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

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	C. Bakker	**Datum**	27 juni 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	11373806
E-mail	cora.bakker@utrecht.nl	**Onderwerp**	Meicirculaire 2023 en overige financiële ontwikkelingen
Bijlage(n)	-	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Zoals gebruikelijk informeren we u voorafgaand aan de bespreking van de voorjaarsnota over uitkomsten van de meicirculaire van het Rijk. De verwerking van het resultaat en eventuele te maken keuzes naar aanleiding van de circulaire vindt plaats bij de begroting. In de voorjaarsnota van het Rijk heeft het kabinet een aantal besluiten genomen die doorwerken op de inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds. De financiële vertaling van deze (Rijks)voorjaarsnota is opgenomen in de Meicirculaire 2023.

Met deze brief informeren wij u over het financiële effect van deze circulaire voor de gemeente Utrecht. Hierin tekenen zich zorgwekkende financiële ontwikkelingen voor de gemeente af, met name in het beeld vanaf 2026. Vanaf dat jaar resteert een tekort van 17,7 miljoen euro structureel. De omvang van de risico-inschatting neemt hiermee af ten opzichte van de inschattingen bij onze Voorjaarsnota 2023. De kans dat de risico's optreden is met deze meicirculaire echter toegenomen. Voor de verwachte tekorten werkt het college scenario's uit.

Ontwikkelingen in bepaling groei gemeentefonds
Een groot deel van onze inkomsten komt uit het gemeentefonds (57%). Daarmee is het financieel beleid voor een groot deel afhankelijk van de ontwikkelingen die door het Rijk worden ingegeven. Driemaal per jaar wordt het gemeentefonds geactualiseerd met de wijzigingen in het rijksbeleid in de zogenoemde circulaires. De meicirculaire is gekoppeld aan de voorjaarsnota van het Rijk en de septembercirculaire aan Prinsjesdag. In de decembercirculaire worden kleinere aanpassingen doorgevoerd.

Vanaf 2026 heeft het Rijk de gebruikelijke wijze van groei en krimp van het gemeentefonds (trap-op, trap-af) uitgezet. In de meicirculaire is aangekondigd dat vanaf 2027 het gemeentefonds weer kan groeien (of krimpen) op basis van het BBP (Bruto Binnenlands Product). De reden die het Rijk voor de nieuwe systematiek aangeeft, is dat ze duidelijker meerjarig willen ramen met minder onvoorspelbare fluctuaties. Dit heeft echter ook gevolgen voor de financiële positie van gemeenten:

- Doordat de vraag naar zorg en daarmee de kosten van de zorg sneller stijgen dan het BBP, neemt de omvang van de uitkering van het gemeentefonds niet even snel toe als de gemeente kosten. Dat zet de begroting daarmee onder druk. Deze ontwikkeling komt naar verwachting in de septembercirculaire verder uitgewerkt naar ons toe.

- Het Rijk heeft voor 2026 wel een incidentele bijdrage aan het gemeentefonds toegekend, maar daar geen groei aan toegerekend. Het Rijk slaat dus een jaar over in de systematiek wat een langjarig effect heeft. Dit effect is nu al te zien in de meicirculaire.

Daarnaast wordt ook de prijscomponent aangepast:

- De compensatie van de stijgende prijzen zal ook aangepast worden aan de BBP-systematiek. Echter de kostenontwikkeling van de gemeenten ontwikkelt niet op dezelfde wijze als het BBP. Weg- waterbouw is een belangrijke kostenpost voor de gemeenten die in haar indexatie (GWW-index) doorgaans sterk afwijkt van het BBP. Dit zal naar verwachting ook onderdeel van de septembercirculaire uitmaken.

- De indexering wordt vanaf het jaar 2026 bepaald op basis van de hoogte van het gemeentefonds. Dit vervangt de huidige toerekening waarin de indexering van een jaar structureel aan alle jaren wordt toegekend. Dit effect is ook nu te zien in de meicirculaire.

Meicirculaire 2023: structureel lagere inkomsten van het Rijk
Door de aanpassingen in de systematiek en door het toekennen van bepaalde bedragen verandert ons financiële beeld. Deze meicirculaire bevat zowel meevallers als tegenvallers op het gebied van de bekostiging vanaf het jaar 2026. Gedeeltelijk hadden we hier al een inschatting voor gemaakt in de voorjaarsnota die nu bij u ter besluitvorming voorligt. We zien dat onze inschatting dicht bij de inkomsten vanuit het Rijk komt. Anderzijds zorgt de nieuwe systematiek voor nieuwe problemen. Doordat het jaar 2026 dichterbij komt, zien we de problemen verdiepen. We verwachten voor 2024 en 2025 een sluitende begroting te kunnen maken, maar vanaf 2026 begint het steeds lastiger te worden. Conform de aangenomen VNG resolutie ‘meerjarig financieel perspectief’ en uw motie hebben we hier steeds risico op genomen, maar we zijn op het punt gekomen dat we maatregelen moeten gaan voorbereiden. Deze presenteren wij aan u bij de Voorjaarsnota 2024.

