Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

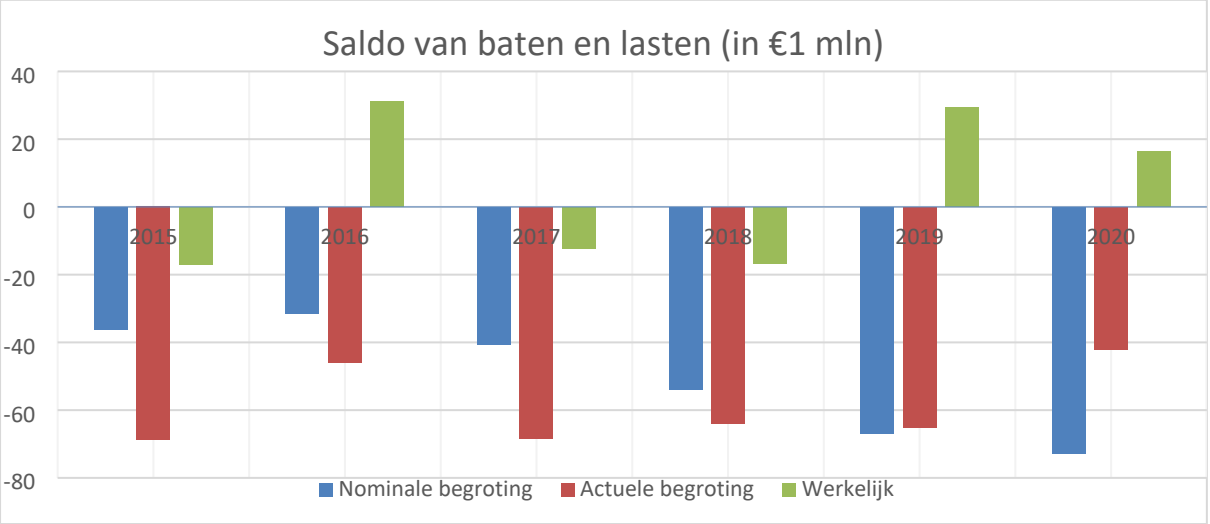
Behandeld door	S. Emsbroek	**Datum**	26 oktober 2021
Doorkiesnummer	14 030	**Kenmerk**	9356285
E-mail	sandra.emsbroek@utrecht.nl	**Onderwerp**	Meerjarige analyse gemeentelijke begroting en realisatie
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2021 en de jaarrekening 2020 hebt u vragen gesteld over de verschillen tussen de begrote en de gerealiseerde baten en lasten. Wij hebben toegezegd hierover een analyse te maken en deze met u te delen. Op basis van deze analyse geven wij aan welke stappen wij nemen om de begroting en de realisatie dichter bij elkaar te brengen. In de analyse besteden wij tevens aandacht aan de begrote en gerealiseerde baten en lasten van andere gemeenten. Daarnaast gaan wij afzonderlijk in op de optelling van risico's en de mate van prudentie en hoogte van de grondexploitaties Leidsche Rijn, hier is ook afstemming met de accountant over geweest.

Analyse begrote en gerealiseerde baten en lasten.
Voor de analyse hebben wij de jaarrekeningen 2015 tot en met 2020 van de gemeente Utrecht beoordeeld. Hierin hebben we een onderscheid gemaakt tussen de exploitatie (baten en lasten zonder wijzigingen in de reserves) en de mutaties in de reserves.

