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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Rob Sijm	**Datum**	5 februari 2024
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	12045169
E-mail	rob.sijm@utrecht.nl	**Onderwerp**	Groter tekort op inkomsten vanuit het Rijk
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Bij de Programmabegroting 2024 hebben we uw raad gemeld dat we sinds het uitkomen van de Voorjaarsnota 2023 het structurele tekort op de begroting vanaf 2026 zien groeien. Nadat bij de meicirculaire een verschil in de ramingen was geconstateerd, hebben wij een breder onderzoek aangekondigd naar de juistheid en de betrouwbaarheid van alle geraamde inkomsten uit het gemeentefonds. Hieruit is nu gebleken dat het financiële tekort groter zal zijn dan we tot nu toe hadden verwacht.

Zoals u weet is het tekort door afnemende gemeentefondsuitkeringen een uitzonderlijke financiële situatie voor alle gemeenten in Nederland het gevolg van de significante kortingen vanuit het Rijk. Het Rijk bezuinigt fors op het gemeentefonds, met het zogenaamde ‘ravijn’ in 2026 als vooruitzicht. Dit wordt nog verder verergerd door het aflopen van incidentele middelen vanuit het Rijk en de aanpassing van de systematiek van het gemeentefonds. Zoals u de afgelopen tijd ook in diverse mediapublicaties heeft kunnen lezen, is de systematiek van het gemeentefonds steeds complexer geworden. Het vraagt aan gemeenten om vooraf inschattingen te maken over inkomsten op basis van complexe indicatoren.

Het aanvullende financiële tekort in de inkomsten van het gemeentefonds fluctueert in de periode 2023 t/m 2026, en komt vanaf 2027 structureel rond de 40 miljoen euro (ca. 2% van de totale begroting van 2 miljard) hoger uit dan het eerder gemelde verwachte tekort van tussen de 21 miljoen en 35 miljoen euro, als gevolg van afnemende gemeentefondsuitkeringen. De inkomsten uit het gemeentefonds zijn één aspect van het totale financiële beeld. Daarnaast brengen we de komende periode zoals gebruikelijk ook de andere (autonome) ontwikkelingen, zoals loon- en prijsstijgingen, in beeld. Dit is bepalend voor het inzicht in het totale financiële beeld dat het uitgangspunt zal zijn voor de keuzes bij de Voorjaarsnota 2024. Op dat moment is pas duidelijk wat de totale financiële uitdaging is.

We realiseren ons dat dit een zeer onaangename boodschap is. Met deze raadsbrief informeren wij u dan ook zo uitgebreid mogelijk over deze situatie, wat de oorzaken hiervan zijn en natuurlijk ook

welke maatregelen we nemen. In deze brief leest u ook wat dit betekent voor de strategie richting de voorjaarsnota en het proces dat we hierin met u doorlopen.

Uitkomsten intern onderzoek
Zoals u weet, hebben we bij de Meicirculaire 2023 een verschil geconstateerd tussen de begrote raming van de inkomsten uit het gemeentefonds en de daadwerkelijk te verwachten inkomsten. Hierover is uw raad geïnformeerd in zowel de raadsbrief over de Meicirculaire 2023 als bij de Programmabegroting 2024. Bij de actualisatie van het financieel beeld in de Programmabegroting 2024 is dit verschil gecorrigeerd. Bij de meicirculaire hebben we een intern onderzoek aangekondigd naar de juistheid en de betrouwbaarheid van de geraamde inkomsten uit het gemeentefonds.

In dat interne onderzoek zijn alle wijzigingen van het gemeentefonds vanaf de Programmabegroting 2022 beoordeeld op een juiste en volledige verwerking in onze ramingen. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben wij geconstateerd dat het structurele tekort groter is dan eerder gedacht.

Wij zijn in staat om dit tekort op te lossen, desalniettemin is dit een nieuwe uitdaging waarvoor stevig ingrijpen noodzakelijk is. Ook noopt het ons om forse maatregelen te treffen in de interne beheersing om fouten in de toekomst te voorkomen. We willen benadrukken dat betrouwbare ramingen niet hadden voorkomen dat het tekort als gevolg van de bezuinigingen vanuit het Rijk nu zo groot is, maar dit was dan wel eerder in beeld geweest, bij ons en bij uw raad.