Financieel effect meicirculaire
Het saldo van de meicirculaire wordt, zoals gebruikelijk, meegenomen bij het opstellen van de Begroting 2024. Doordat de herijking van het gemeentefonds vanaf 2023 van kracht is, is het lastig om een goede analyse te maken van de verschillen die ontstaan door het aanpassen van hoeveelheden (maatstaven). Dat komt omdat er deels met nieuwe maatstaven wordt gerekend. De effecten leiden tot onderstaande tabel, die we daarna puntsgewijs zullen toelichten.

In deze tabel ziet u aan de ene kant dat een deel van de risico-inschattingen bij de Voorjaarsnota 2023 optreden zoals verwacht, de gemeentefonds inschattingen komen overeen met uitkeringen van het Rijk. Daarnaast treden andere risico’s op: bij de uitkering voor jeugd en de wijziging in systematiek zien wij een negatiever beeld.

Bedragen x 1.000 euro	2024	2025	2026	2027	structureel
1) Risico-inschattingen					
1a) korting gemeentefonds regeerakkoord					
compensatie gemeentefonds				19.822	19.822
risico-inschatting Voorjaarsnota 2023				-20.252	-20.252
				-430	***-430***
1b) principeakkoord jeugdhulp					
compensatie gemeentefonds	*24.764*	*15.011*	*0*	*0*	*0*
risico-inschatting Voorjaarsnota 2023/ Begroting 2022	*-28.896*	*-20.186*	*0*	*0*	*0*
	-4.132	***-5.175***	***0***	***0***	***0***
2) Wijziging van systematiek					
2a) Nieuwe systematiek indexatie	616	133	-4.375	-6.083	*-6.083*
2b) Minder compensatie inflatie 2022	-3.460	-3.460	-3.460	-3.460	*-3.460*
3) Reguliere bijstelling					
WOZ waarden	-4.159	-4.159	-4.159	-4.159	*-4.159*
Hoeveelheidsverschillen	-2.769	-753	-1.656	-999	*-999*
4) Corresponderende posten	0	0	0	0	0
Totaal effect meicirculaire	**-13.904**	**-13.414**	**-13.650**	**-15.131**	**-15.131**
5) Effect herberekeningen	*8.900*	*8.100*	*-2.800*	*-4.200*	*-2.600*
Saldo na herberekeningen	**-5.004**	**-5.314**	**-16.450**	**-19.331**	**-17.731**

Het college verwacht het tekort voor de jaren 2024 en 2025 op te kunnen lossen door een positief effect van herberekening van begrotingsposten en incidentele voordelen. Vanaf 2026 resteert een tekort van 17,7 miljoen euro structureel. De omvang van de risico-inschatting neemt hiermee af, ten opzichte van die bij de voorjaarsnota 2023. De kans dat deze risico's optreden is met deze meicirculaire toegenomen. Voor de verwachte tekorten werkt het college scenario's uit.

Ad 1) Risico-inschatting gemeentefonds
In het financiële beeld hebben we rekening gehouden met inkomsten van het Rijk die op dat moment nog onzeker waren, deze zijn toegelicht in de voorjaarsnota's van 2022 en 2023 en de Begroting 2023. In deze meicirculaire zijn voor twee van deze inschattingen extra middelen ontvangen. Hiermee neemt onze totale risico-inschatting op de inkomsten van het Rijk af. De resterende inschattingen laten we in de begroting staan, dit betreft bijvoorbeeld de inkomsten voor jeugd vanaf 2026, compensatie voor de Omgevingswet en de wet kwaliteitsborging bouw, de opschalingskorting etc. Op de volgende twee onderwerpen ontvangen we in deze meicirculaire toch (deels) middelen:

- 1a. Korting gemeentefonds uit regeerakkoord (in relatie tot eerdere risico-inschattingen)
In het regeerakkoord is het gemeentefonds vanaf 2026 gekort, met het oog op het verbreden van het lokale belastinggebied. De verbreding van het belastinggebied wordt niet op de korte termijn verwacht. Daarom heeft het kabinet besloten om gemeenten te compenseren voor de korting op het gemeentefonds.

In de Voorjaarsnota hadden we een risico-inschatting gemaakt voor de korting van het gemeentefonds van 20 miljoen euro vanaf 2027. De meicirculaire laat zien dat het Rijk toch deels gaat compenseren, de compensatie is 0,43 miljoen euro lager uitgevallen. Dit wordt als structureel nadeel op het meerjarenbeeld verwerkt (zie tabel).

1b. Principeakkoord jeugd
Voor de jaren 2024 en 2025 zijn extra middelen uit het principeakkoord Jeugd aan het gemeentefonds toegevoegd. Dit is minder dan wij hadden verwacht en is waarschijnlijk het effect van de herijking van het gemeentefonds. Dit geeft een tekort in de jaren 2024 en 2025.