Bevindingen analyse jaarstukken Gemeente Utrecht
In de jaren 2015 tot en met 2020 is ieder jaar afzonderlijk een negatief resultaat in het saldo van de baten en lasten geraamd. Het uiteindelijke resultaat van de baten en lasten in de jaarstukken is minder negatief of in twee jaren positief uitgevallen zoals in onderstaand overzicht weergegeven:



Actualisering van de begroting heeft jaarlijks (nog) niet geleid tot het dichterbij elkaar komen van de begroting en de uiteindelijke realisatie. De begrotingen 2015 tot en met 2018 zijn negatiever bijgesteld ten opzichte van de oorspronkelijke begroting terwijl de realisatie juist positiever/minder negatief uitvalt. Vanaf 2019 is begonnen met actiever bijstellen van begrotingen. Daarom wordt de actuele begroting vanaf dat jaar daar wel positiever bijgesteld ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

Hoe zit dat bij andere gemeenten?
Naast de gemeente Utrecht hebben we de jaarcijfers (in miljoenen) van 6 andere (grote) gemeenten van de afgelopen 5 jaar (2016 tot en met 2020) beoordeeld. Dit betreft het verschil tussen de laatst aangepaste begroting en de realisatie:

Resultaat gemeente (afwijking actuele begroting versus realisatie in de jaarstukken)	2020	2019	2018	2017	2016
Amsterdam	16,2	-81,4	-7,0	102,3	62,2
Rotterdam	86,2	31,0	57,2	30,0	89,2
Den Haag	75,9	1,4	8,5	13,7	57,1
Utrecht	56,7	82,3	26,5	43	71,8
Eindhoven	43,4	51,8	71,6	2,8	-19,6
Groningen	59,9	42,2	40	12,9	53,6
Tilburg	20	13	10,4	10,2	24,8

Zoals te zien is in de tabel zijn in 27 gevallen de werkelijke jaarresultaten positiever dan begroot en in 3 gevallen is dit negatief (exclusief cijfers gemeente Utrecht). Deze negatieve resultaten zijn

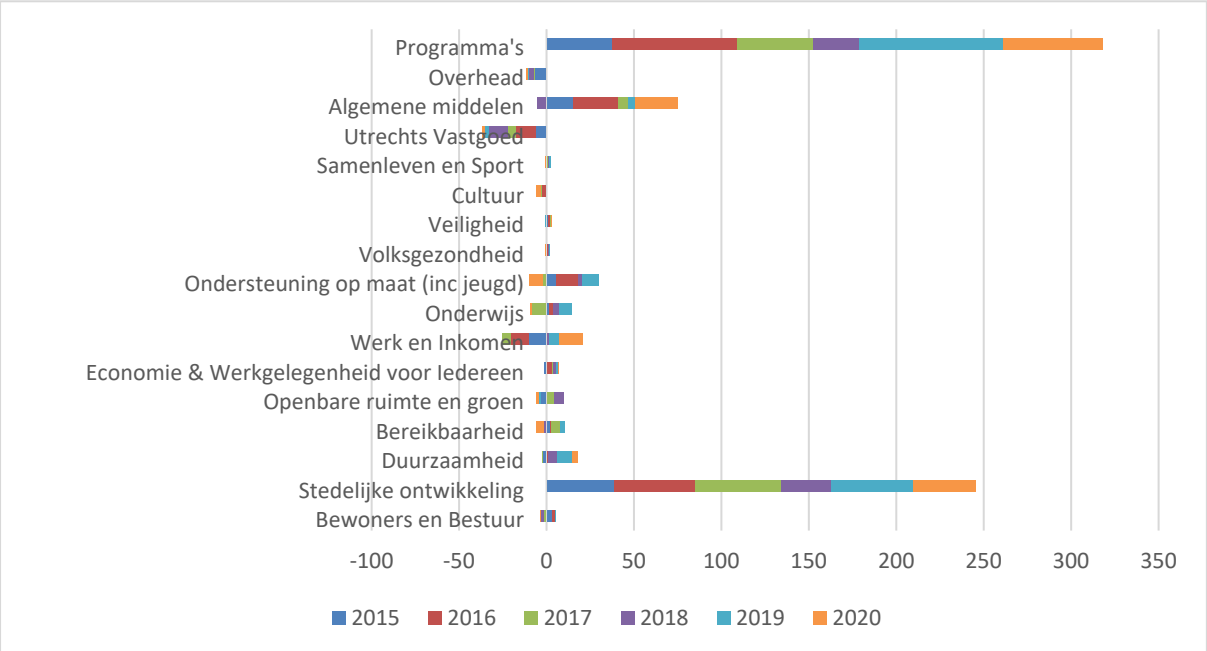
veroorzaakt door (incidentele) tegenvallers, zoals het treffen van een (grote) voorziening of nadelige effecten binnen het sociaal domein.