Oorzaak van de ontstane situatie
De verwerking van het gemeentefonds in de begroting vraagt zeer specialistische kennis in alle gemeentelijke organisaties in Nederland. Dit is het gevolg van de steeds complexer wordende systematiek van het gemeentefonds. Deze specialistische kennis is schaars en blijken we onvoldoende in huis te hebben. Naast de toenemende complexiteit van de systematiek van het gemeentefonds, zijn door personele wisselingen continuïteit en kennis onvoldoende geborgd. Bovendien blijkt dat de interne controle niet voldoende gedetailleerd is uitgevoerd.

Het gevolg hiervan is dus dat er een verschil is tussen de raming van de inkomsten uit het gemeentefonds en de daadwerkelijke te verwachten inkomsten. Concreet zijn dit de belangrijkste verklaringen voor het grotere tekort binnen het gemeentefonds:

- Het grootste deel van het tekort (circa 24 miljoen euro) wordt veroorzaakt door een foutieve raming van de prijscompensaties vanuit het Rijk. Het uitgangspunt is om de compensatie voor prijsstijgingen door het Rijk voor één begrotingsjaar te indexeren, omdat dit minder risico's oplevert op een te hoge of te lage indexering. In de Programmabegroting 2024 is deze compensatie (op basis van de Septembercirculaire 2022) onverhoopt voor alle komende jaren verwerkt. Aan de andere kant is de reservering voor de lasten door prijsstijgingen conform het voorzichtigheidsprincipe alleen voor het komende jaar verwerkt in de meerjarenbegroting 2024. Dit leverde een positief verschil op. Dit verschil is betrokken bij de integrale afweging, terwijl dit gereserveerd had moeten worden voor prijscompensatie van budgetten in de begroting.
- Voor maatstaven van het gemeentefonds die bepalend zijn voor de hoogte van de uitkering zijn verkeerde aantallen gehanteerd, bijvoorbeeld een te hoog aantal bijstandsgerechtigden en te lage waardeontwikkeling van onroerende zaken.
- Op basis van de bevolkingsgroei en de verwachte groei van het gemeentefonds is in de administratie rekening gehouden met hogere inkomsten uit het gemeentefonds. Vervolgens is de werkelijke toename van de gemeentefondsuitkering door de bevolkingsgroei verwerkt in de administratie als aanvullend voordeel. Dit had echter het verschil moeten zijn tussen de inkomsten voor de geraamde bevolkingsgroei en de werkelijke bevolkingsgroei.

- De verdeling van gemeentefonds tussen de gemeenten is met de Meicirculaire 2022 gewijzigd (herijking van het gemeenfonds). Het effect van de complexe wijziging is niet goed doorgerekend.
- Bij de toevoeging van het nieuwe begrotingsjaar is geen rekening gehouden met jaarspecifieke elementen van het gemeentefonds. Het voorgaande begrotingsjaar is meermaals ‘als is’ doorgezet in de volgende begrotingsjaren, waardoor de daadwerkelijk te verwachten inkomsten uiteindelijke lager uit bleken te vallen dan de geraamde inkomsten.
- Daarnaast is sprake van een resterend verschil door de administratieve verwerking van verwachtingen over, en ontwikkelingen van het gemeentefonds uit de periode vóór de Programmabegroting 2022 (opgesteld in 2021), die niet tijdig zijn verrekend met de werkelijke inkomsten uit het gemeentefonds.

Bovenstaande punten gaan allemaal over berekeningen binnen de bestanddelen van het gemeentefonds.

Robuuste interne maatregelen

Welke maatregelen zijn reeds genomen
Eind juni 2023 bent u in de raadsbrief over de meicirculaire geïnformeerd over het veranderende financiële beeld als gevolg van een verschil tussen de begrote raming van de inkomsten uit het gemeentefonds en de daadwerkelijk te verwachten inkomsten. Hierop hebben we direct een aantal interne maatregelen genomen die met name betrekking hebben op het versterken van de interne beheersing:

- We hebben voor de berekeningen van de ramingen van het gemeentefonds een externe specialist aangetrokken voor tenminste 2 jaar met de benodigde kennis om in de tussentijd als organisatie op het gewenste niveau te komen en te blijven;
- De interne controle op de berekeningen van het gemeentefonds is versterkt, op een meer gedetailleerd niveau en daardoor beter gewaarborgd;
- We hebben intern nader onderzoek gedaan naar berekeningen op basis van circulaires vanuit het Rijk en de administratieve verwerking.

