviescommissie 2020

In maart a.s. wordt het besturingsmodel Simons besproken; de heer Bos wijst erop dat dit model, in tegenstelling tot wat er wordt vermeld, niet ruimhartig is omarmd door de raad; alleen bij de Adviescommissie is het ter sprake geweest.

In de volgende vergadering wordt de raadsbrief inzake het normenkader op de agenda gezet. De heer Van Vugt verwacht dat de eerder aangekondigde notitie over technische begrotingswijzigingen ook op de agenda kan worden gezet.

Schorsing. De ambtelijke organisatie verlaat de vergadering.

9. Vervolg Raadsbrief Consultatie regeling risicovolle projecten

Voor de behandeling van dit onderwerp komt mevrouw Van Hall in de vergadering namens de werkgroep Risicovolle projecten. Mevrouw Van Hall doet verslag van de bevindingen van de werkgroep. Met zowel de inhoud als de stijl van de regeling had de werkgroep enige moeite; men vond dat het stuk meer op een notitie met aanvullende informatie leek dan op een regeling. Hoewel de werkgroep goede aanknopingspunten vond, was men ook van mening dat

niet helder omschreven is wanneer de raad in positie komt om sturing te geven. De werkgroep heeft verschillende aanbevelingen voor verbetering gedaan, en vindt dat de regeling een verordening zou moeten worden. Als er behoefte aan is, wil de werkgroep daar zelf een aanzet voor doen. De werkgroep heeft de Adviescommissie geadviseerd om in het bijzonder te kijken naar de positie van de regeling in de cyclus van planning & control, en hoe de regeling zich verhoudt tot andere instrumenten.

Het is de heer Van Vugt opgevallen dat regelmatig wordt vermeld dat de raad besluit *op voorstel van het college*. Dit roept twijfel op over wie er nu precies stuurt. De accountant vindt het essentieel dat vooraf wordt bepaald wat een 'groot project' is. Mogelijk leiden de opgenomen criteria niet tot heldere selectie van projecten; ICT-projecten bijvoorbeeld, overstijgen de grens van € 5 miljoen niet snel, terwijl de raad de vinger bij dergelijke projecten toch graag aan de pols wil houden. De heer Van Vugt pleit ervoor, de positie en rol van de raad duidelijker te omschrijven. Ook zou hij graag zien dat op mogelijke risico's al bij de behandeling van de begroting en in raadsvoorstellen wordt geanticipeerd. Op grond daarvan kan de raad dan de afweging maken het project als 'groot project' te identificeren.

De heer Molenaar vult aan dat de raad gedurende de looptijd van een project in de gelegenheid moet zijn om het alsnog tot 'groot project' aan te merken. Als recente voorbeelden noemt hij de bouw van Tivoli-Vredenburg en de aanleg van de Uithoflijn; die zijn op zeker moment kenmerken van een groot project gaan vertonen. Hetzelfde geldt voor de aanpak van de wal- en kluismuren. Het zou ideaal zijn, wordt gezegd, als bij aanvang al kan worden aangenomen dat een project hoog risico kent.

Wat heeft de raad in handen als voorliggende regeling wordt vastgesteld? Ook viel op dat er wel wordt gesproken van zaken die te maken hebben met organisatiecultuur, maar dat die niet concreet worden benoemd. De jaarlijkse herijking vindt de Adviescommissie een goed punt. Er wordt ook op aangedrongen om de regeling niet te beperken tot het ruimtelijk domein, maar tegelijkertijd focus te houden en ervoor te zorgen dat het instrument niet vervlakt.

Past het Meerjarenonderhoudsplan ook in de regeling? Dit is moeilijk als 'groot project' te benoemen, terwijl er wel grote bedragen in omgaan. Volgens de heer Molenaar is daar de reguliere paragraaf risicomanagement voor. De heer Bos stelt dat de raad dan toch kan worden geconfronteerd met uitgaven waarvoor niet gereserveerd is. De heer Van Vugt stelt dat dit een algemeen risico is; daar is de regeling risicovolle projecten niet voor. Hij adviseert koppeling aan een raadsbesluit.

Is de rol van de concerncontroller voldoende omschreven in de notitie? Hierover zou een suggestie aan het college kunnen worden toegevoegd, al hoort dit meer bij bedrijfsvoering – waarover de raad niet gaat. Wellicht kan de Adviescommissie daarover een andere keer doorpraten.

Zou het de raad helpen als er een *dashboard* zou zijn? Daar is wel iets voor te zeggen, vindt de Adviescommissie, hoewel de raad bij de Uithoflijn ook zo'n dashboard had.

Met de inbreng van de Adviescommissie zal de voorzitter in overleg met de commissiegriffier een conceptadvies formuleren. Dit zal ter becommentariëring aan de leden worden gemaïld.

10. Vervolg Raadsvoorstel 1^e Technische Begrotingswijziging 2020

De heer Van Vugt stelt dat de raad nu over begrotingswijzigingen beslist conform de verordening, dus op programmaniveau, maar in de jaarrekening wordt de raad ook geïnformeerd over de lasten op subdoelstellingenniveau, en er worden begrotingswijzigingen op dat gedetailleerde niveau voorgelegd. Omdat dit niet goed werkt, wordt die werkwijze losgelaten. Op welk niveau wil de raad de begroting sturen, en tot op welk niveau wil men worden geïnformeerd? De heer Van Vugt adviseert om dit onderwerp in een van de volgende vergaderingen te bespreken. Dat is een politiek punt, vindt de voorzitter; de Adviescommissie vraagt de accountant om te adviseren hoe dit moet worden aangepakt. Ook een verduidelijking van subdoelstellingen is wenselijk.

11. Rondvraag en sluiting

De heer Van Vugt meldt dat de controle in week 9 begint. In de vergadering van 26 maart a.s. zal hij verslag doen van de stand van zaken.

De heer Bos memoreert dat de Commissie opdracht heeft gegeven om onderzoek te doen naar de componentenmethode vaste activa. Hij zou graag zien dat de raad wordt betrokken bij het formuleren van onderzoeksvragen. De voorzitter stelt voor om eerst te informeren naar de opzet van het onderzoek; terugkoppeling volgt dan in de volgende vergadering.

De Heidag van de Adviescommissie vindt plaats op 4 september a.s., van 10.00–16.00 uur. De opzet van het programma volgt.

Hierna sluit de voorzitter de vergadering.