De omvang van de positieve afwijkingen tussen begroting en realisatie zijn wisselend per gemeente. De gemeente Utrecht heeft in absolute bedragen relatief hoge positieve afwijkingen, procentueel gezien hebben met name de niet G4 gemeenten hogere afwijkingen.
De verklaring van een positief resultaat betreffen veelal onderbesteding in incidentele budgetten en (investerings-)projecten en hogere (met name Rijks-)bijdragen aan het einde van het boekjaar (zoals de effecten van de decembercirculaire).

Daarnaast is een belangrijk aspect het verwerken van de resultaten van de grondexploitaties (vóór of na resultaatbestemming). Dit is van grote invloed voor de jaarrekeningresultaten bij gemeenten die inkomsten uit grondexploitaties halen. Hier gaan we verder in deze brief nog nader op in.

Verder moet worden opgemerkt dat het jaar 2020 complexer is voor wat betreft de analyse. Dit wordt met name veroorzaakt door de effecten van de coronacrisis. Uit onderzoek van adviesbureau BMC over de gemeentelijke jaarrekeningen 2020 blijkt dat de meeste gemeenten een positief resultaat over 2020 hadden door incidentele meevallers (compensatie/extra uitkeringen van het Rijk, activiteiten die zijn vertraagd/niet door konden gaan). Dit staat in schril contrast met het feit dat veel gemeenten juist kampen met structurele tekorten. Daarnaast hadden de gemeenten met actieve grondexploitaties veelal een positief saldo in 2020.

Oorzaken afwijkingen begroting versus realisatie gemeente Utrecht
Bij de beoordeling van de resultaten per programma valt op dat drie programma's in alle jaren een substantieel deel van het jaarlijkse verschil tussen begroting en realisatie omvatten. Dit betreffen de programma's Stedelijke Ontwikkeling, Algemene Middelen en Utrechts Vastgoed. De andere programma's geven een wisselend beeld per jaar, of een betrekkelijk gering verschil (in absolute zin) tussen begroting en realisatie. Als we alle jaarrekeningresultaten van de jaren 2015 tot en met 2020 bij elkaar optellen zien we het volgende beeld:



Programma Stedelijke Ontwikkeling
Het programma Stedelijke Ontwikkeling (SO) heeft het grootste aandeel in het positieve gemeentelijke resultaat. Vanaf 2015 zijn de resultaten over de grondexploitaties positief geweest. Dit is in lijn met het landelijke beeld waar na 6 jaren (2009 tot en met 2014) met verliesgevende resultaten op de grondexploitaties vanaf 2015 weer positieve resultaten worden gepresenteerd:



De verwerking van de resultaten van de grondexploitaties in de jaarrekening wordt door gemeenten verschillend gedaan. De meerderheid van de gemeenten die inkomsten halen uit grondexploitaties verwerkt deze resultaten gedurende het lopende begrotingsjaar met de daarvoor bestemde reserve grondexploitatie. De gemeente Utrecht heeft dit tot het met het boekjaar 2020 niet gedaan, waardoor deze resultaten in het rekeningresultaat vielen. Ná bestemming van het rekeningresultaat werden deze resultaten -alsnog- aan de reserve grondexploitaties toegevoegd/onttrokken. Het effect is dus uiteindelijk hetzelfde, maar dit maakt vergelijking tussen gemeenten minder eenduidig.