Vervolgens zijn we in september een intern onderzoek gestart naar een juiste en volledige verwerking van de circulaires gemeentefonds in de Programmabegroting 2024-2027. Daarbij is een verschil geconstateerd van structureel 40 miljoen euro, oftewel een aanvullend tekort.

In het samenstellen van het onderliggende dossier; robuustheid van de onderbouwing van gehanteerde uitgangspunten en cijfermatige aansluitingen, heeft een extern specialistisch bureau ondersteund en getoetst op de volledige en juiste verwerking van de circulaires gemeentefonds algemene uitkering in de begroting. De inbreng van specialistische kennis op de interpretatie van de herverdeling van het gemeentefonds en de controle op de verwerking daarvan heeft bijgedragen in het bepalen van de omvang en de analyse van het verschil per jaarschijf over de begrotingsperiode 2024-2027. Daarnaast wordt in het kader van de voorjaarsnota, het toevoegjaar 2028 berekend.

Na afronding van het intern onderzoek inclusief ondersteuning en toetsing vanuit een extern specialistisch bureau, is het samengestelde dossier voorgelegd aan de accountant. De accountant heeft de onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten en cijfermatige aansluitingen in de opzet beoordeeld. Zij bevestigen de interne redeneerlijn en de daarop gebaseerde uitkomsten en de inhoudelijke oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Aanvullend op deze beoordeling vragen wij van de accountant ook om een expliciet oordeel over de juistheid en volledigheid van de analyse. Hier is meer tijd voor nodig.

Welke aanvullende acties nemen we?

1. Robuust verbeterprogramma financiële functie

Fouten in de berekeningen moeten voorkomen worden, dit heeft voor het college prioriteit. Wij hebben daarom aan de concerndirectie de opdracht gegeven om een robuust verbeterprogramma te starten. Er moet onder meer gewerkt worden aan het versterken van de specialistische kennis over de ingewikkelde werking van het gemeentefonds, aan betere checks en balances en de toepassing van het 3-lijnen model (controle in de organisatie, door control en door audit). In het tweede kwartaal van 2024 is de doorlichting van de financiële functie gereed. Dit is de input voor het verbeterprogramma. Waar verandering of verbetering nodig is, zullen we dit doen. We zullen uw raad informeren over de voortgang van het verbeterprogramma (zie het tijdschema op pagina 6)

2. Intensivering begeleiding, ondersteuning en opleiding huidige medewerkers

Om de benodigde specialistische kennis eigenstandig te verhogen en te behouden, wordt de begeleiding, ondersteuning en opleiding van de huidig medewerkers geïntensiveerd. De inzet van de externe specialist draagt daar onder meer toe bij.

3. Opstellen procesbeschrijvingen en werkinstructies

Om de kennis te borgen en in voorkomende gevallen over te kunnen dragen wordt het ramingsproces beschreven en opgetekend, waarmee het voor iedereen duidelijk is op welke wijze de raming tot stand komt, welke informatiebronnen en uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. Daarmee wordt de raming beter navolgbaar en transparant.

Financiële strategie

De toegenomen financiële krapte als gevolg van de nieuw ontstane situatie door bezuinigingen vanuit het Rijk vraagt om een financiële strategie om het tekort op korte en lange termijn op te lossen en om de financiële positie van de gemeente Utrecht te versterken. Dit betekent dat we al in de komende voorjaarsnota nog scherper moeten prioriteren en dit beter moeten koppelen aan de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Dit betekent concreet dus ook iets voor de eerder aangekondigde bezuinigingsscenario's. Ook op de langere termijn nemen we de nodige maatregelen. We hebben onze financiële strategie uitgewerkt in vier pijlers:

1. Financieel strategisch beleid

Een belangrijk element in ons financieel strategisch beleid is de afweging welk risico we nemen ten aanzien van de verwachte inkomsten van het Rijk. We bekijken de inzet van mogelijke incidentele middelen in 2024 en 2025. Ook zoeken we naar andere financieel technische oplossingen, zoals de manier waarop we om kunnen en willen gaan met risico’s en ons weerstandsvermogen. De besluitvorming door uw raad over het financieel strategisch beleid vindt plaats bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2024.