Ad 2) Wijziging van systematiek
-2a. Indexatie van het gemeentefonds
Het Rijk heeft de systematiek van het toekennen van indexatie aan het gemeentefonds gewijzigd. In plaats van de indexering van een jaar structureel aan alle jaren toekennen, wordt dit vanaf het jaar 2026 bepaald op basis van de hoogte van het gemeentefonds. Omdat het gemeentefonds vanaf 2026 flink in omvang daalt (zie hierboven), ontvangen we een lagere compensatie. Dit geeft in 2026 een tekort van 4,4 miljoen euro en deze loopt in 2027 op naar 6,1 miljoen euro.

-2b. Aanvullende compensatie voor inflatie 2022
In de Najaarsrapportage 2022 van het Rijk is aangekondigd dat gemeenten aanvullend gecompenseerd worden voor de effecten van de sterk stijgende prijzen in 2022. Dit extra geld is onder meer bedoeld om maatschappelijke instellingen te compenseren. Hiervoor was in december 2022 300 miljoen euro gereserveerd, echter in de voorjaarsnota is dit budget verlaagd naar 127 miljoen euro. Dit is het effect van de keuze om alleen de stijging van de materiële indexatie aanvullend te compenseren en het effect van de stijgende loonkosten niet mee te nemen. Dit geeft een structureel nadeel van 3,5 miljoen euro ten opzichte van onze verwachting uit de Voorjaarsnota 2023, deze was gebaseerd op de 300 miljoen euro die het Rijk had afgegeven.

Ad 3) Reguliere bijstelling
Jaarlijks worden de WOZ-waarden en hoeveelheden aangepast aan recente prognose. Doordat de WOZ-waarde in Utrecht sterker stijgt dan het landelijk gemiddelde, neemt de korting op het gemeentefonds toe. Zowel landelijk als in Utrecht neemt het verwachte aantal bijstandsgerechtigden af en daarmee ook de inkomsten uit het gemeentefonds. Dit verklaart voor een groot deel de hoeveelheidsverschillen.

Ad 4) Corresponderende posten
Ook worden in de meicirculaire de specifieke beleidsbudgetten bijgesteld of bekendgemaakt. Deze nemen wij neutraal op in onze begroting, dit wil zeggen dat de extra inkomsten worden geoormerkt voor de uitvoering van deze budgetten. Deze inkomsten hebben daarom geen effect op het financieel beeld.

Ad 5) Effect herberekeningen
In het proces van het opstellen van de Begroting 2024 zijn extra controles uitgevoerd op complexe financiële onderdelen, dit leidt tot enkele correcties op de berekening van de inkomsten uit het gemeentefonds, Algemene dekkingsreserve en salarisbegroting. Per saldo heeft dit een voordelig effect van ruim 8 miljoen euro in de jaren 2024 en 2025 en vanaf 2026 een tekort dat zich vertaalt naar structureel een tekort van 2,6 miljoen euro. Om in de toekomst dergelijke herberekeningen tot een minimum te beperken zijn aanvullende maatregelen genomen om de controles van complexe financiële dossiers eerder en beter te borgen. Dit wordt meegenomen in de Begroting 2024.

Zekerheid op korte termijn, onzekerheid op de lange termijn
We zien dat het Rijk steeds vaker kiest voor tijdelijke financiering van gemeentelijke taken. Zo neemt het aantal specifieke uitkeringen jaarlijks toe en zijn er tijdelijke fondsen voor o.a. woningbouw en energietransitie. Tevens zijn de extra middelen naar aanleiding van het toeslagenschandaal (POK-middelen) tijdelijk beschikbaar tot en met 2027. Na evaluatie wordt bepaald of en welk deel een structurele invulling krijgt. Ook het principeakkoord jeugd geeft financiële zekerheid voor de korte termijn, maar vanaf 2026 is daar wederom sprake van onzekerheid. Dit maakt het lastig voor gemeenten om langjarig vooruit te kijken en ons meerjarig vast te leggen in contracten of te investeren. De korte termijn bekostiging staat op gespannen voet met de benodigde langjarige investeringen bij veel maatschappelijke opgaven.

Vervolg
Zoals gezegd verwacht het college het tekort voor de jaren 2024 en 2025 op te kunnen lossen door een positief effect van herberekening van begrotingsposten en incidentele voordelen. Vanaf 2026 resteert een tekort. Weliswaar neemt de omvang van de risico-inschatting af ten opzichte van het eerdere beeld, maar de kans dat de risico’s optreden is toegenomen. Het college werkt aan scenario’s om invulling te geven aan deze verwachte tekorten. Tegelijkertijd blijven we samen met andere gemeenten en de VNG inzetten op reële compensatie voor de maatschappelijke taken van de gemeente.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,