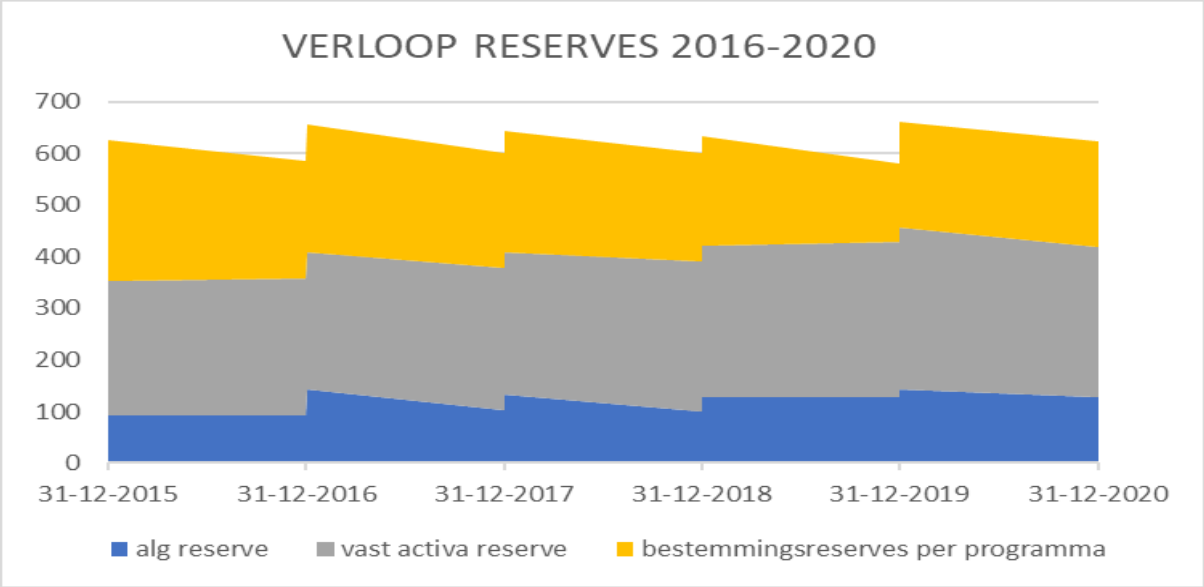
Binnen het programma SO hebben daarnaast de ontvangen meerwaardeafdracht uit erfpachtconversies en bestemmingswijzigingen in de jaren 2015 tot en met 2018 een substantiële positieve afwijking gehad in de jaarrekening. Vanaf 2019 is er voor gekozen gedurende het boekjaar de begroting hierop aan te passen, waardoor de ontvangen erfpacht in veel minder mate de afwijking verklaart.
Verder vormden de opbrengsten van verkoop van gemeentelijke eigendommen onderdeel van de positieve afwijking. Ook dit gold met name voor de jaren 2015 tot en met 2018. Dat komt omdat de taakstelling verkoop was begroot bij het programma Utrechts Vastgoed, terwijl de gerealiseerde opbrengsten verantwoord werden binnen het programma SO. Dit verklaart tevens een groot deel van de -negatieve- afwijking die jaarlijks bij het programma Utrechts Vastgoed is ontstaan. Vanaf 2019 is dit rechtgetrokken en zijn deze opbrengsten (al dan niet tussentijds) bij-/afgeraamd op/van het juiste programma.

Programma Algemene Middelen
Het Programma Algemene Middelen heeft de meeste jaren een positieve afwijking het jaarrekeningresultaat. Dit wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door extra gelden uit het Rijk die in het laatste kwartaal van het boekjaar bekend en toegekend worden, zoals de september- en decembercirculaire. Ook de definitieve vaststelling van het BUIG-budget in oktober kan tot een (flinke) afwijking leiden in het programma werk & inkomen, zowel in negatieve als positieve zin.

Programma Utrechts Vastgoed
Het programma Utrechts Vastgoed kent de afgelopen jaren een negatief resultaat ten opzichte van de begroting. Een belangrijk deel van de afwijking betreft de taakstelling verkoop gemeentelijke eigendommen tot 2019. Deze is hierboven toegelicht bij Programma Stedelijke Ontwikkeling. Door leegstand zijn de verhuuropbrengsten in de meeste jaren lager dan oorspronkelijk begroot. Met ingang van 2019 worden bij de 2e bestuursrapportage de baten bijgesteld indien dit noodzakelijk is. Ook worden met ingang van het begrotingsjaar 2020 de kosten voor leegstand en calamiteiten structureel begroot en zijn met ingang van de begroting 2021 hiervoor risicoreserves ingesteld. Hierdoor is het verschil tussen begroting en realisatie in 2020 beperkt gebleven tot corona-effecten zoals de verstrekte huurkortingen.