2. Haalbaarheid investeringsbegroting tegen het licht

Zoals u ook in de programmabegroting heeft gezien, zal onze investeringsbegroting de komende jaren fors toenemen. We vinden het een verantwoorde en logische keuze om als onderdeel van onze financiële strategie kritisch te kijken naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de investeringen en hierin meer realistische keuzes te maken. Dit is ook belangrijk, omdat we tegen de grenzen van zowel onze eigen uitvoeringscapaciteit als die van marktpartijen aanzitten. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de krapte op de arbeidsmarkt en de conjuncturele economische ontwikkeling.

Zie ook de Managementletter 2023 ('In aanloop naar de jaarrekeningcontrole signaleren wij dat uw beschikbare capaciteit en ambities verder uit balans raken').

3. Concrete bezuinigingsvoorstellen

Eerder hebben we u geïnformeerd over het feit dat we bij de Voorjaarsnota 2024 bezuinigingsmaatregelen overleggen tot 75 miljoen euro in de vorm van verschillende scenario's, zodat uiteindelijk een pakket gekozen kan worden om het verwachte tekort ten tijde van de Programmabegroting 2024 van 35 miljoen euro en aanvullend te verwachten knelpunten te kunnen dekken. Dit betreft de oorspronkelijke bezuinigingsaanpak waarmee we kijken naar het beïnvloedbare deel van de hele begroting. Er worden voor ieder programma mogelijke bezuinigingsmaatregelen geïdentificeerd. De budgetten van de Raadsorganen zijn hierin niet meegenomen, omdat dit direct aan uw raad is.

Uw raad krijgt bij de behandeling van deze maatregelen ook inzicht in de maatregelen die we wel overwogen hebben, maar niet haalbaar of niet wenselijk achten, bijvoorbeeld omdat het indruist tegen het principe van 'ongelijk investeren voor gelijke kansen'. Ook andere keuzes, zoals het voorkomen van cumulatie-effecten door een te veel aan bezuinigingsmaatregelen gericht op één groep of gebied, worden inzichtelijk gemaakt.

We hebben u toegezegd om maatregelen in de vorm van scenario's aan u voor te leggen. We zien in dit proces nu dat de opgave groter is geworden. We zullen u bij de Voorjaarsnota daarom een pakket presenteren met concrete bezuinigingsmaatregelen die al ingezet kunnen worden vanaf 2024. Onder het kopje proces richting voorjaarsnota staat uitgebreider hoe we uw raad hierin in positie brengen.

4. Aanvullende opdracht bezuinigingsrichtingen langere termijn

Aanvullend op de concrete bezuinigingsvoorstellen voor de korte termijn onderzoeken we de komende maanden welke mogelijkheden er zijn voor inhoudelijk gerichte hervormingen op de langere termijn (vergelijkbaar met de aangekondigde hervormingen in het brede sociaal domein). In de Voorjaarsnota 2024 zullen we voorstellen doen die inhoudelijk richting geven aan deze hervormingen. Definitieve besluitvorming door uw raad zal plaatsvinden bij de Programmabegroting 2025, dan wel de Voorjaarsnota 2025.