Overige programma's
Zoals eerder aangegeven varieert het beeld bij de overige programma's. De programma's Bewoners & Bestuur, Openbare ruimte en groen, Economie & Werkgelegenheid voor iedereen, Onderwijs, Volksgezondheid, Veiligheid, Cultuur, Samenleven en Sport en Overhead hebben jaarlijks relatief beperkte afwijkingen in de realisatie ten opzichte van de actuele begroting. De programma's Werk & Inkomen en Ondersteuning op maat hebben wisselende afwijkingen (ene jaar positief, andere jaar negatief). De omvang van de budgetten zijn bij deze programma's groot waardoor verhoudingsgewijs ook hier de afwijkingen beperkt zijn. Binnen het programma Bereikbaarheid is het verschil in de exploitatie beperkt, maar komen wel verschillen tussen realisatie en begroting tot uiting in de reserve Meerjarige investeringen Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit (reserve MIB). De verschillen die binnen deze reserve tot uitdrukking komen, kennen grofweg twee oorzaken. Voor ongeveer de helft zijn de verschillen het gevolg van resultaten op afgesloten projecten, welke binnen het MIB weer voor andere projecten worden ingezet. Voor de andere helft zijn de verschillen het gevolg van afwijkingen van de uitvoeringsplanning. Dit zit deels in vertraging van projecten, maar ook in wijzigingen in afspraken/ritme van bevoorschotting/bijdragen of een andere fasering van het kasritme. Binnen het programma Duurzaamheid
zijn met name de laatste 3 jaren (2018-2020) in beperkte omvang gelden over van (incidentele) middelen bodemsaneringsprojecten door vertraging in de besluitvorming en/of uitvoering en meevallers.

Ontwikkeling Reserves
De saldi van de reserves zijn in de realisatie iets hoger dan begroot en blijven per saldo de laatste jaren redelijk stabiel schommelen rond de 300 miljoen euro voor de reserves exclusief vaste activareserve. De vaste activareserve is van 261 miljoen euro ultimo 2017 gestegen naar 292 miljoen euro eind 2020.
Het verloop van de reserves over de afgelopen 5 jaren wordt hieronder weergegeven. Hierbij zijn de jaarlijkse "sprongetjes" het verschil tussen de saldi van de reserves per 31 december in de jaarstukken en aansluitend de saldi van de reserves per 1 januari in het volgende boekjaar ná resultaatbestemming.



Beeld ten opzichte van andere steden
Net als bij de andere steden zitten in Utrecht de grootste financiële afwijkingen bij Stedelijke Ontwikkeling (m.n. grondexploitaties) en de algemene middelen (extra rijksmiddelen). Daarnaast kennen de andere steden ook forse financiële afwijkingen in het sociaal domein.

Meer zicht op (planning van) investeringen
Verschillen tussen de begrote en gerealiseerde omvang van investeringen komen niet tot uitdrukking in de jaarrekeningresultaten, omdat deze worden geactiveerd en op de balans tot uitdrukking komen. Afwijkingen worden wel zichtbaar via ontwikkeling van reserves (zoals bij het MIB) of via de ontwikkeling van de schuldquote. Goed zicht op investeringen is iets waar veel gemeenten een uitdaging aan hebben. Uit onder andere de analyse van de verschillen binnen het MIB blijkt dat afwijkingen verschillende oorzaken hebben, waar planningsoptimisme er één van is. Dit proberen wij zoveel mogelijk te beperken door:

Analyse

- Er is een altijd spanningsveld aanwezig ten aanzien van aanwezige capaciteit (fte) inzake bereikbaarheid, mobiliteit en grondexploitatie. Het beter in balans brengen van de ambities met de realisatiekracht is noodzakelijk.
- Projecten kunnen daarnaast door vele externe oorzaken vertragen zoals bodemverontreiniging, ruimtelijke procedures of het uitblijven van externe financiële middelen
- Een kasritme kan door een kleine vertraging over een jaargrens schuiven.

Waar we al aan werken:

- Concernbreed kritisch bekijken/beoordelen of de optelsom van (investerings-) projecten in de planperiode kunnen worden uitgevoerd. Dit om te komen tot een betere sturing op het investeringstotaal en betere prioritering en flexibiliteit in de investeringsprogramma's. Zo is er inmiddels een concernbrede investeringsmodule ingericht die beter zicht geeft op alle investeringen.
- Beter plannen van de capaciteit op de projecten.

- De verwachte kasritmes zullen nog beter moeten worden ingepland en worden begroot over de verschillende jaren (ook in relatie tot de ontwikkeling van de schuldquote). Ook hier biedt de centrale investeringsmodule een veel beter inzicht in.
- Toepassen afslag bij opstellen begroting voor de projecten bereikbaarheid; en rapporteren voortgang bij de (met name 2e) bestuursrapportage.

Wat we nog gaan onderzoeken:

- Beter gebruik maken van overprogrammeren, waarbij meer projecten begroot worden dan waar budget voor is, zodat bij vertraging van een project toch een groot deel van het totale budget kan worden besteed.
- Ook andere G4 gemeenten zijn actief bezig met dit vraagstuk. We zijn met elkaar in gesprek om te leren van elkaars oplossingen en, waar goed van toepassing voor Utrecht, oplossingen over te nemen.

Grondexploitaties, waaronder Leidsche Rijn

De verschillen het feit dat grondexploitaties eenmaal per jaar worden geactualiseerd. Dit waren de afgelopen jaren in een opgaande markt (bijvoorbeeld 2015-2020) positieve bijstellingen. Analyse van het resultaat grondexploitaties over een langere periode laat overigens ook forse negatieve resultaten zien (rond 2012 kende de gemeente forse negatieve resultaten op de grondexploitaties).

Conform het BBV actualiseert de gemeente Utrecht jaarlijks alle grondexploitatie-projecten. Zowel de verwachte kosten als de verwachte opbrengsten moeten daarbij op een realistisch niveau ingeschat worden. We baseren ons daarbij op (besteks)ramingen, de grondprijzenbrief en contractafspraken. Onze aannames worden jaarlijks ook gecontroleerd door de accountant om te bepalen of onze verwachtingen een (financieel) realistisch beeld geven. Bij de jaarrekening 2019 heeft de accountant gerapporteerd dat bij een aantal complexen de nog te realiseren opbrengsten te behoudend waren ingerekend. Dit betrof een eenmalige constatering bij een beperkt aantal complexen. Bij de jaarrekening 2020 speelde dit niet meer en heeft de accountant geconcludeerd dat de berekeningen van de jaarlijkse actualisatie – en te nemen winsten en/of verliezen- in lijn zijn met de geldende regelgeving. Hierin is het voorzichtigheidsprincipe een belangrijk verplicht uitgangspunt, dat wij ook hanteren, maar wij rekenen dus niet te prudent.

De bijstellingen van het geprognosticeerde resultaat van de grondexploitaties worden jaarlijks verwerkt in de Jaarstukken en aansluitend betrokken bij de integrale afweging in de Voorjaarsnota. Deze winstneming moet volgens een voorgeschreven methode van de commissie BBV worden gedaan. Het effect van de geactualiseerde grondexploitaties is meerjarig zichtbaar in het verloop van de reserve grondexploitaties. Deze geactualiseerde grondexploitaties en het verloop van de reserve grondexploitaties worden toegelicht in het Meerjarenperspectief Ruimte (hoofdstuk financieel beeld grondexploitaties en in de financiële bijlage per grondexploitatie-project). Het MPR wordt gelijktijdig met de Voorjaarsnota in de Raad behandeld. Daarmee is het resultaat op de grondexploitaties een onderdeel bij de jaarlijkse integrale afweging van de Voorjaarsnota.

In het MPR staan actuele risico’s en beheersmaatregelen beschreven. Conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen worden de risico’s van alle grondexploitatieprojecten jaarlijks geactualiseerd. In het algemeen geldt dat risico’s in eerste instantie opgevangen moeten worden met beheersmaatregelen binnen het project zelf. Daarnaast geldt bij binnenstedelijke grondexploitatieprojecten dat er in de reserve grondexploitaties op basis van een risicoanalyse een bedrag is gereserveerd. Voor risico’s samenhangend met het Stationsgebied is een reservering binnen het weerstandsvermogen gevormd. Risico’s aangaande Leidsche Rijn kunnen worden

opgevangen met de in het MPR beschreven beheersmaatregelen binnen de grondexploitatie Leidsche Rijn. Voor Leidsche Rijn is buiten de mogelijkheid tot het treffen van beheersmaatregelen geen (andere vorm van) risicobuffer aanwezig. Er is dus geen sprake van een stapeling van risico-afdekking.

Na de integrale afweging in het voorjaar (die leidt tot de Tweede begrotingswijziging) en de vaststelling van het Meerjarenperspectief wordt de raad via de tweede bestuursrapportage (onderdeel peilstok Stedelijke Ontwikkeling) geïnformeerd over de stand van de lasten en baten per jaarsnede van de grondexploitaties. In de peilstok wordt een actueel beeld gegeven van de stedelijke prognose woningbouw en wordt gerapporteerd over de stand van de grondexploitatieprojecten (zoals binnenstedelijk, Leidsche Rijn en Stationsgebied) voor zover deze afwijkt van het MPR. De actualisatie van de kasstroom op het lopend jaar wordt verwerkt in de technische begrotingswijziging op het lopend jaar.

Aanbevelingen/genomen maatregelen

1) Resultaten grondexploitaties

Bij de tweede bestuursrapportage 2021 is een wijziging voorgesteld voor het verwerken van de resultaten van de grondexploitaties. Hierdoor worden deze resultaten//tussentijdse winstnemingen-verliesvoorzieningen in het lopende boekjaar ten gunste of ten laste van de reserve grondexploitaties gebracht. In lijn met de nota Grondbeleid wordt het resultaat op de grondexploitaties verrekend met de reserve grondexploitatie om vervolgens bij de integrale afweging te besluiten over de benodigde omvang van de reserve en de inzet van eventueel vrijvallende middelen.

2) Tussentijds bij- en aframen

In de tweede bestuursrapportage 2021 is nog scherper gekeken naar te verwachten afwijkingen in de budgetten en reserves. Ook wordt hiervan een begrotingswijziging gemaakt zodat de verwachting is dat begroting en realisatie nog meer op elkaar aan gaan sluiten.
De tweede bestuursrapportage heeft als peildatum 1 juli van het betreffende jaar. Hierdoor is er nog een relatief lange tijd waarin zich niet voorziene situaties voor kunnen doen zodat begroting en realisatie alsnog afwijken. Het is het onderzoeken waard om te kijken of het mogelijk is een extra bijstelmoment- met begrotingswijziging- later in het jaar te creëren. Dit geldt ook voor de effecten van bijvoorbeeld de septembercirculaire. Deze zouden hierbij betrokken kunnen worden of middels een aparte begrotingswijziging worden verwerkt.

3) Beter begroten

Binnen de gemeenten is onderbesteding een gedeeld probleem doordat er nog laat in het jaar extra (rijks)middelen worden ontvangen en door vertraging van projecten/verandering van kasritmes. We gaan in overleg met de G4 om gezamenlijk verdere oplossingsrichtingen uit te werken. Hierbij zullen eerdergenoemde aandachtsvelden nog verder uitgewerkt en ingevoerd kunnen worden binnen de gemeente.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,