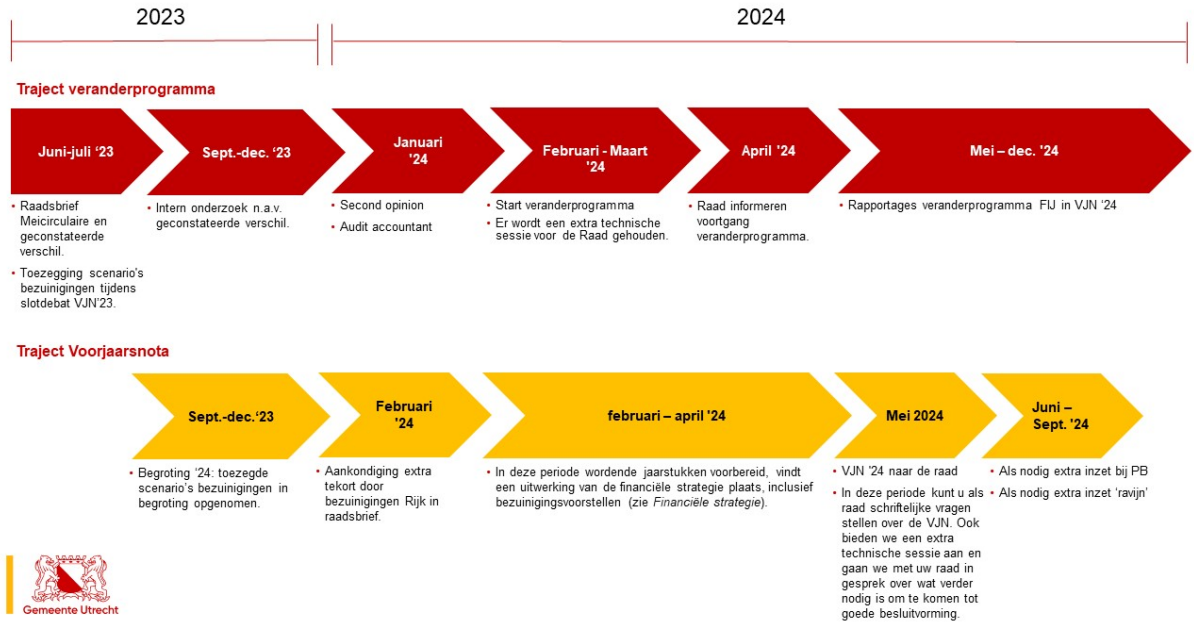
Proces richting Voorjaarsnota

Zoals we eerder schreven, zijn we zeer onaangenaam verrast dat het tekort vanuit het Rijk groter is dan we eerder hadden berekend. Daarom hebben wij stevige aanvullende maatregelen genomen en werken wij aan een gedegen financiële strategie. We vinden het belangrijk dat noodzakelijke besluiten niet worden uitgesteld en dat het tekort dat zich al voordoet in 2024 opgelost wordt.

We streven ernaar om bij de Voorjaarsnota 2024 dan ook een financieel sluitend beeld te presenteren. De voorjaarsnota is altijd een kaderstellend document. Boven op de keuzes die u zoals gebruikelijk met de Voorjaarsnota kunt maken, zullen we bij de Voorjaarsnota 2024 ook een zo volledig mogelijk beeld schetsen van de benodigde maatregelen om het tekort op korte en lange termijn op te lossen. We zullen hierin onze afwegingen transparant en inzichtelijk maken. Omdat de omvang van het tekort groter is geworden alsook zich eerder voordoet, kunnen we de eerder gedane toezegging om een viertal scenario's aan u voor te leggen niet langer op dezelfde wijze gestand doen. We bieden uw raad wel verschillende keuzemogelijkheden. We stellen bij de Voorjaarsnota 2024 wellicht maatregelen voor die in uitwerking om meer tijd vragen, de eerdergenoemde lange termijn hervormingen. We zullen deze voorstellen zo concreet en inhoudelijk mogelijk maken, zodat uw raad er al bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2024 voldoende over kan spreken.

We realiseren ons dat u als raad richting de Voorjaarsnota 2024 met ons in gesprek wilt over gevolgen van de nieuw ontstane situatie. Hier zijn we natuurlijk toe bereid. Vanwege het technische gehalte van deze informatie bieden we u ook graag, in overleg met de griffie, een of meerdere technische sessie(s) aan. Hierin kan ook ruimte zijn om de werking van het gemeentefonds nader toe te lichten.

Tijdschema veranderprogramma en Voorjaarsnota



Tot slot

We zullen de komende maanden samen met uw raad stevige maatregelen moeten nemen om het tekort in het gemeentefonds op te vangen. Hierbij blijven we samen met u nadrukkelijk oog houden voor de inwoners van Utrecht en voor de grote uitdagingen waar onze stad voor staat.
Er is er helaas ook nog veel wat we niet weten als het gaat over de bezuinigen vanuit het Rijk. De lopende formatie zorgt voor veel onzekerheid als het gaat over de toekomstige inkomsten. We blijven als Utrecht en samen met de VNG voortdurend aandacht vragen voor de uitzonderlijke situatie waarin bijna alle Nederlandse gemeente zich bevinden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester