

Bepaling toezichtvorm 2018-2021 gemeente Maastricht

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	9
2.3.	Samenvatting	12
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	29
3.3.	Analyse stuurinformatie	34
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving.....	37
4.	Financieel beleid en beheer	41
4.1.	Lokale heffingen.....	42
4.2.	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	45
4.3.	Onderhoud van kapitaalgoederen	49
4.4.	Financiering.....	59
4.5.	Bedrijfsvoering	62
4.6.	Verbonden partijen.....	69
4.7.	Grondbeleid.....	72
5.	Het onderzoek	77
5.1.	Inleiding.....	77
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	79
5.3.	Werkwijze.....	81
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	83
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	84
6.	Begrippen	85
7.	Bronnen	89

1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Voor u ligt het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Maastricht. Wij maken als het ware een foto van de financiële positie en financiële functie. Op basis van dit rapport doen Gedeputeerde Staten van Limburg een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar.

Het financieel verdiepingsonderzoek is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd. Dit onderzoek gaat verder dan het traditionele begrotingsonderzoek. Het verdiepingsonderzoek gebruiken wij om de toezichtvorm voor in principe vier jaar te bepalen.

Het rapport geeft aan, wat de belangrijkste aandachtspunten voor de financiële positie en financiële functie zijn. En waar wij de gemeente op monitoren. Daarbij staan vier aandachtsgebieden centraal.

Deze vier aandachtsgebieden én de onderwerpen uit de zeven verplichte paragrafen bij de begroting en de jaarstukken zijn de punten die in het financiële verdiepingsonderzoek aan de orde komen. Een nadere toelichting op de door ons gehanteerde werkwijze is opgenomen in paragraaf 5.3.

Het rapport

Het rapport heeft steeds dezelfde opbouw. We beginnen met de hoofdlijnen en werken die vervolgens verder uit. De lezer kan op die manier gemakkelijk kiezen of hij volstaat met de hoofdlijnen. Of dat hij ook de nadere detaillering van dit onderwerp wil lezen.

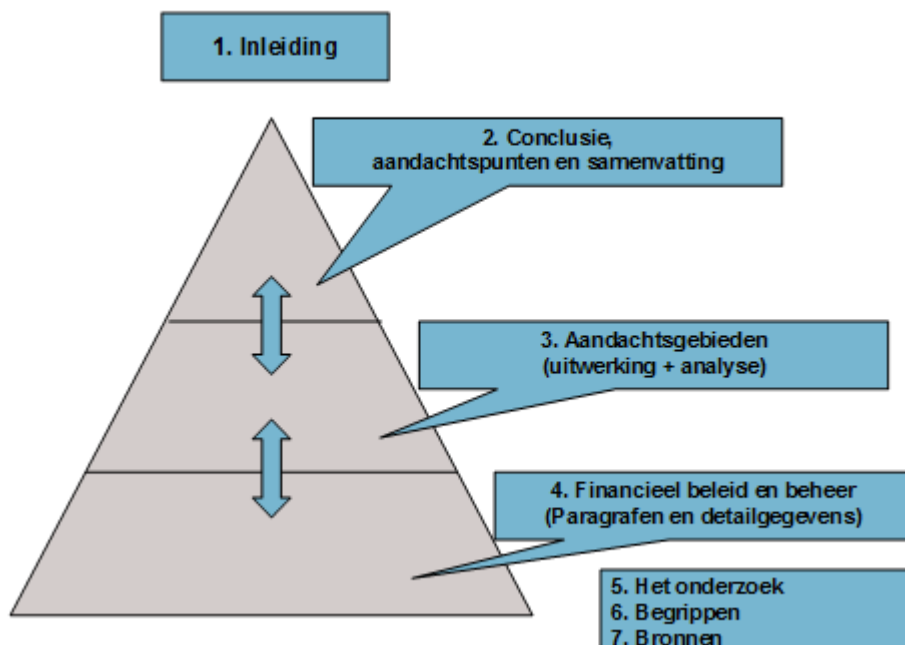
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

Wij adviseren in elk geval hoofdstuk 2 (Conclusie, aandachtspunten en samenvatting) te lezen.

Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden, en hoofdstuk 4, Financieel beleid en beheer, bevatten de verslagen van het onderzoek. Ook deze hoofdstukken kennen een opbouw, waarbij eerst de hoofdlijnen worden geschetst, waarna de detaillering volgt.

Hoofdstuk 5, Het onderzoek, gaat dieper in op kaders rondom toezicht en het financieel verdiepingsonderzoek.

De twee laatste hoofdstukken, Begrippen en Bronnen, geven nadere toelichtingen.



2. Conclusie, aandachtspunten en samenvatting

2.1. Conclusie van het onderzoek

Op 12 december 2017 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten de gemeente Maastricht op basis van de begroting 2018 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat de Provincie (college van Gedeputeerde Staten) de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dat wil zeggen dat de in december bepaalde toezichtvorm van kracht blijft tot 31 december van dit jaar.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent, dat, zodra Gedeputeerde Staten de onderzoeksconclusie overnemen, de periode vanaf de bekendmaking van het besluit van Gedeputeerde Staten t/m het begrotingsjaar 2021 toezichtarm zal zijn.

Het begrotingsjaar 2018 en het jaar 2019 van de meerjarenraming sluiten met een tekort van respectievelijk € 2,811 miljoen en € 0,379 miljoen. De jaren 2020 en 2021 sluiten met positieve saldi van € 0,943 miljoen en € 7.000.

Omdat de gemeente het laatste jaar van de meerjarenraming een structureel en reëel evenwicht heeft gepresenteerd, hebben Gedeputeerde Staten in december 2017 besloten de gemeente voor 2018 repressief toezicht te geven. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Artikel 203, lid 1, Gemeentewet stelt dat een begroting onder repressief toezicht staat als de begroting structureel en reëel in evenwicht is, en als dat niet het geval is, als aannemelijk is dat uiterlijk aan het eind van de meerjarenramingperiode dat evenwicht is hersteld. Dat laatste is het geval en de reden dat Gedeputeerde Staten hebben besloten dat voor de begroting 2018 repressief toezicht geldt. Dit besluit gaat alleen over de begroting 2018.

Er is verschil tussen de normen van de Gemeentewet bij de beantwoording van de vraag of een begroting onder repressief toezicht staat en de normen van de Provincie bij de beantwoording van de vraag of er sprake kan zijn van meerjarig repressief toezicht. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen moeten het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Het financieel verdiepingsonderzoek wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2018-2021.

De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maastricht is een grote gemeente met kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's.

Op basis van het tekort in het begrotingsjaar 2018 van € 2,811 miljoen en voor het jaar 2019 van € 379.000 kan de gemeente normaal geen meerjarig repressief toezicht krijgen. Als we het tekort van € 2,811 miljoen afzetten tegen het begrotingstotaal van ca. € 492 miljoen zien we dat dit tekort ca. 0,6%

bedraagt. Als we het tekort van € 379.000 afzetten tegen het begrotingstotaal komen we uit op ca. 0,1%.

Bij de beoordeling of de gemeente Maastricht meerjarig repressief toezicht kan krijgen hebben wij gekeken naar de saldi van de begroting 2018, de positieve saldi uit het regeerakkoord / Inter Bestuurlijk Programma, het antwoord van de gemeente met betrekking tot achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en de vermogenspositie. De hoogte van het Vruchtboomfonds bedraagt per 1 januari 2018 ca. € 110 miljoen.

Op basis van het bovenstaande zijn wij van oordeel dat Maastricht een meerjarige uitspraak kan krijgen zonder voorwaarden.

2.2. Aandachtspunten

Maastricht komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2018 tot en met 2021. Om Meerjarig repressief toezicht te houden tot en met 2021 moet de gemeente bij de begroting 2019 (voor tenminste de jaren 2019-2021), 2020 (voor tenminste de jaren 2020 en 2021) en 2021 (voor tenminste het jaar 2021) voor structureel en reëel evenwicht zorgen.

De aandachtspunten en aanbevelingen die we hebben, zijn in hoofdstuk 3 en 4 per onderwerp geformuleerd. Wij adviseren de gemeente deze punten op te pakken, omdat het een verdere verbetering van de financiële positie en financiële functie kan betekenen. De uitvoering van deze punten is geen voorwaarde voor het behoud van het meerjarig repressief toezicht.

Wij hebben tijdens ons onderzoek wel een aantal risico's geconstateerd. Deze risico's willen wij hier benoemen en kort op ingaan.

Sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Maastricht geeft in de begroting 2018 aan dat het op peil houden van ondersteuning en zorg voor de inwoners het zwaartepunt binnen het sociaal beleid was. Dit met het oog op de drie decentralisaties. Maastricht wil niemand door het ijs laten zakken. De gemeente geeft aan dat ze in grote lijnen geslaagd zijn in die gigantische opgave. De zorg is gecontinueerd en tegelijkertijd heeft de gemeente grote veranderingen doorgevoerd binnen het sociaal domein. Dit zal ook nog in 2018 volop de aandacht van de gemeente vragen. Verder geeft de gemeente aan dat de financiële kant van de drie decentralisaties een opgave blijft. Maastricht heeft samen met andere gemeenten een beroep gedaan op de rijksoverheid om financieel bij te springen. Met name het tempo van de rijksbezuinigingen loopt niet in de pas met de invoering van de nieuwe taken door de gemeenten.

Wij constateren dat de middelen die de gemeente ontvangt van het Rijk voor de uitvoering van de taken van de drie decentralisaties ontoereikend zijn. In de kaderbrief 2017 heeft de gemeente aangegeven dat het tekort in het sociaal domein voor 2017 uitkomt op ruim € 8,0 miljoen. Verder wordt aangegeven dat de draaiknoppen die de gemeente ter beschikking heeft, moeten leiden tot budgetneutraliteit waarbij de verwachting is dat dit vijf jaar zal duren. In de begroting 2018 lezen we dat het geprognosticeerde tekort binnen het sociaal domein over 2017 zal uitkomen op € 13,5 miljoen.

Omdat er grote bedragen omgaan in het sociaal domein en omdat de rijksbudgetten voor het sociaal domein teruglopen, is er alle reden om de uitvoering en de financiën van het sociaal domein voortdurend en nauwgezet in de gaten te houden.

BUIG-middelen

De gemeente heeft in de kaderbrief 2017 uitgelegd welke positieve gevolgen het nieuwe objectieve verdeelmodel van de BUIG-middelen (deze middelen zijn bedoeld voor de bijstandsuitkeringen) voor de gemeente heeft. Maastricht heeft in eerste instantie € 11,2 miljoen ingezet vanuit de BUIG middelen ter

dekking van de tekorten in het sociaal domein (€ 9,0 miljoen tekorten jeugd en WMO en € 2,2 miljoen dekking armoede) in de begroting 2018. Verder heeft de gemeente in de begroting 2017 meerjarig € 2,4 miljoen ingezet als achtervang voor exploitatietekorten bij de MTB. Later heeft de gemeente in de Memorie van Toelichting behorende bij de begroting 2018 aangegeven dat het overschot bij de BUIG-middelen naar verwachting € 5,5 miljoen lager zal uitvallen voor 2018 dan eerder verwacht. Dit betekent dat er in de begroting 2018 € 3,3 miljoen in plaats van € 9,0 miljoen vanuit de BUIG-middelen ingezet wordt ter dekking van de tekorten bij de drie decentralisaties.

Het risico bij de BUIG-middelen is dat het macrobudget conjunctuur gevoelig is en de verdeling ervan regelmatig wordt gewijzigd. De BUIG-middelen hebben de laatste jaren veel schommelingen laten zien omdat de budgetten en verdelingen vaak werden aangepast.

Wij adviseren u (zeer) terughoudend te zijn bij het inzetten van BUIG-middelen.

Verbonden partijen

De gemeente laat een groot deel van haar taken uitvoeren door samen te werken met andere organisaties: andere medeoverheden, non-profitorganisaties of private partijen. De gemeente verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Het kan hierbij gaan om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden. Er kunnen veel voordelen behaald worden door deze samenwerkingsverbanden maar er kunnen ook risico's kleven aan het deelnemen. Maastricht heeft dat in het verleden al ervaren. Enkele voorbeelden zijn de MTB en de WOM Belvédère. Het is voor Maastricht van groot belang dat ze een actueel en goed beeld heeft van de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen en dat de risico's in beeld zijn zodat de gemeente daarop alert kan reageren. Alleen zo kan de gemeente de vier cyclische activiteiten, sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht, die in de kadernota Governance gemeente Maastricht staan, goed uitvoeren. Wij adviseren de gemeente beter in beeld te brengen welk financieel risico de gemeente loopt bij verbonden partijen redenerend vanuit de risicoanalyse. Wij hebben hierover gerapporteerd in paragraaf 4.6 Verbonden partijen.

Omgevingswet

In 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Er zal aandacht moeten zijn bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, werkprocessen die veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders.

De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. In de toelichting op het budgettair kader staat geen bedrag vermeld voor het begrotingsjaar 2018. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat er voor 2018 € 0,4 miljoen is opgenomen in de begroting 2018. Voor de jaren ná 2018 zijn nog geen bedragen bekend omdat veel wetteksten nog niet zijn uitgekristalliseerd. Ook is nog niet bekend aan welke vereisten de informatievoorziening en digitalisering precies moeten voldoen. Daarom zal pas zodra hier duidelijkheid over is een businesscase worden opgesteld met een vooruitblik tot 2024 voor de investeringskosten en de mogelijke exploitatiekosten en frictiekosten. Dit zal op zijn vroegst bij de kaderbrief 2018 plaatsvinden. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2021 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

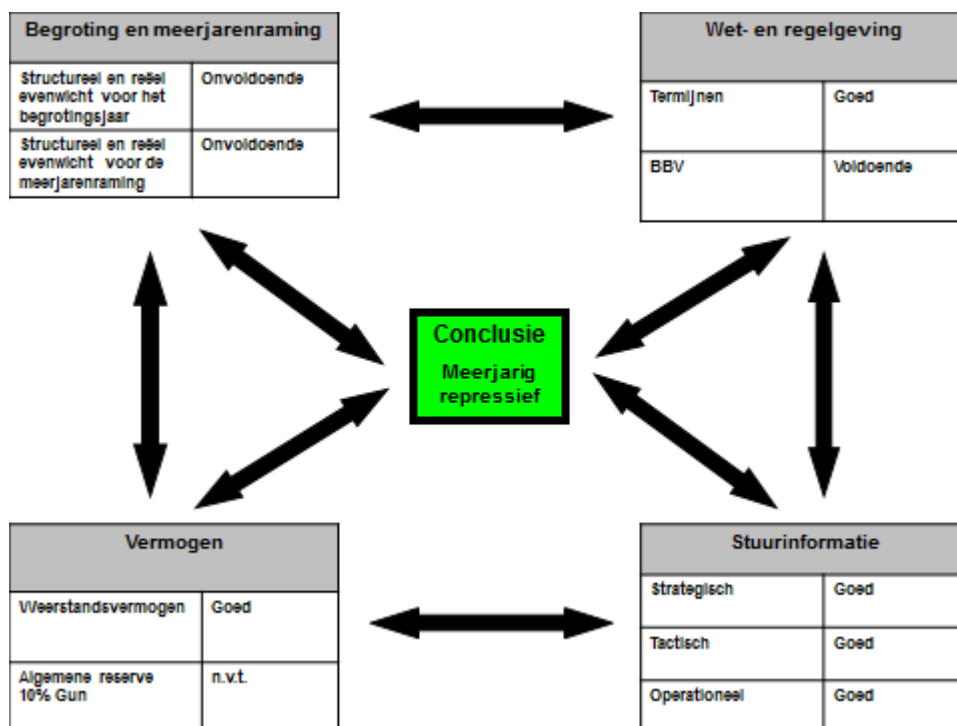
Bezuinigingen / ombuigingstaakstellingen

Maastricht heeft in het coalitieakkoord 2014-2018 'Wij Maastricht' aangegeven dat een sluitend meerjarenperspectief het uitgangspunt is, zonder lastenverhoging voor de Maastrichtse burgers en bedrijven. Er zijn voor de jaren 2018-2021 flinke tekorten op Jeugd en WMO van ca. € 13,5 miljoen. Om deze tekorten af te dekken heeft de gemeente dekking gezocht voor € 3,5 miljoen door middel van draaiknoppen sociaal en voor € 3,3 miljoen uit de overschotten BUIG-middelen. Voor het restant moet nog een structurele oplossing gezocht worden. Daarnaast heeft de gemeente om de begroting 2018 en het jaar 2019 sluitend te krijgen een incidentele onttrekking aan de reserves gedaan van € 6,750 en € 2,0 miljoen.

Wij adviseren de gemeente de huidige en toekomstige bezuinigingen / ombuigingstaakstellingen goed te monitoren en als de bezuinigingen / ombuigingstaakstellingen niet gerealiseerd kunnen worden met vervangende besluiten te komen.

2.3. Samenvatting

In paragraaf 5.3 Werkwijze zijn de belangrijkste aandachtsgebieden van ons onderzoek benoemd. Wij hebben dit verder geconcretiseerd door aan deze aandachtsgebieden kritische indicatoren te koppelen. Dit heeft geleid tot de volgende scorecard van de gemeente Maastricht.



Belangrijkste resultaten en aandachtspunten bij de vier aandachtsgebieden

Begroting en meerjarenraming
<p>De begroting 2018 en het jaar 2019 van de meerjarenraming sluiten met een tekort van respectievelijk € 2,811 miljoen en € 0,379 miljoen. De jaren 2020 en 2021 sluiten met positieve saldi van € 0,943 miljoen en € 7.000.</p> <p>De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maastricht is een grote gemeente met kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's.</p> <p>Wij zijn van mening dat Maastricht een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).</p> <p>Zoals al aangegeven laten het begrotingsjaar 2018 en het jaar 2019 van de meerjarenraming tekorten zien. De jaren 2020 en 2021 laten positieve saldi zien. Hiermee voldoet de meerjarenbegroting</p>

2018-2021 niet aan de norm voor meerjarig repressief toezicht. Op basis van het tekort in het begrotingsjaar 2018 van € 2,811 miljoen en voor het jaar 2019 van € 379.000 kan de gemeente geen meerjarig repressief toezicht krijgen. Als we het tekort van € 2,811 miljoen afzetten tegen het begrotingstotaal van ca. € 492 miljoen zien we dat dit tekort ca. 0,6% bedraagt. Als we het tekort van € 379.000 afzetten tegen het begrotingstotaal komen we uit op ca. 0,1%.

Ten aanzien van het onderhoud kapitaalgoederen hebben wij in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geen financiële aansluiting kunnen vinden met de plannen en leidraden. Laat in de paragraaf de financiële aansluiting zien met de plannen en / of leidraden en de budgetten die zijn opgenomen in de paragraaf.

Ook hebben wij aan de gemeente de vraag gesteld of er achterstallig onderhoud is. Wij hebben het onderstaande antwoord per mail ontvangen.

“Hierbij kan ik bevestigen dat het er over het geheel genomen geen sprake is van achterstallig onderhoud op de genoemde onderdelen. Globaal genomen wordt voor alle onderdelen voldaan aan de door de gemeenteraad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Dit betreft de gerealiseerde CROW-niveaus, zoals die in de begroting per onderdeel staan beschreven (zie tabel op pag. 120 in combinatie met par. 4.6 (duurzame kapitaalgoederen) op pag. 210-220). Deze gerealiseerde adequate onderhoudsniveaus zijn gemiddelde scores die gelden voor (grote delen van) de gehele stad. Dat betekent dat het leeuwendeel van het areaal voldoet aan de norm of daar boven zit maar ook dat een klein deel daar onder zit. Door verdere uitvoering van meerjarenonderhoudsprogramma's worden de slechtste onderdelen gericht als eerste aangepakt. Met deze aanpak is het continueren van een adequaat onderhoudsniveau geborgd.”

Bij de verbonden partijen besteedt de gemeente in 2018 extra aandacht aan de WOM Belvédère, MTB, Projectbureau A2, Veiligheidsregio, KBL en MECC Maastricht. De gemeente besteedt extra aandacht aan partijen waar een hoog financieel en beleidsmatig belang aan verbonden is. Wij zouden graag zien, en dat komt in de paragraaf niet tot uitdrukking, dat de gemeente beter in beeld brengt welk financieel risico de gemeente loopt bij deze partijen redenerend vanuit de risicoanalyse.

Vermogen

Het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement (december 2015). Er heeft in december 2017 een kleine wijziging / aanpassing in de nota plaatsgevonden. De Gemeentewet, de verordening 212, maar met name het BBV bepalen in sterke mate de grenzen van beleid. In de nota worden relaties gelegd tussen weerstandsvermogen en risicomanagement, en reserves en voorzieningen.

De informatie rondom het vermogen in de begroting 2018 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Daarbij nemen we mee dat de gemeente het Vruchtboomfonds nu meer inzet voor het opvangen van tegenvallers en tekorten en daarmee de 'kleine' algemene reserve ondersteunt.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Wet- en regelgeving

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2018 en jaarrekening 2016. Verder past de gemeente het BBV in het algemeen 'voldoende' toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving. De raad heeft genoeg instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

Stuurinformatie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4. Met de huidige stuurinformatie beschikt Maastricht over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

3. Aandachtsgebieden

Zoals wij in de inleiding van deze rapportage al hebben aangegeven, zijn de belangrijkste aandachtsgebieden om te komen tot een meerjarige uitspraak over de vorm van toezicht:

- begroting en meerjarenraming (paragraaf 3.1);
- vermogen (paragraaf 3.2);
- stuurinformatie (paragraaf 3.3);
- wet- en regelgeving (paragraaf 3.4).

Leeswijzer tabellen:

In hoofdstuk 3 en 4 (met uitzondering van de paragrafen 3.3 en 3.4) vatten we de onderzoeksresultaten ook samen in tabellen aan het begin van de paragraaf. Deze resultaten hebben betrekking op:

Financiële aspecten

Hierbij ligt met name de nadruk op de kwaliteit van de ramingen van begroting en meerjarenraming. Betekenis symbolen en afkortingen in dit veld (tevens ook in het veld algemeen oordeel):

- ☺ = positief;
- ☹ = neutraal;
- ⊗ = negatief.

Stuurinformatie

Hierbij kijken we naar de kwaliteit van stuurinformatie. Die maken we op strategisch, tactisch en operationeel niveau inzichtelijk. De scores die de gemeente kan behalen zijn: goed, voldoende, onvoldoende en slecht.

Algemeen oordeel

In dit veld bekijken we de financiële scores en de scores op stuurinformatie integraal.

Ontwikkeling

Met dit veld geven wij aan, of sprake is van ontwikkelingen die het beeld binnen de meerjarenraming kunnen beïnvloeden. Deze ontwikkelingen moeten wel concreet zijn. Bijvoorbeeld op basis van een besluit door college en/of de raad. Betekenis van de symbolen in dit veld:

- ↗ = ontwikkelingen laten een duidelijke verbetering zien;
- = er zijn geen ontwikkelingen die het beeld bijstellen;
- ↘ = ontwikkelingen laten duidelijke verslechtering zien.

3.1. Analyse begroting en meerjarenraming

Onderzoek	Begroting	Meerjarenraming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming			Goed	Goed	Goed		

Conclusie

De begroting 2018 en het jaar 2019 van de meerjarenraming sluiten met een tekort van respectievelijk € 2,811 miljoen en € 0,379 miljoen. De jaren 2020 en 2021 sluiten met positieve saldi van € 0,943 miljoen en € 7.000. Het tekort in 2018 is 0,6% en in 2019 0,1% van het begrotingstotaal. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente heeft een goed inzicht in de financiële positie. Maastricht is een grote gemeente met kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's.

Wij zijn van mening dat Maastricht een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Gedeputeerde Staten hebben op 12 december 2017 de raad van Maastricht geïnformeerd dat de begroting 2018 onder repressief toezicht staat. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Artikel 203, lid 1, Gemeentewet stelt dat een begroting onder repressief toezicht staat als de begroting structureel en reëel in evenwicht is, en als dat niet het geval is, als aannemelijk is dat uiterlijk aan het eind van de meerjarenramingperiode dat evenwicht is hersteld. Dat laatste is het geval en de reden dat Gedeputeerde Staten hebben besloten dat voor de begroting 2018 repressief toezicht geldt. Dit besluit gaat alleen over de begroting 2018.

Er is dus verschil tussen de normen van de Gemeentewet bij de beantwoording van de vraag of een begroting onder repressief toezicht staat en de normen van de Provincie bij de beantwoording van de vraag of er sprake kan zijn van meerjarig repressief toezicht.

Zoals al aangegeven laten het begrotingsjaar 2018 en het jaar 2019 van de meerjarenraming tekorten zien. De jaren 2020 en 2021 laten positieve saldi zien. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen moeten het begrotingsjaar en alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Het financieel verdiepingsonderzoek wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2018-2021. Op basis van het tekort in het begrotingsjaar 2018 van € 2,811 miljoen en voor het jaar 2019 van € 379.000 kan de gemeente geen meerjarig repressief toezicht krijgen. Als we het tekort van € 2,811 miljoen afzetten tegen het begrotingstotaal van ca. € 492 miljoen zien we dat dit tekort ca. 0,6% bedraagt.

Als we het tekort van € 379.000 afzetten tegen het begrotingstotaal komen we uit op ca. 0,1%.

Ten aanzien van het onderhoud kapitaalgoederen hebben wij in de paragraaf geen financiële aansluiting kunnen vinden met de plannen en leidraden. Laat in de paragraaf de financiële aansluiting zien met de plannen en leidraden.

Ook hebben wij aan de gemeente de vraag gesteld of er achterstallig onderhoud is. Wij hebben het onderstaande antwoord per mail ontvangen.

“Hierbij kan ik bevestigen dat het er over het geheel genomen geen sprake is van achterstallig onderhoud op de genoemde onderdelen. Globaal genomen wordt voor alle onderdelen voldaan aan de door de gemeenteraad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Dit betreft de gerealiseerde CROW-niveaus, zoals die in de begroting per onderdeel staan beschreven (zie tabel op pag. 120 in combinatie met par. 4.6 (duurzame kapitaalgoederen) op pag. 210-220). Deze gerealiseerde adequate onderhoudsniveaus zijn gemiddelde scores die gelden voor (grote delen van) de gehele stad. Dat betekent dat het leeuwendeel van het areaal voldoet aan de norm of daar boven zit maar ook dat een klein deel daar onder zit. Door verdere uitvoering van meerjarenonderhoudsprogramma's worden de slechtste onderdelen gericht als eerste aangepakt. Met deze aanpak is het continueren van een adequaat onderhoudsniveau geborgd”.

Bij de verbonden partijen besteedt de gemeente in 2018 extra aandacht aan de WOM Belvédère, MTB, Projectbureau A2, Veiligheidsregio, KBL en MECC Maastricht. De gemeente besteedt extra aandacht aan partijen waar een hoog financieel en beleidsmatig belang aan verbonden is. Wij zouden graag zien, en dat komt in de paragraaf niet tot uitdrukking, dat de gemeente beter in beeld brengt welk financieel risico de gemeente loopt bij deze partijen redenerend vanuit de risicoanalyse.

In deze paragraaf hebben wij een aantal onderwerpen belicht die het beeld van de financiële positie in positieve of negatieve zin kunnen gaan beïnvloeden. Het gaat om het sociaal domein, omgevingswet, verbonden partijen en open-eind regelingen. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de teksten hierover in deze paragraaf.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- zorg in de toekomst voor een structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en *alle* jaren van de meerjarenraming om in aanmerking te komen voor meerjarig repressief toezicht;
- kwantificeer de risico's die in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing benoemd worden;
- ga in de paragraaf verbonden partijen in op de financiële risico's die de gemeente loopt bij verbonden partijen redenerend vanuit de risicoanalyse. Dit kan ook zijn beslag krijgen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- laat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de aansluiting zien tussen de budgetten opgenomen in de paragraaf en de plannen en leidraden.

Waarom onderzoek naar de begroting en meerjarenraming?

Wij onderzoeken de gemeentelijke financiële positie, omdat dit essentieel is voor een meerjarige uitspraak over de toezichtvorm. In de Gemeentewet (artikel 203) en in het Gemeenschappelijk

Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” staan een aantal toetsingskaders die van belang zijn om voor repressief toezicht in aanmerking te komen. Kwaliteit van de ramingen, zowel in de begroting als meerjarenraming, is belangrijk in onze beoordeling. Speciale aandacht hebben wij daarbij ook voor ontwikkelingen en risico’s die de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden, zoals grondexploitaties.

Daarom beoordelen wij de budgettaire positie van de gemeente, oftewel het evenwicht tussen de jaarlijkse uitgaven en inkomsten, inclusief meerjarenraming. Hoofdzaak is, dat de begroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Is dit niet het geval dan moet er een reëel perspectief op evenwicht zijn. Daarnaast kijken wij naar behaalde resultaten, zoals deze zijn vastgesteld in de jaarrekeningen. Wanneer er sprake is van structurele jaarrekeningtekorten, kijken wij of deze in de eerstvolgende begroting structureel zijn afgedekt. Als dat niet het geval is kan dat reden zijn om die begroting dan onder preventief toezicht te plaatsen.

Onderzoek en bevindingen

Met ons onderzoek willen we nagaan of het mogelijk is Gedeputeerde Staten een uitspraak te laten doen over de toezichtvorm 2018-2021. Daarvoor gebruiken we de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 die in november 2017 in de raad is behandeld en vastgesteld. Wijzigingen daarna in de ramingen en saldi laten we buiten beschouwing. Tenzij een wijziging, die uiterlijk 30 april 2018 is vastgesteld, zo bepalend is voor het algemene financiële beeld, dat het in feite niet mogelijk is daaraan voorbij te gaan.

Bij ons onderzoek kijken we zowel terug als vooruit. Zo hebben bepaalde resultaten vanaf 2014 meegewogen in de beeldvorming over de begroting 2018 en bijbehorende meerjarenraming 2019-2021.

Het is de vierde en laatste begroting in deze bestuursperiode. Maastricht geeft in de begroting aan dat sinds de economische crisis een omslag noodzakelijk was. Er waren vele externe ontwikkelingen van invloed, zoals de intrede van de participatiesamenleving, de decentralisatie van rijkstaken, de flexibilisering van arbeid, de kantelende verhouding tussen overheid en burgers, het klimaatvraagstuk etc. De gemeente geeft verder aan dat de stad Maastricht floreert en klaar is voor de toekomst. Denk hierbij aan het leef-, werk- en verblijfsklimaat voor bewoners, bezoekers en bedrijven dat van hoog niveau is, de gemeente financieel gezond is, er ruimte is voor investeringen etc. Maar er zijn ook zorgen. De tweedeling in de samenleving groeit, het lukt niet alle Maastrichtenaren te laten profiteren van de aantrekkelijke economie met als gevolg dat de inkomensverschillen toenemen. Maastricht gaat in de begroting 2018 op de pagina’s 7 tot en met 12 in op de resultaten die de afgelopen jaren zijn behaald op economie en middelen, sociaal, veiligheid en leefbaarheid, duurzaamheid, stadsontwikkeling, stadsbeheer, sport, cultuur, student en stad, zorg, participatie, mobiliteit en regionale samenwerking.

nBBV

Met ingang van de begroting 2017 zijn de landelijke regels voor het opstellen van de begroting en de wijze van financiële verantwoording in belangrijke mate gewijzigd met het van kracht zijn van het nieuwe BBV (nBBV). Aanleiding hiervoor is het rapport commissie Depla, waar aanbevelingen zijn gedaan om de positie van de raad te versterken en het financieel inzicht en vergelijkbaarheid in de begroting te vergroten. De wijzigingen in het nBBV zijn in juni / juli 2016 door het Rijk aangepast en verder geconcretiseerd. De gemeente voldoet aan de eisen uit het nBBV.

Het financiële beeld sinds 2014

Het gaat in deze paragraaf vooral om de financiële cijfers en uitkomsten. En om de betrouwbaarheid en de volledigheid van de cijfers. Daarom kijken we nu nog wat uitgebreider naar de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 en naar de afgelopen jaren 2014-2016.

Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021

In de Kaderbrief 2017 heeft de gemeente aangegeven dat in het raadsbesluit enkele kredietvotingen zijn opgenomen. Het gaat om de verbouw en nieuwbouw van het MECC en de herinrichting Stationsstraat / busstation / Stationsplein. Dit is niet gebruikelijk. Normaal zou bij de kaderbrief of begroting een reservering plaatsvinden en daarna zou via een afzonderlijk raadsvoorstel het krediet beschikbaar worden gesteld. Voor beide ontwikkelingen zijn voorafgaand aan de behandeling van de kaderbrief raadsvoorstellen gedaan.

Het financiële beeld van de begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Maastricht heeft de begroting 2018-2021 vastgesteld op 14 november 2017. De begroting 2018 is, inclusief de Memorie van Toelichting, voor de jaren 2018 en 2021 sluitend vastgesteld. Voor de jaren 2019 en 2020 heeft de gemeente deze vastgesteld met een klein tekort van respectievelijk € 306.000 en € 279.000. Daarnaast heeft de gemeente de jaren 2018 en 2019 sluitend gemaakt met een incidentele dekking van € 6,750 miljoen en € 2,0 miljoen. Onttrekkingen aan reserves zijn altijd incidenteel en daar moeten incidentele lasten tegenover staan anders corrigeren wij deze bedragen negatief voor de bepaling van het structurele saldo.

Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben betrekking op de incidentele dekking van € 6,750 miljoen en € 2,0 miljoen in de jaren 2018 en 2019. In onze begrotingsbrief 2018 hebben wij aangegeven dat u voor het begrotingsjaar 2018 en de jaren van de meerjarenraming 2019-2021 maximaal € 1,63 per aandeel BNG van € 2,50 mag opnemen. U heeft voor de jaren 2018 en 2019 meer dividend geraamd. Normaal zouden wij hierop een correctie toepassen. Dit bedrag hebben wij in dit onderzoek niet gecorrigeerd omdat in de AvA BNG van april 2017 een hoger dividend is vastgesteld. Dit was bij de vaststelling van de begrotingsbrief 2018 nog niet bekend.

Verder hebben wij de incidentele baten en lasten uit de begroting 2018 (pagina 258 tot en met 265) één op één overgenomen. Dit betekent dat u meer incidentele lasten dan incidentele baten heeft opgenomen in de begroting. Incidentele lasten corrigeren wij positief en incidentele baten negatief.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2018-2021 (bedragen * € 1)

Saldo	B2018	B2019	B2020	B2021
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	0	-306.000	-279.000	134.000
Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar	- 2.811.000	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming	n.v.t.	- 379.000	943.000	7.000

In de tweede en derde regel van tabel 3.1.1 staan de saldi die wij hebben berekend, de structurele en reële saldi. Het begrotingsjaar 2018 en 2019 van de meerjarenraming zijn niet structureel en reëel in evenwicht. De jaren 2020 en 2021 zijn wel structureel en reëel in evenwicht. Onder het begrip reëel

evenwicht verstaan wij dat de gemeente alle lasten en baten opneemt en dat ze de lasten en baten naar beste weten raamt, volgens de meest recente informatie en op basis van realistische uitgangspunten. In de jaarlijkse begrotingsbrief die Gedeputeerde Staten elk voorjaar naar de gemeenten sturen, geven ze daarvoor een aantal handvatten.

Structureel evenwicht houdt in dat de structurele lasten door structurele baten worden gedekt.

In de tekst boven de tabel hebben wij aangegeven welke posten wij gecorrigeerd hebben en dus welke wijzigingen in de saldi van de gemeente optreden als we die toetsen aan de criteria structureel en reëel. Toetsing aan het criterium reëel heeft niet tot wijzigingen geleid. Volgens ons zijn de ramingen 2018-2021 volledig en realistisch. Voor de toetsing aan het criterium structureel zijn wij uitgegaan van het overzicht incidentele baten en lasten uit de begroting 2018. Zoals al eerder aangegeven hebben wij deze lijst één op één overgenomen.

In de begroting 2018 is de septembercirculaire 2017 verwerkt.

Gedeputeerde Staten hebben in december 2017 besloten Maastricht op basis van het positieve structurele en reële saldo van de laatste twee jaar van de meerjarenraming repressief toezicht toe te kennen.

De begroting is niet alleen van belang voor het financiële inzicht, maar is eveneens en vooral het stuurmiddel van de raad. Het is de bedoeling dat het beleid wordt gerealiseerd. Wij kijken in dat verband met name naar de aanwezigheid van visie, ontwikkelingen, de relaties met de programma's en de doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Wij constateren dat de gemeente in haar begroting in ruime mate voldoet aan deze voorwaarden.

De raad heeft in artikel 7a van de verordening 212 bepaald dat het college de raad informeert door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting. In de verordening is vastgesteld dat er twee rapportages worden opgesteld. De eerste rapportage wordt aangeboden met peildatum 1 mei. Deze rapportage wordt behandeld in juni als onderdeel van de kaderbrief. Bij de kaderbrief zal een uitvoeringsbeeld worden gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen. De tweede rapportage wordt behandeld in november / december. En deze rapportage gaat in op majeure afwijkingen zowel wat betreft de lasten, opbrengsten, de beleidspresentaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. In beide rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen van: inkomsten uit de algemene uitkering, de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt, resultaten uit grondexploitaties, de overige baten en lasten per programma, de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma en de risicoparaagraaf. Deze rapportages zijn primair bedoeld als voortgangsrapportages van het college aan de raad. Het college rapporteert aan de raad over de voortgang van de uitvoering van de begroting. Dus ook op tactisch en operationeel niveau bevatten de begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening goede informatie om in control te zijn.

Op basis van tabel 3.1.1 is er formeel sprake van structureel en reëel begrotingsevenwicht voor de jaren 2020 en 2021 van de meerjarenraming maar niet voor het begrotingsjaar 2018 en 2019 van de meerjarenraming. Het begrotingsjaar heeft een tekort van € 2,811 miljoen en 2019 heeft een tekort van € 379.000. Het tekort in 2018 is 0,6% van het begrotingstotaal. De begroting van de gemeente kan onder normale omstandigheden tegen een stootje. De gemeente geeft een goed inzicht in de financiële positie. Maastricht is een grote gemeente met alle kenmerken van dien: (grote) ambities met bijbehorende risico's. Voor meer informatie verwijzen wij u naar de paragrafen in hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer), naar informatie in deze paragraaf en naar paragraaf 3.2 Analyse vermogen.

Wij zijn van mening dat Maastricht een goed inzicht geeft in haar financiële positie en instrumenten tot haar beschikking heeft om de raad op de juiste momenten te laten (bij)sturen. Wij komen tot deze conclusie omdat de gemeente in ruime mate voldoet aan het BBV. Verder is de informatie die de gemeente verstrekt duidelijk, inzichtelijk en transparant. Dit blijkt ook uit de scores in de paragrafen van hoofdstuk 3 (Aandachtsgebieden) en hoofdstuk 4 (Financieel beleid en beheer).

Wij kijken nu wat verder, om te bepalen of het beeld van de saldi wellicht enige aanvulling behoeft. We kijken naar onderwerpen die het financiële beeld in positieve of negatieve zin kunnen gaan beïnvloeden.

Het sociaal domein

Het sociaal domein, vaak ook aangeduid als de drie decentralisaties, zorgt bij alle gemeenten voor grote druk. Na de overdracht in 2015 van de taken moeten gemeenten een transformatie realiseren. Met de transformatie moeten de gemeenten beter voorzien in de behoeften van hun inwoners op het hele terrein van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatie. Tegelijkertijd moet de transformatie (uiteindelijk) een (forse) kostenreductie opleveren.

Maastricht geeft in de begroting 2018 aan dat het op peil houden van ondersteuning en zorg voor de inwoners het zwaartepunt binnen het sociaal beleid was. Dit met het oog op de drie decentralisaties. Maastricht wil niemand door het ijs laten zakken. De gemeente geeft aan dat ze in grote lijnen geslaagd is in die gigantische opgave. De zorg is gecontinueerd en tegelijkertijd heeft de gemeente grote veranderingen doorgevoerd binnen het sociaal domein. Dit zal ook nog in 2018 volop de aandacht van de gemeente vragen. Verder geeft de gemeente aan dat de financiële kant van de drie decentralisaties een opgave blijft. Maastricht heeft samen met andere gemeenten een beroep gedaan op de rijksoverheid om financieel bij te springen. Met name het tempo van de rijksbezuinigingen loopt niet in de pas met de invoering van de nieuwe taken door de gemeenten.

Wij constateren dat de middelen die de gemeente ontvangt van het Rijk voor de uitvoering van de taken van de drie decentralisatie ontoereikend zijn. In de kaderbrief 2017 heeft de gemeente aangegeven dat het tekort in het sociaal domein voor 2017 uitkomt op ruim € 8,0 miljoen. Verder wordt aangegeven dat de draaiknoppen die de gemeente ter beschikking heeft, moeten leiden tot budgetneutraliteit waarbij de verwachting is dat dit vijf jaar zal duren. In de begroting 2018 lezen we dat het geprognosticeerde tekort binnen het sociaal domein over 2017 zal uitkomen op € 13,5 miljoen.

Omdat er grote bedragen omgaan in het sociaal domein en omdat de rijksbudgetten voor het sociaal domein teruglopen, is er alle reden om de uitvoering en de financiën van het sociaal domein voortdurend en nauwgezet in de gaten te houden.

BUIG-middelen

De gemeente heeft in de kaderbrief 2017 uitgelegd welke positieve gevolgen het nieuwe objectieve verdeelmodel van de BUIG-middelen (deze middelen zijn bedoeld voor de bijstandsuitkeringen) voor de gemeente heeft. Maastricht heeft in eerste instantie € 11,2 miljoen ingezet vanuit de BUIG middelen ter dekking van de tekorten in het sociaal domein (€ 9,0 miljoen tekorten jeugd en WMO en € 2,2 miljoen dekking armoede) in de begroting 2018. Verder heeft de gemeente in de begroting 2017 meerjarig € 2,4 miljoen ingezet als achtervang voor exploitatietekorten bij de MTB. Later heeft de gemeente in de Memorie van Toelichting behorende bij de begroting 2018 aangegeven dat het overschot bij de BUIG-middelen naar verwachting € 5,5 miljoen lager zal uitvallen voor 2018 dan eerder verwacht. Dit betekent

dat er in de begroting 2018 € 3,3 miljoen in plaats van € 9,0 miljoen vanuit de BUIG-middelen ingezet wordt ter dekking van de tekorten bij de drie decentralisaties.

Het risico bij de BUIG-middelen is dat het macrobudget conjunctuur gevoelig is en de verdeling ervan regelmatig wordt gewijzigd. De BUIG-middelen hebben de laatste jaren veel schommelingen laten zien omdat de budgetten en verdelingen vaak werden aangepast.

Wij adviseren u (zeer) terughoudend te zijn bij het inzetten van BUIG-middelen.

Omgevingswet

In 2021 wordt de Omgevingswet ingevoerd. Er zal aandacht moeten zijn bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, werkprocessen die veranderen en de organisatie moet daarop aangepast worden. Gemeenten zijn gewend om in de planvorming voor de leefomgeving te werken vanuit eigen, specifieke afwegingskaders.

De Omgevingswet dwingt tot een meer integrale afweging. Er zijn nog tal van ingewikkelde knopen door te hakken. Denk aan het organiseren van regionale samenwerking, het regelen van budgetten, scholing en training, eventuele organisatieaanpassingen en de proceduretijd die sowieso gemoeid is met het opstellen van ruimtelijke plannen. In de toelichting op het budgettair kader staat geen bedrag vermeld voor het begrotingsjaar 2018. Aanvullend heeft de gemeente medegedeeld dat er voor 2018 € 0,4 miljoen is opgenomen in de begroting 2018. Voor de jaren ná 2018 zijn nog geen bedragen bekend omdat veel wetteksten nog niet zijn uitgekristalliseerd. Ook is nog niet bekend aan welke vereisten de informatievoorziening en digitalisering precies moeten voldoen. Daarom zal pas zodra hier duidelijkheid over is een businesscase worden opgesteld met een vooruitblik tot 2024 voor de investeringskosten en de mogelijke exploitatiekosten en frictiekosten. Dit zal op zijn vroegst bij de kaderbrief 2018 plaatsvinden. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2021 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Verbonden partijen

De gemeente laat een groot deel van haar taken uitvoeren door samen te werken met andere organisaties: andere medeoverheden, non-profitorganisaties of private partijen. De gemeente verbindt zich bestuurlijk en financieel aan deze organisaties. Het kan hierbij gaan om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden. Er kunnen veel voordelen behaald worden door deze samenwerkingsverbanden maar er kunnen ook risico's kleven aan het deelnemen. Maastricht heeft dat in het verleden al ervaren. Enkele voorbeelden zijn de MTB en de WOM Belvédère. Het is voor Maastricht van groot belang dat ze een actueel en goed beeld heeft van de ontwikkelingen bij alle verbonden partijen en dat de risico's in beeld zijn zodat de gemeente daarop alert kan reageren. Alleen zo kan de gemeente de vier cyclische activiteiten, sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht, die in de kadernota Governance gemeente Maastricht staan, goed uitvoeren. De nota Governance wordt in 2018 geactualiseerd. Wij adviseren de gemeente beter in beeld te brengen welk financieel risico de gemeente loopt bij verbonden partijen redenerend vanuit de risicoanalyse. Wij hebben hierover gerapporteerd in paragraaf 4.6 Verbonden partijen.

Het financiële beeld sinds 2014

Nu gaan we terug kijken naar de jaren 2014-2016 om te zien hoe in die jaren het beeld van de financiële situatie zich heeft ontwikkeld van de eerste ramingen in de kadernota tot de realisatie in de jaarrekening.

2014

Maastricht heeft de kaderbrief 2013 in juni 2013 vastgesteld. De gemeente geeft in de kaderbrief aan dat er grote financiële onzekerheid is. Eind 2012 trad het kabinet Rutte II aan. Het regeerakkoord werd eind 2012 gepresenteerd maar werd op een aantal majeure onderdelen aangepast. Voor de gemeenten zat de onzekerheid vooral in de drie decentralisaties. Wat, hoe en wanneer zijn grote vraagtekens. Voor het rijk leveren de drie decentralisaties een enorme besparing op. De gemeente geeft aan dat bij de begrotingsbehandeling 2014 er dekking gezocht moet gaan worden van ca. € 2,0 miljoen. Voor de jaren erna verwacht de gemeente zeer grote oplopende tekorten tot meer dan € 11,0 miljoen.

De begroting 2014 is vastgesteld met een positief saldo voor 2014 van € 1,056 miljoen. De jaren 2015-2017 zijn sluitend vastgesteld met een saldo van € 0,00. De gemeente geeft aan dat het de stellige overtuiging heeft dat investeren in de aantrekkelijkheid van de stad loont. Ten gevolge van de euro- en vastgoedcrisis moest er fors worden bezuinigd en diende de gehele gemeentelijke grondexploitatie op orde te worden gebracht. Tegelijkertijd zag Maastricht zich genoodzaakt te investeren in de vitaliteit van de stad.

De jaarverantwoording 2014 sluit met een negatief resultaat van € 6,019 miljoen. Dit is opgebouwd uit een positief resultaat uit de reguliere bedrijfsvoering van € 3,881 miljoen en een incidenteel negatief resultaat van € 9,9 miljoen. Dit laatste heeft betrekking op de voorziening Lanakerveld. De dekking voor de voorziening Lanakerveld ad € 9,9 miljoen heeft de gemeenten onttrokken uit het Vruchtboomfonds. De gemeente heeft een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen voor de aspecten rechtmatigheid en getrouwheid. Het eigen vermogen bedraagt per 31 december 2014 € 268,792 miljoen (exclusief het gerealiseerd resultaat 2014). Ten opzichte van de jaarrekening 2013 is dit een daling van € 20,478 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 6,518 miljoen. De bestemmingsreserves bedragen € 262,274 miljoen.

2015

De kaderbrief 2014 is vastgesteld in juli 2014. De kaderbrief laat de volgende saldi zien; voor 2015 € 0,00, 2016 € 206.000, 2017 € 73.000 en 2018 - € 197.000. Het is de eerste begroting van de nieuwe coalitie. De kaderbrief is ook de eerste concretisering van het coalitieakkoord. Deze coalitie wil er voor zorgen dat in Maastricht zorg, welzijn en participatie toekomstbestendig worden en dat niemand door het ijs zakt. Verder gaat het college voor werk want werk is de beste basis voor sociale welvaart.

In de kaderbrief zijn 9 bijlagen opgenomen met daarin beschreven; opdrachten / acties uit het coalitieakkoord, bestuursopdracht dienstverlening, bestuursopdrachten burgerparticipatie en herinrichting buurt- en wijkgericht werken, planning decentralisaties, budgettair kader 2015-2018, investeringsoverzicht 2015-2020, uitvoeringsbeeld 2014, risico's en voorstel tot bezuinigingen en innovatie Kunst en Cultuur. De gemeente heeft de begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 sluitend aangeboden. De jaren 2015 en 2016 zijn met incidentele middelen sluitend gemaakt, respectievelijk met € 2,499 miljoen en € 1,3 miljoen. Omdat daar incidentele lasten tegenover stonden had dat geen consequenties voor het structureel en reëel evenwicht van de begroting.

2015 was een belangrijk jaar voor alle gemeenten omdat per 1 januari 2015 de gemeenten en dus ook Maastricht de taken van de drie decentralisaties gingen uitvoeren. De overheveling van de taken van de drie decentralisaties van het rijk naar de gemeenten ging ook nog gepaard met flinke kortingen op de budgetten. Ook Maastricht heeft als algemeen uitgangspunt dat de rijksmiddelen (op termijn) voldoende moeten zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Maastricht wilde daarom een substantiële reserve treffen om de transformatiekosten op te vangen. In de kaderbrief 2014 heeft de gemeente aangegeven dat de

reserve gevoed zou worden vanuit de netto overschotten uit de programma's 4, 5 / 6 en 9. En dat het Vruchtboomfonds als achtervang zou dienen.

De jaarverantwoording 2015 sluit af met een positief resultaat uit reguliere bedrijfsvoering van € 2,731 miljoen. Dit betekent ook dat de transitie van de drie decentralisaties zonder zware incidenten is verlopen binnen de beschikbare budgetten in 2015. Naast het resultaat op de reguliere bedrijfsvoering is er ook sprake van een incidenteel negatief resultaat van € 12,9 miljoen. Dit betreft de technische vertaling van het vormen van een voorziening voor de garantstelling van de Wom Belvédère. Dit bedrag wordt tijdelijk gedekt uit het Vruchtboomfonds. Dit betekent dat er een negatief resultaat is van € 10,2 miljoen.

De gemeente heeft een controleverklaring met beperking voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid ontvangen van de accountant voor 2015. Deze beperking had te maken met de mogelijke effecten van onzekerheid ten aanzien van de lasten PGB's van € 12,4 miljoen en de lasten bij zorg in natura Jeugdzorg en Wmo van € 9,9 miljoen.

Het eigen vermogen bedraagt per 31 december 2015 € 206,661 miljoen (exclusief het gerealiseerd resultaat 2015). Ten opzichte van de jaarrekening 2014 is dit een daling van € 62,131 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 6,624 miljoen. De bestemmingsreserves bedragen € 200,037 miljoen.

2016

De kaderbrief 2015 is vastgesteld in juli 2015. De kaderbrief laat voor de jaren 2016-2019 positieve saldi zien. De gemeente geeft aan dat dit niet helemaal correct is omdat in het budgettair kader de herijking tweede fase algemene uitkering nog niet bekend was. De gemeente presenteerde saldi voor de jaren 2016-2019 die allemaal positief waren en schommelden tussen € 0,00 en € 180.000.

Er zijn dus onzekerheden, voor de ene gemeente zijn die groter dan voor de andere. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de herverdeling van de algemene uitkering (voor Maastricht kan er een mogelijke structurele tegenvaller zijn van maximaal € 1,5 miljoen), de grote risico's rondom de drie decentralisaties en per 1 januari 2016 de invoering van de vennootschapsbelasting. Verder geeft de gemeente aan dat, ongeacht de uitkomst van de herverdeling van de algemene uitkering, er voor de jaren 2016 en 2017 een incidentele dekking moet plaatsvinden van € 2,3 miljoen en € 1,3 miljoen. Dit zal in de begroting 2016 nader uitgewerkt worden.

De begroting 2016 is vastgesteld op 3 november 2015 met voor de jaren 2016, 2018 en 2019 positieve saldi. Alleen het jaar 2017 heeft een tekort van € 117.000.

Ook 2016 is voor Maastricht een belangrijk jaar in het kader van het sociaal domein. Na een intensieve voorbereiding zijn de drie decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 een feit geworden. De transitie is gerealiseerd en de gemeente is nu de eerst verantwoordelijk bestuurslaag op dit gebied. In de begroting wordt aangegeven dat de uitkering uit het gemeentefonds hoger uitvalt. Dit komt omdat het gemeentefonds is versterkt en de studentensteden gunstiger in de verdeelsystematiek scoren. Hierdoor ontstaat een overschot in de begroting. De gemeente gaat dit overschot gebruiken om een bezuinigingstaakstelling te laten vervallen, de risicobuffer te verhogen en de tekorten in het investeringsfonds / cofinancieringsfonds te verkleinen.

De jaarverantwoording 2016 is vastgesteld in juli 2017 en sluit met een positief resultaat van € 1,808 miljoen uit reguliere bedrijfsvoering en € 16,938 miljoen als positief incidenteel resultaat. Dit incidentele resultaat komt voort uit striktere toepassing van de regels BBV. Een aantal reserves, voorzieningen en nog te betalen posten moesten van de accountant worden aangepast. Daarnaast moest voor het risico van voormalig personeel bij Kumulus een voorziening worden gevormd. Per saldo leidt de vrijval / vorming van bovengenoemde posten tot een positief resultaat van € 16,938 miljoen. Deze posten zijn pas in 2017 gecorrigeerd in verband met rechtmatigheid.

De gemeente heeft een goedkeurende accountantsverklaring ontvangen voor de aspecten rechtmatigheid en getrouwheid.

Het eigen vermogen bedraagt per 31 december 2016 € 172,694 miljoen (exclusief het gerealiseerd resultaat 2016 van € 18,746 miljoen). Ten opzichte van de jaarrekening 2015 is dit een daling van € 33,713 miljoen. De algemene reserve bedraagt € 4,724 miljoen. De bestemmingsreserves bedragen € 186,970 miljoen.

Financiële effecten uit de paragrafen

In de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 hebben we de zeven verplichte paragrafen uit het BBV onderzocht. In de zeven paragrafen komen onderwerpen aan de orde die dwars door de hele begroting en meerjarenraming financiële gevolgen kunnen hebben.

Aan het begin van elke paragraaf van hoofdstuk 4 hebben we met gezichtjes aangegeven hoe wij de financiële gevolgen van de onderwerpen die in die paragraaf aan de orde komen, voor de begroting en meerjarenraming zien. In tabel 3.1.2 zijn die beoordelingen in de vorm van gezichtjes bij elkaar gebracht.

Tabel 3.1.2 Financiële effecten uit de paragrafen

Paragraaf	Begroting	Meerjarenraming
Lokale heffingen	☺	☹
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	☺	☺
Onderhoud van kapitaalgoederen	☹	☹
Financiering	☺	☹
Bedrijfsvoering	☺	☹
Verbonden partijen	☹	☹
Grondbeleid	☺	☹

Betekenis symbolen en afkortingen: ☺ = positief, ☹ = neutraal; ☹ = negatief.

Uit de tabel blijkt dat er in de paragrafen geen opvallende bijzonderheden zijn die het beeld van de financiële positie sterk kunnen beïnvloeden. Indien er sprake was van een probleem of risico dat financieel niet goed is opgenomen in de begroting en / of meerjarenraming, was dit aangegeven met een somber kijkend gezichtje. Er wordt nu neutraal en positief gescoord. In de meerjarenraming wordt bij de paragrafen lokale heffingen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid neutraal gescoord. Dit komt doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen meestal geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

Indicatoren voor evenwicht

Al eerder hebben wij het structurele evenwicht als een belangrijke factor in onze analyses genoemd. Wij gaan hier nog verder op in. Ons toezicht kent een belangrijke indicator voor evenwicht:

- structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar en de meerjarenraming.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader “Kwestie van evenwicht” het geldende beoordelingscriterium. Met structureel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en
- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor ons. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren.

Uit onze analyse blijkt, dat Maastricht niet aan deze voorwaarde voldoet in begrotingsjaar 2018.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar

Beoordeling: onvoldoende

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Met dit structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin alle jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn.

Uit onze analyses blijkt, dat deze situatie in Maastricht niet geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming

Beoordeling: onvoldoende

Bij de eerste vraag is gekeken naar het begrotingsjaar 2018. Het begrotingsjaar 2018 laat een tekort zien van € 2,811 miljoen. Omdat het begrotingsjaar formeel een tekort laat zien scoort de gemeente hier onvoldoende. Bij de tweede vraag is gekeken naar de jaren 2019-2021. Het jaar 2019 laat een tekort zien van € 379.000 en de jaren 2020 en 2021 laten overschotten zien van respectievelijk € 943.000 en € 7.000. Om voor meerjarig repressief toezicht in aanmerking te komen moeten het begrotingsjaar en *alle* jaren van de meerjarenraming structureel en reëel in evenwicht zijn. Het financieel verdiepingsonderzoek wordt door Gedeputeerde Staten gebruikt om te besluiten over het verlenen van repressief toezicht voor de hele periode van begroting en meerjarenraming, i.c. 2018-2021.

Gedeputeerde Staten hebben op 12 december 2017 de raad van Maastricht geïnformeerd dat de begroting 2018 onder repressief toezicht staat. Daarbij hebben Gedeputeerde Staten zich gebaseerd op de criteria uit de Gemeentewet. Artikel 203, lid 1, Gemeentewet stelt dat een begroting onder repressief toezicht staat als de begroting structureel en reëel in evenwicht is, en als dat niet het geval is, als aannemelijk is dat uiterlijk aan het eind van de meerjarenramingperiode dat evenwicht is hersteld. Dat

laatste is het geval en de reden dat Gedeputeerde Staten hebben besloten dat voor de begroting 2018 repressief toezicht geldt. Dit besluit gaat alleen over de begroting 2018.

Er is dus verschil tussen de normen van de Gemeentewet bij de beantwoording van de vraag of een begroting onder repressief toezicht staat en de normen van de Provincie bij de beantwoording van de vraag of er sprake kan zijn van meerjarig repressief toezicht.

Zoals al eerder vermeld kan de gemeente op basis van het tekort in het begrotingsjaar 2018 van € 2,811 miljoen en voor het jaar 2019 van € 379.000 geen meerjarig repressief toezicht krijgen. Als we het tekort van € 2,811 miljoen afzetten tegen het begrotingstotaal van ca. € 492 miljoen zien we dat dit tekort ca. 0,6% bedraagt. Als we het tekort van € 379.000 afzetten tegen het begrotingstotaal komen we uit op ca. 0,1%. Daarom laten we in het kader bij deze paragraaf bij de begroting en bij de meerjarenraming een somber gezichtje zien.

Het regeerakkoord, de startnota, het Interbestuurlijk Programma en de maartcirculaire 2018

In oktober 2017 is het regeerakkoord van het kabinet Rutte III verschenen. Zoals gebruikelijk heeft de minister van Financiën korte tijd daarna de startnota aan de Tweede Kamer gestuurd. In de startnota zijn de financiële gevolgen van het regeerakkoord nauwkeurig tegen het licht gehouden en op een rij gezet. Het regeerakkoord leidt tot een forse toename van de rijksuitgaven in de komende jaren en door de koppeling van de ontwikkeling van het gemeentefonds aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven ('Normeringssystematiek') en door een wijziging in die normeringssystematiek zorgt dat voor een extra groei van de algemene uitkering uit het gemeentefonds tot en met 2022.

De in de septembercirculaire 2017, vóór de totstandkoming van het regeerakkoord, voorziene groei van de algemene uitkering in de periode 2017-2022 verdubbelt min of meer door het regeerakkoord. Volgens de septembercirculaire 2017 zou de algemene uitkering tussen 2017 en 2022 door de accessen met € 2.745 miljoen toenemen. Na het regeerakkoord wordt die toename op € 5.621 miljoen berekend, een toename met € 2.876 miljoen in vergelijking met de septembercirculaire 2017.

Nadat de fondsbeheerders dit al in de decembercirculaire 2017 hadden meegenomen zonder de accessen ook echt aan te passen, hebben ze een extra maartcirculaire 2018 naar de gemeenten gestuurd. In de maartcirculaire zijn de accessen wel aangepast. Bovendien zijn in de maartcirculaire de effecten van de afspraken over met name het sociaal domein vertaald in mutaties in de algemene uitkering, de integratie-uitkering Sociaal domein en de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Voor alle gemeenten betekent dit dat hun algemene uitkering hoger uit gaat vallen dan eerder berekend. We hebben het dan in feite over de groei door het extra accres. De toename door de overheveling van delen van de integratie-uitkering Sociaal domein en de integratie-uitkering Wmo / huishoudelijke verzorging laten we hier verder buiten beschouwing, omdat de gemeente hierdoor niet meer middelen gaat ontvangen. Ook de overige mutaties in de algemene uitkering nemen we niet mee, omdat daar bijvoorbeeld extra lasten tegenover staan.

Als we ons dus beperken tot de groei van de algemene uitkering door de extra accessen moeten daar drie opmerkingen bij worden gemaakt:

- op 14 februari 2018 hebben Rijk, VNG, IPO en UvW de Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend. In het IBP staan tien opgaven, waar overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Deze opgaven zullen uitgewerkt worden en vervolgens zullen daarop beleid en maatregelen uitgezet gaan worden, ook door de gemeenten. Gemeenten zullen hun bijdrage vooral moeten dekken uit eigen middelen, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar het extra accres uit het regeerakkoord. Overigens is er geen afspraak, laat staan verplichting om het extra accres

- hiervoor in te zetten. Maar in de praktijk zal inzet van (een deel van) het extra accres voor de uitvoering van de opgaven uit het IBP onvermijdelijk zijn;
- in het regeerakkoord en het IBP is afgesproken en in de maartcirculaire 2018 is ook te zien dat een belangrijk deel van de Integratie-Uitkering Sociaal Domein (IUSD) per 2019 naar de algemene uitkering overgaat. In de IUSD zitten de gelden die de gemeenten van het Rijk ontvangen voor de uitvoering van de in 2015 gedecentraliseerde taken. Voor de IUSD gelden aparte indexeringsregels, waarbij uitgegaan wordt van de loon- en prijsstijgingen in de desbetreffende sectoren. Die loon- en prijsstijgingen zijn vaak hoger dan de loon- en prijsstijgingen van de overheidssector in het algemeen. Met de overgang van een groot deel van de IUSD naar de algemene uitkering vervallen voor dat deel vanaf 2020 de specifieke indexeringsregels en moeten de loon- en prijsstijgingen uit het accres worden gedekt;
 - de maartcirculaire 2018 laat zien dat de loon- en prijsontwikkeling voor de overheidssector de komende jaren hoger gaan uitvallen. Dat betekent dat een groter deel van de accessen nodig is om loon- en prijsstijgingen op te vangen.

De drie genoemde ontwikkelingen zijn op dit moment nog niet te kwantificeren. Niet op het niveau van alle gemeenten, laat staan op het niveau van Maastricht. Duidelijk is wel dat de aanzienlijke extra accessen die door het regeerakkoord in het gemeentefonds vanaf 2018 gaan ontstaan, zeker niet geheel en misschien zelfs geheel niet beschikbaar zijn voor inzet naar eigen inzicht.

Voorlopig concluderen we dat het regeerakkoord, het IBP en de maartcirculaire 2018 extra middelen opleveren, maar ook tot extra lasten leiden. Toch gaan we er nu vanuit dat deze ontwikkelingen per saldo een positief effect hebben op de financiële positie van Maastricht. Zoals gezegd is het nu niet mogelijk dit te kwantificeren.

3.2. Analyse vermogen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Vermogen	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Het beleid van de gemeente met betrekking tot reserves en voorzieningen ligt vast in de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement (december 2015). Er heeft in december 2017 een kleine wijziging in de nota plaatsgevonden. De Gemeentewet, de verordening 212, maar met name het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepalen in sterke mate de grenzen van beleid. In de nota worden relaties gelegd tussen weerstandsvermogen en risicomanagement, en reserves en voorzieningen.

De informatie rondom het vermogen in de begroting 2018 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Daarbij nemen we mee dat de gemeente het Vruchtboomfonds nu meer inzet voor het opvangen van tegenvallers en tekorten en daarmee de 'kleine' algemene reserve ondersteunt.

Het inzicht op strategisch niveau kan vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen of welke ontwikkelingen in de vermogenssfeer een rol (kunnen) spelen op het beleid zijn hier voorbeelden van.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- ga in op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie;
- laat de raad een minimale hoogte voor de algemene reserves bepalen;
- laat de raad vaststellen dat het Vruchtboomfonds als aanvulling op de algemene reserve een aantal functies vervult die specifiek voor de algemene reserve zijn.

Waarom onderzoek naar vermogen?

Het vermogen heeft bij gemeenten een andere rol dan bij bedrijven. Bedrijven streven naar vermogensvergroting met als doel: continuïteit waarborgen. Via de exploitatie trachten zij inkomsten te verwerven. Het accent ligt daardoor op het vermogen/de balans.

Voor gemeenten is, vanwege het inkomensbestedend karakter voor realisatie van maatschappelijke doelen, de exploitatie het belangrijkste. Het vermogen is secundair. Toch is een juist inzicht in de gemeentelijke vermogenspositie belangrijk om de financiële positie te kunnen beoordelen. Hoe gaat de gemeente Maastricht om met haar reserves en voorzieningen? Beschikt zij over voldoende weerstandscapaciteit om eventuele tegenvallers op te vangen?

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek naar de vermogenspositie kijken we, net als bij de analyse van de exploitatie, zowel vooruit als terug. Zo heeft de ontwikkeling van de vermogenspositie vanaf 2013 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2018-2021. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt. Maar onze aandacht gaat in eerste instantie uit naar de kaders die de gemeente en de wetgever hebben geformuleerd en hoe de gemeente daar invulling aan geeft.

De ontwikkeling van de vermogenspositie geeft inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie. Een sterke vermogenspositie zorgt ervoor dat je de investeringen kunt financieren met eigen financieringsmiddelen en daardoor minder gevoelig bent voor renteontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt. Gaat het financieel minder goed met de gemeente dan zien wij dat vaak terug in een afname van de algemene reserves. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserves.

Verordening 212

In artikel 13 van de verordening 212 staat dat het college één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. In de nota moet worden ingegaan op de vorming en besteding van reserves, de vorming en besteding van voorzieningen en de toerekening en verwerking van de rente over de reserves en voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 20 van de verordening 212.

BBV

De reserves en voorzieningen zijn in het overzicht gerubriceerd volgens de BBV-indeling. Het overzicht geeft ook het gespecificeerde verloop van de reserves en voorzieningen. Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2018 de BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

Nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement

Maastricht heeft in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement behandeld en vastgesteld. De aanleiding voor de actualisatie is mede ingegeven vanuit de aandachtspunten uit het laatste financieel verdiepingsonderzoek alsmede de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek 'Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht'. De belangrijkste verbeteringen volgens de gemeente zijn: samenvoeging van de nota Reserves en voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement, de bedrijfsreserves zijn ingebed in de beleidsnota's, de nota wordt één keer in de vier jaar geactualiseerd, de relatie met de programma's uit de begroting is duidelijker gelegd, het nemen van instellingsbesluiten is verplicht en het gemeentelijke risicomanagement is geactualiseerd.

In de nota wordt ten aanzien van de beleidslijnen op het gebied van reserves ingegaan op de algemene reserve, bestemmingsreserves, financieringsreserves, voorzieningen, de functie van de reserves en voorzieningen, resultaatbestemmend en resultaatbepalend, relatie met de begroting en rekening, beheer omtrent reserves en voorzieningen (vorming, mutaties, evaluatie en opheffing, wijzigen doel of bestemming) en het rentebeleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen. In de bijlagen wordt per reserve ingegaan op het doel van de reserve, zijn de teksten van de wet- en regelgeving opgenomen en is een begrippenlijst opgenomen.

De algemene reserve maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit. Deze reserve is naast de overige bestemmingsreserves het belangrijkste bestandsdeel van de incidentele weerstandscapaciteit en in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's, waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten.

Maastricht heeft per 1 januari 2018 een algemene reserve van € 4,724 miljoen. Sec genomen vinden wij de hoogte van de algemene reserve voor een gemeente als Maastricht te laag. Dit omdat op de algemeen reserve wordt teruggevallen bij tegenvallers waaronder een negatief jaarrekeningsaldo. Verder moet natuurlijk ook in ogenschouw genomen worden dat de gemeente een Vruchtboomfonds heeft waar de gemeente in het verleden al bedragen aan heeft onttrokken en waar de gemeente ook in de toekomst bedragen aan kan onttrekken, ook voor het dekken van tegenvallers. De hoogte van het Vruchtboomfonds per 1 januari 2018 bedraagt ca. € 110 miljoen.

In ons huidige Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' is geen norm opgenomen voor de omvang van de algemene reserve. Als een gemeente haar beleid met betrekking tot het weerstandsvermogen en risicomanagement goed heeft vastgesteld en ingevoerd dan hebben wij geen behoefte aan een norm voor de algemene reserve. De gemeente heeft een nota weerstandsvermogen vastgesteld en heeft risicomanagement in de organisatie geïmplementeerd. Daarom zijn wij van mening dat gezien de grootte van de gemeente, de risico's die de gemeente loopt / kan lopen, het feit dat de gemeente met een ratio weerstandsvermogen werkt en dat de gemeente altijd kan terugvallen op het Vruchtboomfonds dat de algemene reserve, met de informatie die wij nu hebben, van voldoende niveau is.

Door zowel terug als vooruit te kijken naar de ontwikkeling van reserves en voorzieningen hebben we het verloop van de gemeentelijke algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen in beeld gebracht.

In tabel 3.2.1 zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2013 tot en met 2016. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2018 tot en met 2021 opgenomen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2013-2016, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2013	R2014	R2015	R2016
Algemene reserve	6.218	6.518	6.624	4.724
Bestemmingsreserves	283.052	262.276	200.037	186.970
Voorzieningen	27.355	40.579	45.937	41.032
Totaal	316.625	309.373	252.598	232.726

We zien dat er in de jaren 2013-2016 wel wat in de standen verandert. Voor 2014 hebben we teruggekeken naar de standen van 2013 om het verschil tussen 2013 en 2014 te bepalen.

2014

- de **algemene reserve** stijgt met ca. € 0,3 miljoen. Deze toename heeft betrekking op de rentebijdrage van € 0,124 miljoen en de storting van het reguliere resultaat van € 0,176 miljoen;
- bij de **bestemmingsreserves** is per saldo een daling te zien van € 20,775 miljoen. De stortingen in de bestemmingsreserves bestaan onder andere uit € 850.000 in reserve Frontière, € 1,337 miljoen reserve innovatieopdracht Samenleven, € 1,4 miljoen in reserve sociaal / economische culturele impulsprojecten, € 10,329 miljoen in reserve A2, € 3,995 reserve Mobiliteit, € 4,934 miljoen in reserve productiemiddelen rollen, € 2,9 miljoen in reserve verhardingen. De onttrekkingen bestaan

onder andere uit € 1,078 miljoen reserve maatschappelijke opvang, € 1,182 miljoen decentralisatie rijksbeleid sociaal, € 25,703 miljoen reserve A2, € 3,572 miljoen reserve gebiedsontwikkeling Maastricht Noord Oost, € 5,051 miljoen reserve mobiliteit, € 8,308 miljoen reserve productiemiddelen riolen, € 5,520 reserve riolen, € 12,549 miljoen Vruchtboomfonds;

- de **voorzieningen** zijn met ca. € 13.224 miljoen gestegen. Dit heeft onder andere te maken met een storting in de voorziening onderhoud sportaccommodaties van € 1,142 miljoen, voorziening preventief onderhoud gemeentelijk BOG van € 2,140 miljoen, voorziening stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing ISV III € 1,657 miljoen en voorziening riolen € 11,147 miljoen.

2015

- de **algemene reserve** is nagenoeg gelijk gebleven;
- bij de **bestemmingsreserves** is er een daling te zien van € 62,240 miljoen. Wij benoemen hier de grootste posten zowel bij de stortingen als bij de onttrekkingen.
Bij de stortingen gaat het onder andere om € 2,8 miljoen bij de reserve investeringsfonds duurzame sociale infrastructuur, € 1,090 miljoen bij de reserve decentralisatie rijksbeleid sociaal, € 1,526 miljoen bij de reserve financieringsreserve spreidingsplan sport, € 4,485 miljoen reserve project A2 en € 2,080 miljoen Vruchtboomfonds.
Bij de onttrekkingen gaat het onder andere om € 1,551 miljoen financieringsreserve spreidingsplan sport, € 51,675 miljoen project A2, € 2,460 miljoen gebiedsontwikkeling Maastricht Noord Oost, € 26,523 miljoen Vruchtboomfonds en € 4,9 miljoen incidenteel resultaat 2015-2016;
- de **voorzieningen** zijn in 2015 € 5,358 miljoen gestegen. De belangrijkste mutaties zijn onder andere de stortingen in: € 1,704 miljoen APPA, € 2,335 miljoen preventief onderhoud gemeentelijk BOG, € 6,725 miljoen in stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing ISV III, € 5,319 miljoen riolen, € 2,760 miljoen verhardingen en € 2,370 miljoen herstructurering MTB. De onttrekkingen zijn onder andere € 1,787 miljoen preventief onderhoud gemeentelijk BOG, stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing ISV III € 3,447 miljoen en ISV II € 3,293 miljoen en € 5,781 miljoen riolen.

2016

- de **algemene reserve** daalt met € 1,9 miljoen. Deze afname had te maken met een incidentele dekking conform een raadsbesluit bij de marap 2016.
- Bij de **bestemmingsreserves** is per saldo een afname te zien van ca. € 31,813 miljoen. Wij benoemen hier de grootste posten bij zowel de stortingen als de onttrekkingen.
Bij de stortingen gaat het onder andere om € 0,932 miljoen uitvoeringsopgaven opvang vluchtelingen, € 0,845 miljoen krimp gelden regio, € 15,709 miljoen project A2, € 1,844 miljoen egaliseringsreserve MECC, € 2,719 miljoen mobiliteitsfonds, € 7,280 miljoen Vruchtboomfonds.
Bij de onttrekkingen gaat het onder andere om € 1,450 miljoen innovatieopdracht samenleven, € 23,132 miljoen project A2, € 4,649 miljoen gebiedsontwikkeling Maastricht Noord Oost, € 9,923 miljoen mobiliteitsfonds en € 15,514 miljoen Vruchtboomfonds;
- De **voorzieningen** dalen met € 4,905 miljoen. Dit heeft onder andere te maken met een storting in de voorziening onderhoud buitensportaccommodaties van € 1,529 miljoen, € 1,879 miljoen preventief onderhoud gemeentelijk BOG, € 7,134 miljoen stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing ISV, € 2,306 miljoen IBOR verhardingen en € 2,370 miljoen herstructurering MTB. Bij de onttrekkingen gaat het onder andere om € 1,528 miljoen onderhoud buitensportaccommodaties,

€ 1,879 miljoen preventief onderhoud gemeentelijk BOG, € 7,133 miljoen Stadsvernieuwing / Stedelijke vernieuwing ISV, € 1,256 miljoen productiemiddelen riolen, € 2,305 miljoen IBOR verhandingen en € 2,370 miljoen voorziening herstructurering MTB.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2018-2021, stand per 1-1 (bedragen * € 1)

Jaar	B2018	B2019	B2020	B2021
Algemene reserve	4.723.682	4.723.682	4.723.682	4.723.682
Bestemmingsreserves	159.692.953	155.950.968	152.770.731	152.563.823
Voorzieningen	39.578.743	42.107.388	43.823.363	45.685.941
Totaal	203.995.378	202.782.038	201.317.786	202.973.446

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2018 en de meerjarenraming 2019-2021 constateren wij het volgende:

- de **algemene reserve** blijft voor de jaren 2018 tot en met 2021 constant;
- de afname van de **bestemmingsreserve** in 2018 heeft onder ander te maken met onttrekkingen aan de reserve investeringsfonds duurzame sociale infrastructuur van € 1,125 miljoen, € 2,455 miljoen stadsvernieuwing stedelijke vernieuwing ISV, € 1,359 miljoen mobiliteitsfonds, € 1,164 miljoen productiemiddelen parkeren en € 6,369 miljoen Vruchtboomfonds;
- hetzelfde geldt voor de afname van de **bestemmingsreserve** in 2019 en 2020, hoewel de bedragen dan fors minder zijn;
- de afname van de **voorzieningen** in 2019 heeft onder andere te maken met onttrekkingen aan de voorzieningen onderhoud buitensportaccommodaties, preventief onderhoud gemeentelijk BOG, productiemiddelen riolen, IBOR verhandingen.

Beoordeling

De begroting voldoet, voor wat betreft het vermogen, in grote lijnen aan de gestelde eisen in het BBV en de verordening 212 van Maastricht. De gemeente heeft een nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement waar zij haar beleids- en beheersmatige aspecten heeft opgenomen. In de nota geeft de gemeente aan dat er een nauwe relatie bestaat tussen het gemeentelijke risicomanagement, het weerstandsvermogen en de gemeentelijke reserves en voorzieningen. In de nota heeft de gemeente geen minimumpositie van de algemene reserve bepaald. Het inzicht op strategisch niveau kan verder vergroot worden door in te gaan op de algemene ontwikkeling van de vermogenspositie. Je kan hierbij denken aan het concreet benoemen van programma's waar reserves en voorzieningen een duidelijke rol spelen.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV. Daarnaast heeft de gemeente in haar eigen verordening 212 bepaald dat de gemeente één keer in de vier jaar een (bijgestelde) nota aan de raad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. Ook aan haar eigen regels voldoet de gemeente. Verder is er goede cijfermatige informatie met betrekking tot het vermogen. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust. Daarbij nemen we mee dat de gemeente het Vruchtboomfonds nu meer inzet voor het opvangen van tegenvallers en tekorten en daarmee de 'kleine' algemene reserve ondersteunt. Wij beoordelen de strategische, tactisch en operationele stuurinformatie als goed.

3.3. Analyse stuurinformatie

Conclusie

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarover de raad beschikt, is gemiddeld goed. In een aantal gevallen hebben we nog wel opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Met de huidige stuurinformatie beschikt Maastricht over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

Met betrekking tot de interne controle is eind 2016, in opdracht van de concerncontroller, een gemeentebreed intern controleplan opgesteld. Het doel van dit controleplan is het verstevigen en doorontwikkelen van de centrale controlfunctie bij concernzaken. Dit door middel van het uitvoeren van verbijzonderde interne controlewerkzaamheden bij de verschillende organisatieonderdelen.

Rapportages van de werkzaamheden worden opgesteld met als uitgangspunt “leren en verbeteren”.

In 2017 is er een start gemaakt met de uitvoering van de controlewerkzaamheden zoals beschreven in het interne controleplan. Concernzaken heeft zowel interne controle werkzaamheden uitgevoerd bij specifieke organisatieonderdelen, alsook werkzaamheden ten aanzien van gemeentebrede thema's en overige opdrachten vanuit de concerncontroller.

In 2018 zullen de werkzaamheden gecontinueerd worden vanuit het IC-plan. Tevens heeft de concerncontroller de mogelijkheid om, eventueel, aanvullende opdrachten te formuleren, bijvoorbeeld wanneer de actualiteit hier om vraagt.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- we hebben geen algemene aanbeveling met betrekking tot stuurinformatie. Voor zover we opmerkingen en aanbevelingen met betrekking tot stuurinformatie op specifieke onderdelen hebben, zijn die te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Stuurinformatie

Oordeel strategisch: Goed

Oordeel tactisch: Goed

Oordeel operationeel: Goed

Waarom onderzoek naar stuurinformatie?

Een gemeente is een complexe organisatie met een grote diversiteit aan producten en diensten.

Om sturing te kunnen geven, is het van belang, dat de raad kaders stelt. Het is voor raad en college van groot belang om in control te zijn en om in control te blijven. Daarmee bedoelen we, dat de gemeente in staat is, sturing te geven aan haar financiële positie. Om dit te kunnen bereiken dient de raad invulling te geven aan zijn functies, namelijk de kaderstellende, de autorisatie-, de allocatie- en de controlerende functie. Om al deze functies adequaat te kunnen uitvoeren, zal de raad onder meer nota's en plannen vaststellen. Met de vaststelling van de verordening ex art. 212 Gemeentewet, de financiële beheersverordening, legt de raad de basis voor veel van deze kaders. Ook zal de gemeente over actuele (door de raad) vastgestelde beheerplannen moeten beschikken.

Onderzoek en bevindingen

Ons onderzoek richt zich op de randvoorwaarden om in control te kunnen zijn. Dit doen we door met name te kijken naar de drie informatieniveaus: strategisch, tactisch en operationeel.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. In de praktijk gebeurt dit door het vaststellen van de begroting, kadernota's en andere beleidsstukken. Het komt ook voor dat gemeenten paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit kan omschreven worden als informatievoorziening op strategisch niveau.

Voor het bereiken van doelstellingen is informatievoorziening op tactisch niveau nodig. Zo kan de gemeente beslissingen nemen, die betrekking hebben op het toewijzen van middelen, vaststellen van procedures, budgetten en de beoordeling daarvan. De informatiebehoefte wordt bepaald, door de informatie die nodig is, om de doelstellingen haalbaar te maken. Dat gebeurt doorgaans met verordeningen, paragrafen en programma's.

Om uiteindelijk de juiste beslissingen te kunnen nemen, of om bijsturing te kunnen geven, zijn vaak meer detaillistische gegevens nodig. Kwaliteit en tijdigheid van deze informatie zijn belangrijk en moeten afgestemd zijn op de informatie die nodig is om de juiste beslissingen te kunnen nemen in lijn met de doelstellingen van de begroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor de sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie bij de gemeente Maastricht samengevat. De gegevens stammen uit de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2018

Stuurinformatie	Strategisch	Tactisch	Operationeel	WF
Begroting en meerjarenraming	Goed	Goed	Goed	7
Vermogen	Goed	Goed	Goed	3
Lokale heffingen	Goed	Goed	Goed	1
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	Goed	Goed	Goed	2
Onderhoud van kapitaalgoederen	Goed	Voldoende	Voldoende	2
Financiering	Goed	Goed	Goed	1
Bedrijfsvoering	Goed	Goed	Goed	1
Verbonden partijen	Goed	Voldoende	Voldoende	2
Grondbeleid	Goed	Voldoende	Voldoende	1

Aan het begin van de paragraaf hebben we het gewogen gemiddelde van al deze resultaten voor de drie niveaus vermeld. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau is de stuurinformatie gemiddeld goed.

De wegingsfactor om het gewogen gemiddelde te bepalen is in de laatste kolom opgenomen. We geven een zwaar gewicht aan het onderdeel 'begroting en meerjarenraming' en ook het onderdeel 'vermogen' laten we zwaarder meewegen dan de afzonderlijke onderdelen die in de zeven verschillende paragrafen aan de orde komen.

Op strategisch niveau beoordelen we de stuurinformatie 9 keer als goed. De scores zijn bij alle onderdelen gemiddeld goed. Dit wil niet zeggen dat alles voor de volle 100% in orde is maar over het algemeen heeft Maastricht de kaderstelling bij die onderdelen goed op orde.

De stuurinformatie op tactisch niveau beoordelen we 6 keer als gemiddeld goed en 3 keer voldoende. De onderdelen 'voldoende' hebben te maken dat niet geheel aan het BBV of aan de eigen verordening 212 wordt voldaan. De verbeterpunten hebben wij opgenomen in de paragrafen 3.1, 3.2 en hoofdstuk 4.

De operationele stuurinformatie hebben we eveneens 6 keer als gemiddeld goed beoordeeld en 3 keer als voldoende. Ook hier geldt dat over het algemeen voldoende (meerjarige) cijfers zijn opgenomen om een goed beeld te krijgen van de financiële positie en risico's van de gemeente.

In de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4 lichten we onze opmerkingen over de stuurinformatie uitgebreider toe.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2018 en jaarrekening 2016. Verder past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeente (BBV) in het algemeen 'voldoende' toe. De informatiewaarde kan op een aantal plaatsen worden vergroot. In hoofdstuk 4 zijn aanbevelingen gedaan voor die onderdelen van de paragrafen waar de financiële verordening en het BBV niet worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan wet- en regelgeving. De raad heeft genoeg instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

Op ambtelijk niveau is aangegeven dat de verordening 212, het trasurystatuut en de nota Governance in 2018 worden geactualiseerd.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- in de verschillende paragrafen van de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- geef uitvoering aan de verplichte onderzoeken ex artikel 213a Gemeentewet en kijk of de verordening nog voldoet aan de wensen die Maastricht heeft en laat de verordening opnieuw vaststellen door de raad;
- biedt de raad alle verordeningen en nota's één keer in de vier jaar (per raadsperiode) aan ter behandeling en vaststelling.

Waarom onderzoek naar wet- en regelgeving?

Gemeenten moeten voldoen aan allerlei wet- en regelgeving. Vanuit financieel perspectief zijn met name die regels en wetten van belang die de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taak ondersteunen. Vanuit onze toezichthoudende rol ligt de focus op termijnen van begroting en rekening, het navolgen van het BBV, aanwezigheid van de rekenkamerfunctie en de aanwezigheid van de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Wanneer een gemeente niet aan wettelijke verplichtingen voldoet, kan dit reden zijn om de gemeente onder preventief toezicht te stellen.

Onderzoek en bevindingen

In ons onderzoek hebben we gekeken naar de termijnen van inzending van de begroting en de rekening. Niet-tijdige vaststelling en inzending van deze stukken had namelijk kunnen betekenen dat de begroting 2018 onder het preventieve toezicht was gesteld. Verder hebben wij gekeken naar de toepassing van het BBV. Naast de wettelijke regeling hebben wij ook de specifieke kaders getoetst waartoe de raad besloten heeft in de verplichte verordeningen 212, 213 en 213a.

Termijnen

De begroting 2018 is door de raad van Maastricht vastgesteld op 14 november 2017 en is door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 15 november 2017.

De jaarrekening 2016 is door de raad vastgesteld op 11 juli 2017 en door Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg ontvangen op 13 juli 2017.

De gemeente voldoet voor beide documenten aan de wettelijke termijn van inzending van de artikelen 191 en 200 van de Gemeentewet.

Termijnen Beoordeling: Goed
--

BBV

Volgens de voorschriften, het BBV, bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting, onderverdeeld in een programmaplan en paragrafen en uit een financiële begroting, onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en de toelichting alsmede de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. De indeling van de rekening dient identiek te zijn aan die van de begroting.

Het BBV moet het elke gemeente mogelijk maken een begroting en jaarrekening te maken, waarmee de raad optimaal in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Daarom bevat het BBV een aantal uitgangspunten en kwaliteitseisen. De vormgeving van de planning- en controlproducten wordt echter grotendeels aan de gemeenten overgelaten. Elke gemeente moet zelf bepalen met welke invulling van de begroting in haar situatie de kwaliteitseisen worden gerealiseerd.

Overigens is er gewerkt aan een aanpassing van het BBV. De eerste aanpassingen zijn al bij de begroting 2016 van kracht geworden, maar het grootste deel van de wijzigingen is voor het eerst bij de begroting 2017 verplicht gesteld.

Belangrijke invalshoek bij de aanpassingen van het BBV is dat de begroting en jaarrekening voor de raad transparanter moeten worden om de kaderstellende en controlerende taak beter in te kunnen vullen. Meer transparantie is te realiseren door informatie uit begroting en jaarrekening te kunnen vergelijken met andere gemeenten en om dat mogelijk te maken moet er meer uniforme informatie in begroting en jaarrekening te vinden zijn.

Daarmee is de vrijwel absolute vrijheid voor wat betreft de vormgeving van de informatie die het BBV tot deze aanpassing bood, losgelaten. Zo moeten er in de begroting en de jaarrekening financiële kengetallen staan, die exact zijn gedefinieerd, moeten er enkele tientallen beleidsindicatoren worden opgenomen en moeten begroting en jaarrekening, in een bijlage, naar taakvelden zijn ingedeeld, die ook zijn gedefinieerd.

De wijzigingen in het BBV hebben ook te maken met nieuwe wetten en de risico's die gemeenten in de economische crisis hebben gelopen.

Maar ook met het nieuwe BBV zal elke gemeente zelf moeten uitzoeken hoe de kwaliteitseisen kunnen worden gerealiseerd. Die zoektocht eindigt nooit, want de situatie verandert constant. En elke vier jaar is er een nieuwe raad met mogelijk nieuwe behoeften.

Op deze plaats zijn we meer in detail dan in de paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 nagegaan of de begroting 2018 van Maastricht conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld.

We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- in artikel 7, lid 3 onder a wordt aangegeven dat de financiële begroting ten minste bestaat uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting. De gemeente heeft de toelichting niet opgenomen;
- in artikel 12, lid 2 wordt onder b aangegeven dat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties moeten worden weergegeven. Deze gegevens zijn in de paragraaf niet opgenomen;
- in artikel 15, lid 2 wordt onder c voor de paragraaf verbonden partijen gevraagd naar de verwachte omvang van het eigen vermogen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar. Die informatie ontbreekt, maar is wel opgenomen voor het jaar t-2;
- in artikel 16, onder d wordt aangegeven dat in de paragraaf grondbeleid een onderbouwing van de geraamde winstneming moet worden opgenomen. Deze onderbouwing ontbreekt in de paragraaf;
- in artikel 17, onder b staat dat het overzicht van baten en lasten in de begroting de volgende onderdelen bevat: het overzicht van de geraamde dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien. Onder c staat: het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b. Onder d staat de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma. Onder e staat het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d. De gevraagde gegevens zijn niet in één overzicht opgenomen.
- in artikel 20, lid 1 wordt onder b gevraagd om een geprognosticeerde begin- en eindbalans gevraagd. Deze geprognosticeerde begin- en eindbalans ontbreekt.

We hebben niet gekeken of de gevraagde informatie exact op de plaats is te vinden die het BBV aangeeft. Voor een deel van de afwijkingen betreft het informatievragen die met de vernieuwing van het BBV recent aan de voorschriften zijn toegevoegd. We weten dat de aanpassing vanaf de begroting 2017 aan het vernieuwde BBV veel inspanning heeft gekost.

Minstens net zo belangrijk als het voldoen aan de technische vereisten van het BBV is echter het antwoord op de vraag of de begroting de raad goed ondersteunt bij kaderstelling en controle. Wat is de informatiewaarde van de begroting voor de raad?

De provincie als toezichthouder kan die vraag natuurlijk niet beantwoorden. Dat kan alleen de raad. Wel kunnen wij nagaan of de begroting informatie bevat over aspecten die volgens het BBV de raad ondersteunt bij zijn kaderstellende en controlerende taak.

Los van de inhoudelijke punten die in de begroting te vinden moeten zijn, gaat het om zaken als 'goed leesbaar', 'consistent', 'toegankelijk' en 'begrijpelijk'. In het algemeen vinden wij dat de begroting van Maastricht voldoende aan deze eisen voldoet. Voor dat oordeel kunnen we ook verwijzen naar onze beoordeling van de operationele stuurinformatie (paragraaf 3.3 en voor de verschillende onderdelen in de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen scoort de gemeente 6 keer goed en 3 keer voldoende.

De begroting 2018 van Maastricht voldoet in ruime mate aan de eisen die het BBV aan een gemeentebegroting stelt. In het kader aan het begin van deze paragraaf en in de overige paragrafen van hoofdstuk 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan die de financiële functie verder kunnen verbeteren.

BBV
Beoordeling: Voldoende

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Bij de begroting 2018 is de Financiële verordening van december 2015 van toepassing. Er zijn in de loop van de jaren enkele aanpassingen gedaan op de oorspronkelijke verordening. De verordening 212 zal in 2018 worden geactualiseerd. In de Financiële verordening van Maastricht zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie opgenomen. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Maastricht heeft in de verordening geen extra verplichtingen opgenomen waaraan de gemeente moet voldoen buiten het BBV. Wel wordt bij de artikelen die gaan over reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomangement aangegeven dat het college die kaderstellende nota één keer in de vier jaar aanbiedt ter vaststelling. Wij vinden het belangrijk dat de kaderstellende rol van de raad voldoende is geborgd. Dit kan in een aparte nota of in de paragraaf van de begroting. Maastricht heeft dit opgevangen door het beleid in aparte nota's vast te leggen conform het BBV. Maastricht heeft de afgelopen jaren diverse nota's geactualiseerd.

De accountant heeft bij de vaststelling van de jaarrekening 2016 een goedkeurende controleverklaring afgegeven op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid. Dit is een belangrijke indicatie dat de gemeente haar eigen regelgeving goed toepast.

Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet

In april 2013 is de controleverordening vastgesteld. Met deze verordening heeft de raad de regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De gemeente stelt jaarlijks een controleprotocol voor de accountantscontrole van de jaarrekening vast. Met het controleprotocol geeft de raad de accountant toetsingscriteria voor zijn controle op de rechtmatigheid.

De verordening is nu vijf jaar oud. Wij adviseren de gemeente om deze verordening opnieuw te laten vaststellen.

Wij zijn van mening dat Maastricht haar verordening 213 goed uitvoert.

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet

Deze verordening werd door de raad ook in april 2013 vastgesteld. Zij stelt, dat het college periodiek zelfonderzoek moet uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dat is echter nooit gebeurd en eind 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Maastricht. Alleen voert de gemeente geen 213a-onderzoeken uit, althans dit komt niet tot uitdrukking in de paragraaf. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a gehandhaafd blijft zal de gemeente weer uitvoering moeten gaan geven aan dit artikel.

Daarnaast adviseren wij de gemeente te kijken of de verordening nog voldoet aan de wensen die Maastricht heeft.

4. Financieel beleid en beheer

Kwaliteit van financieel beheer en beleid is van belang om een reële begroting te kunnen presenteren, en de financiële positie te sturen.

Om te kunnen bepalen, óf de gemeente op belangrijke beleidsterreinen voldoende in control is, en of belangrijke financiële aspecten zijn doorvertaald in begroting, meerjarenraming en vermogenspositie passen wij in ons onderzoek een verdiepingsslag toe.

De resultaten van deze verdiepingsslag, die wij in dit hoofdstuk presenteren, zijn al meegenomen in de beoordeling van de verschillende onderdelen van Hoofdstuk 3, Aandachtsgebieden.

De verdiepingsslag houdt in dat we een analyse maken van onderwerpen, die zijn afgeleid van de verplichte paragrafen. Dat is op zich ook een logische keuze, omdat in de paragrafen de belangrijkste beheersaspecten aan de orde komen. Bovendien komen de paragrafen als verplichte onderdelen van de begroting bij iedere gemeente voor, waardoor de paragrafen een altijd aanwezig vertrekpunt zijn voor ons onderzoek.

Aan deze verplichte onderdelen zijn vaak ook grote financiële belangen gekoppeld. Ze geven (extra) informatie over de gemeentelijke financiële positie op de kortere en langere termijn.

In Wet- en regelgeving zijn belangrijke kaders rondom informatievoorziening vastgelegd, zoals in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Dit besluit heeft als doel de raad met begrotings- en verantwoordingsopzet te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. Daarnaast geeft de raad met verordeningen de uitgangspunten aan voor het financiële beleid en de regels voor financieel beheer en inrichting van de gemeentelijke financiële organisatie. Deze verordeningen moeten waarborgen, dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Gemeenten gaan in de regel divers om met de kaderstelling en verslaglegging op dit terrein.

Onze bevindingen rondom het financiële beleid en beheer bij Maastricht zijn te vinden in de volgende paragrafen:

- 4.1 Lokale heffingen;
- 4.2 Weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- 4.3 Onderhoud van kapitaalgoederen;
- 4.4 Financiering;
- 4.5 Bedrijfsvoering;
- 4.6 Verbonden partijen;
- 4.7 Grondbeleid.

4.1. Lokale heffingen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Lokale heffingen	😊	😐	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Maastricht heeft geen aparte nota lokale heffingen. In de paragraaf wordt verwezen naar het coalitieakkoord 2014-2018 'Wij Maastricht!' waarin staat dat het uitgangspunt een sluitend meerjarenperspectief is zonder lastenverhoging voor de Maastrichtse inwoners en bedrijven (behoudens inflatie). Maar het streven naar 100% kostendekkende tarieven wordt daarbij niet losgelaten. Wij zijn van mening dat de integrale visie op lokale heffingen verbeterd kan worden. De paragraaf geeft een goed inzicht in de cijfers van de lokale heffingen. Het inzicht kan verder verbeterd worden door meerjarige cijfers op te nemen. De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau is goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- besteed in de paragraaf explicieter aandacht aan het (integrale) beleid van lokale heffingen;
- ga explicieter in op in- en externe ontwikkelingen;
- verbeter het inzicht door meerjarige cijfers in de paragraaf lokale heffingen op te nemen.

Waarom onderzoek naar de lokale heffingen?

Lokale heffingen hebben betrekking op heffingen, waarvan de besteding gebonden en ongebonden is. In de verplichte paragraaf moet de gemeente de beleidsvoornemens rondom de lokale heffingen en een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waaronder belastingen opnemen. De lokale heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke inkomsten. Ze zijn daarom integraal onderdeel van gemeentelijk beleid. Een overzicht van (en daarmee meer inzicht in) de lokale heffingen is van belang voor de raad. Een aanduiding van de lokale lastendruk is nodig voor integrale afweging tussen beleid, lasten en baten. Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid maakt het beeld van de lokale lasten compleet. Artikel 10 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

Bij het onderzoek van de paragraaf lokale heffingen in de begroting 2018 kijken we in hoeverre het gestelde in de bepalingen van het BBV in de paragraaf is terug te vinden. Artikel 10 van het BBV bepaalt dat in de paragraaf lokale heffingen van de begroting informatie is te vinden over de geraamde inkomsten, het belastingbeleid, de hoofdlijnen van de diverse heffingen, de kostendekkendheid van tarieven, die maximaal 100% mag zijn, met inzicht in de relevante lasten en baten, de lokale lastendruk en het kwijtscheldingsbeleid.

Daarnaast kijken we wat de gemeente zelf heeft geregeld met betrekking tot de paragraaf lokale heffingen. In de 'Financiële verordening gemeente Maastricht' laatst geactualiseerd en vastgesteld door de raad in december 2015 staat in artikel 19 dat het college in de paragraaf lokale heffingen bij de begroting en jaarrekening in ieder geval verslag doet van: het beleid ten aanzien van lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, de opbrengst per lokale heffing, het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid, het volume en bedrag aan kwijtschelding, de kostendekkendheid van de heffingen, de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor de eenpersoons-, meerpersoonshuishoudingen en bedrijven.

Maastricht heeft voor lokale heffingen beleidsuitgangspunten bepaald in het coalitieakkoord en deze verwoord in de paragraaf lokale heffingen. In het coalitieakkoord is als algemeen uitgangspunt geformuleerd dat er een sluitend meerjarenperspectief moet zijn zonder lastenverhoging voor de Maastrichtse inwoners en bedrijven (behoudens inflatie). Het streven naar 100% kostendekkende tarieven wordt daarbij niet losgelaten.

In de paragraaf lokale heffingen van de begroting is aangegeven welke belastingen Maastricht heft. Dit zijn allemaal verplichte bijdragen van burgers, bedrijven en instellingen aan de gemeente. Hier hoeft geen rechtstreekse tegenprestatie tegenover te staan.

Bij de vergoedingen die door de gemeente worden gevraagd voor concreet bewezen diensten, zoals rioolheffing, afvalstoffenheffing, fysieke diensten, hanteert de gemeente een kostendekkend tarief. In het coalitieakkoord 2014-2018 staat dat naar 100% kostendekkende tarieven wordt gestreefd. Het uitgangspunt is dat leges voor vergunningen, met uitzondering van horeca en detailhandel, maximaal kostendekkend zijn.

In de paragraaf gaat de gemeente in op de kostendekkendheid bij rioolheffing, afvalstoffenheffing, begraafrechten, burgergerichte diensten en fysieke diensten. De kostendekkendheid bij de fysieke diensten laat bij de titels 1 (o.a. kansspelen, verkeer en vervoer en APV) en 3 horeca en evenementen zien dat de kostendekkendheid ver onder de 100% ligt. De gemeente geeft in de paragraaf aan dit acceptabel te vinden, omdat landelijk gezien de meeste gemeenten ervoor kiezen om hier maatschappelijke verantwoorde tarieven te hanteren en de gemeente Maastricht bovendien de nodige privaatrechtelijke inkomsten verwerft uit evenementen als bijvoorbeeld pachtsommen bij carnaval. Bij titel 2 (WABO) is de kostendekkendheid 89,82%.

De gemeente gaat in de paragraaf verder tekstueel en waar nodig cijfermatig in op de geraamde inkomsten van de lokale heffingen, de rioolheffing, de afvalstoffenheffing, de begraafrechten, de fysieke diensten, de burgergerichte diensten, de onroerende zaakbelasting, de hondenbelasting, de toeristenbelasting, de precariobelasting, de reclamebelasting, de parkeerbelasting en de lastendruk voor burgers en bedrijven. De tekstuele en cijfermatige informatie is uitvoerig en inzichtelijk.

Maastricht besteedt in de paragraaf ook aandacht aan het geldende kwijtscheldingsbeleid. In de paragraaf geeft de gemeente inzicht in het bedrag aan kwijtschelding en in aantallen van (gedeeltelijke) toekenning, afwijzingen en nog te behandelen aanvragen. Deze informatie is opgenomen voor de jaren 2016 en 2017. Het inzicht zou vergroot kunnen worden door ook informatie op de te nemen voor de jaren 2018-2021.

In de paragraaf gaat Maastricht ook kort in op haar positie in de woonlastenmonitor van Coelo. In dit overzicht met 38 grote gemeenten (100.000+ gemeenten) staat Maastricht op plaats 19 in 2017 (nummer 1 heeft de hoogste lastendruk).

De onbenutte belastingcapaciteit is een begrip uit het artikel 12-beleid. In dat kader moet een gemeente onder meer haar belastingen op een zodanig niveau hebben dat er geen onbenutte belastingcapaciteit meer is. Voor 2018 moet een gemeente aan ozb 0,1952% van de waarde heffen bij de drie OZB-tarieven en de rioolheffing en afvalstoffenheffing moeten kostendekkend zijn. Als de rioolheffing en afvalstoffenheffing niet kostendekkend zijn kan dit gecompenseerd worden met een hogere ozb-heffing. In Maastricht zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing kostendekkend. De gemeente geeft aan met het totale pakket aan belastingheffingen boven het artikel 12-niveau te zitten. Dit betekent dat de gemeente geen onbenutte belastingcapaciteit heeft. Volgens onze gegevens klopt deze redenering niet. Ervan uitgaande dat de kostendekkendheid bij riool 100% is en bij afval 98% (begroting 2018, pagina 162 en 163) heeft de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit van ca. € 3,975 miljoen.

Op strategisch niveau scoort de gemeente met de informatievoorziening goed. De gemeente is ingegaan op beleid / uitgangspunten. Er zijn echter verbeteringen mogelijk door explicieter in te gaan op het (integrale) beleid ten aanzien van lokale heffingen. En ook op in- en externe ontwikkelingen. Interne ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld organisatorische aspecten zoals taxaties etc. Externe ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld besluitvorming door het Rijk, zoals maximering van de tarieven. Op tactisch en operationeel niveau scoort de gemeente ook goed. De gemeente voldoet aan de eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten stelt en die in de eigen verordening 212 zijn opgenomen.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstandsvermogen en risicomanagement	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

De gemeente heeft in december 2015 een nota reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. Verder werkt de gemeente met een systeem van risicomanagement, waarbij de risico's worden gesignaleerd, geanalyseerd en beheerst. In de paragraaf gaat de gemeente in op de weerstandscapaciteit, risico's en het weerstandsvermogen. De gemeente heeft de risico's in de paragraaf niet gekwantificeerd. Uit ambtelijke informatie blijkt dat Maastricht de risico's wel kwantificeert zoals verwoord in de nota.

De gemeente heeft in de nota een norm opgenomen voor de ratio weerstandsvermogen van 1,0.

Maastricht heeft in de paragraaf de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze financiële kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Maastricht geeft per kengetal een toelichting. Daarnaast is er conform artikel 11 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de financiële kengetallen en de financiële positie gegeven.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- leg relaties tussen de programma's en de paragraaf zodat het inzicht verder versterkt kan worden;
- wij adviseren u in de toekomst alle risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing op te nemen en zoveel als mogelijk te kwantificeren;
- laat bij de bepaling van het weerstandsvermogen ook de cijfermatige confrontatie zien tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit;
- wij adviseren u om inzicht te verschaffen in aanwezigheid én omvang van stille reserves en bovendien beleid te formuleren omtrent stille reserves.

Waarom onderzoek naar weerstandsvermogen en risicobeheersing?

Bij weerstandscapaciteit gaat het om middelen en mogelijkheden, waarover de gemeente beschikt of kan beschikken. Er kunnen niet begrote kosten mee worden gedekt. Wanneer we weerstandscapaciteit zien in relatie tot risico's¹ spreken we over weerstandsvermogen. Vanuit beleidsmatig perspectief, is het van belang, een afweging te maken tussen de risico's die de gemeente loopt en de manier om daarmee om te gaan. Of de gemeente zich bijvoorbeeld wil verzekeren en/of de aanwezige weerstandscapaciteit in dat licht moet worden verhoogd of verlaagd.

¹ Alle risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd, óf die niet tot afwaardering van activa hebben geleid. En die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de gemeentelijke financiële positie.

Het is hierbij van belang te bekijken of de programma's en activiteiten, die de gemeente ontplooit, op het gewenste niveau kunnen blijven gehandhaafd. Ook als er tegenvallers zijn. Daarom is het voor gemeenten van belang jaarlijks te overwegen, of de aanwezige weerstandscapaciteit meerjarig voldoende is met het oog op de gemeentelijke risico's. Kortom: hoe robuust is de begroting en meerjarenraming?

Uit de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing moet deze robuustheid in elk geval duidelijk worden. Door aandacht voor het weerstandsvermogen en risicobeheersing kan de gemeente voorkomen, dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen.

Volgens artikel 11 van het BBV moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

Het BBV geeft aan wat een gemeente moet doen op het punt van Weerstandsvermogen en Risicobeheersing. In artikel 11 van het besluit staat dat de paragraaf een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's, het beleid voor weerstandscapaciteit en vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie moet bevatten.

In de 'Financiële verordening gemeente Maastricht', laatst geactualiseerd en vastgesteld door de raad in december 2015, staat in artikel 20 dat de gemeente beleidslijnen uit moet zetten in een nota. De paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing informeert dan vooral over de uitvoering en toepassing van de nota.

Maastricht heeft in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomangement behandeld en vastgesteld. De actualisatie is mede ingegeven vanuit de aandachtspunten uit het laatste financieel verdiepingsonderzoek alsmede de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek 'Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht'. De belangrijkste verbeteringen volgens de gemeente zijn: samenvoeging van de nota Reserves en voorzieningen en de nota Weerstandsvermogen en risicomangement, de bedrijfsreserves zijn ingebed in de beleidsnota's, de nota wordt één keer in de vier jaar geactualiseerd, de relatie met de programma's uit de begroting is duidelijker gelegd, het nemen van instellingsbesluiten is verplicht en het gemeentelijke risicomangement is geactualiseerd.

In de nota staat dat de gemeente streeft naar een goed functionerende cyclus van risicomangement. Risicomangement maakt integraal onderdeel uit van de planning- en controlcyclus, waarbij de risico's worden geïnventariseerd, en er een verdere analyse plaatsvindt van deze risico's, inclusief de bestaande en eventueel nog te implementeren beheersmaatregelen.

In de nota wordt ingegaan op de definities, de methodiek (verantwoordelijkheden, proces van risicomangement (inventariseren, analyseren en kwantificeren) en risicobeheersing), weerstandsvermogen (beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit, ratio weerstandsvermogen en de relatie tot de paragraaf). Elk onderdeel wordt in de nota duidelijk en uitvoerig beschreven.

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting 2018 verwijst de gemeente naar de door de gemeente vastgestelde nota Weerstandsvermogen waar het beleid is opgenomen. De

gemeente gaat in de paragraaf niet inhoudelijk op de nota in. In de paragraaf van de begroting wordt ingegaan hoe robuust de begroting is en op de vraag hoe financiële risico's kunnen worden opgevangen.

Weerstandscapaciteit

Zoals al eerder aangegeven heeft Maastricht in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomangement vastgesteld. In de nota is een relatie gelegd tussen de stille reserves en de weerstandscapaciteit. Ook is aandacht geschonken aan de kwantificering en de inzetbaarheid van de stille reserves. Stille reserves worden vaak niet gekwantificeerd omdat de marktwaarde vaak moeilijk te bepalen is omdat het meestal om specifieke zaken gaat, de vraag is of het bezit gemist kan worden en de vraag of het bezit wel te verkopen is. Maastricht heeft de stille reserves in de nota maar ook in de paragraaf niet gekwantificeerd. Misschien is het wel goed om de stille reserves in beeld te brengen en van daaruit een nota stille reserves op te stellen en ze te kwantificeren.

Maastricht heeft in de begroting een weerstandscapaciteit van € 26,8 miljoen. De gemeente heeft de weerstandscapaciteit meerjarig opgenomen in de begroting.

De algemene reserve handhaaft zich gedurende de periode 2018-2021 op € 4,724 miljoen. De algemene reserve vormt een belangrijk onderdeel van de incidentele weerstandscapaciteit. De gemeente heeft in de nota geen minimale omvang van de reserves bepaald.

Verder geeft de gemeente in de paragraaf aan dat er geen onbenutte belastingcapaciteit is omdat de tarieven voor rioolrecht, rioolheffing en reinigingsrecht volledig kostendekkend zijn. Volgens onze gegevens klopt deze redenering niet. Ervan uitgaande dat de kostendekkendheid bij riool 100% is en bij afval 98% (begroting 2018, pagina 162 en 163) heeft de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit van ca. € 3,975 miljoen.

Risico's

Maastricht geeft aan dat risico's in de paragraaf worden opgenomen waarvan de financiële consequenties nog niet (volledig) in de begroting zijn verwerkt. Een voorbeeld hiervan is dat de vorderingen op dubieuze debiteuren niet als risico worden opgenomen in de paragraaf omdat de gemeente hiervoor een voorziening moet treffen. In de paragraaf zijn alleen die risico's opgenomen die een dusdanige omvang hebben dat ze materieel zijn in verhouding tot het begrotingstotaal van de gemeente. De gemeente heeft de belangrijkste 10 risico's beschreven. De gemeente heeft van de meeste van deze 10 belangrijkste risico's de financiële consequenties cijfermatig niet inzichtelijk gemaakt in de paragraaf. Wij hebben het totaaloverzicht van de gemeente wel ontvangen. In dit overzicht staan alle risico's vermeld met de bijbehorende bedragen waar de gemeente een risico loopt. Deze risico's zijn aan de hand van kans en maximaal financieel gevolg berekend.

Het is voor ons als toezichthouder moeilijk om te bepalen, in welke mate de opgesomde risico's van de gemeente een volledig en actueel beeld geven (en daarmee een uitspraak te doen over de kwaliteit van het gepresenteerde beeld van de risico's). Niet alle gemeenten lopen immers dezelfde risico's. Er is ook geen algemene norm voor de relatie tussen de risico's en de weerstandscapaciteit. Juist daarom is het proces om te komen tot een kwalitatief goed risicomangement erg belangrijk.

Zoals al aangegeven geeft de gemeente in de paragraaf alleen de 10 belangrijkste risico's weer. En zoals ook al eerder gemeld hebben wij het totaaloverzicht ontvangen waar alle risico's in staan vermeld. De gemeente zou ook de relatie tussen de programma's en de risico's die benoemd zijn in de paragraaf inzichtelijker kunnen maken.

Financiële kengetallen

De gemeente heeft in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. Deze kengetallen moeten met name de raad een beter beeld geven van de financiële positie van de gemeente. Maastricht geeft een toelichting per kengetal. Daarnaast is er conform artikel 11 van het BBV een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen en de financiële positie gegeven. Wij zijn tevreden over de tekstuele toelichting op de financiële kengetallen.

Beoordeling

Maastricht heeft een nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement die haar in staat stelt om risico's op strategisch, tactisch en operationeel niveau te managen. Dit stelt de raad ook beter in staat om een uitspraak te doen over de omvang van het weerstandsvermogen.

Wij bepalen onze scores op basis van de nota reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing uit de begroting 2018. Er is een duidelijk beleidskader en een duidelijke risico-inventarisatie. De raad heeft de ratio weerstandsvermogen vastgesteld op 1,0. Daarmee voldoet de gemeente nagenoeg volledig aan de gestelde eisen vanuit het BBV en aan haar eigen verordening. Zoals al eerder aangegeven heeft de gemeente niet alle geïnventariseerde risico's opgenomen en gekwantificeerd in de paragraaf van de begroting. Wij adviseren u om alle geïnventariseerde risico's in de paragraaf op te nemen en zoveel als mogelijk te kwantificeren. Verder adviseren wij u om de cijfermatige confrontatie te laten zien tussen de beschikbare en benodigde weerstandscapaciteit.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.3. Onderhoud van kapitaalgoederen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Onderhoud kapitaalgoederen	☹	☹	Goed	Voldoende	Voldoende	Goed	➔

Conclusie

De paragraaf en overige beleidsstukken geven een goed beeld van het beleid en van het onderhoud van kapitaalgoederen. De gemeente geeft op diverse plaatsen in het coalitieakkoord en in de Stadsvisie 2030 aan dat ze aandacht heeft voor kapitaalgoederen. Daarnaast gaat de gemeente in de paragraaf in op de nota "Integraal Beheer Openbare Ruimte". In deze nota gaat de gemeente in op de stand van zaken; welk beleid geldt voor verhardingen - civiele kunstwerken - water en riolering - openbaar groen - schoon en openbare verlichting, welke in- en externe ontwikkelingen beïnvloeden het huidige en toekomstige beheer van de kapitaalgoederen, hoe krijgt de integrale aanpak bij de kapitaalgoederen concrete vorm.

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft met de nota "Integraal Beheer Openbare Ruimte" op 7 maart 2017 ingestemd en heeft de nota per raadsinformatiebrief aangeboden aan de raad. De nota gaat onder andere in op het doelmatig beheer van de kapitaalgoederen zodat geen kapitaalvernietiging optreedt en het tot stand brengen en onderhouden van de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV en de eigen verordening.

De gemeente geeft in de paragraaf cijfermatig inzicht in de middelen die beschikbaar zijn voor het onderhoud aan de diverse kapitaalgoederen. Het inzicht zou vergroot kunnen worden door aan te geven of er achterstallig onderhoud is en zo ja, binnen welke termijn dit onderhoud is weggewerkt en welke middelen daarvoor nodig zijn. Als er geen achterstallig onderhoud is, is dat ook informatie. De gemeente zou dit explicieter kunnen aangeven. Verder zou het inzicht verbeterd kunnen worden door in de paragraaf de budgetten voor het betreffende begrotingsjaar en de jaren van de meerjarenraming op te nemen die opgenomen zijn in het IBOR, plannen en de leidraden en deze af te zetten tegen de budgetten die beschikbaar zijn en in de paragraaf zijn opgenomen.

Verder adviseren wij om de raad de leidraden te laten vaststellen.

Wij hebben aan de gemeente de vraag gesteld of er achterstallig onderhoud is. Wij hebben het onderstaande antwoord per mail ontvangen.

"Hierbij kan ik bevestigen dat het er over het geheel genomen geen sprake is van achterstallig onderhoud op de genoemde onderdelen. Globaal genomen wordt voor alle onderdelen voldaan aan de door de gemeenteraad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Dit betreft de gerealiseerde CROW-niveaus, zoals die in de begroting per onderdeel staan beschreven (zie tabel op pag. 120 in combinatie met par. 4.6 (duurzame kapitaalgoederen) op pag. 210-220). Deze gerealiseerde adequate onderhoudsniveaus zijn gemiddelde scores die gelden voor (grote delen van) de gehele stad. Dat betekent dat het leeuwendeel van het areaal voldoet aan de norm of daar boven zit maar ook dat een klein deel daar onder zit. Door verdere uitvoering van meerjarenonderhoudsprogramma's worden de slechtste onderdelen gericht als

eerste aangepakt. Met deze aanpak is het continueren van een adequaat onderhoudsniveau geborgd.”

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- laat het IBOR en de leidraden door de raad vaststellen;
- geef in de paragraaf expliciet aan of er achterstallig onderhoud is per kapitaalgoed. Als er achterstallig onderhoud is, geef dan ook aan binnen welke termijn dit achterstallig onderhoud is weggewerkt en welke middelen daarvoor nodig zijn;
- neem in de paragraaf de budgetten op die vanuit het IBOR, plannen en leidraden beschikbaar zijn gesteld en zet deze af tegen de budgetten die in de paragraaf zijn opgenomen.

Waarom onderzoek naar onderhoud van kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud van kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden schoolgebouwen. Onderhoud is belangrijk, maar niet elk individueel onderdeel hoeft te worden besproken. Met de paragraaf onderhoud van kapitaalgoederen krijgt de raad de mogelijkheid kaders te stellen voor onderhoud van infrastructuur (wegen, water, riolering, kunstwerken), voorzieningen (groen, verlichting, sportfaciliteiten) en gebouwen.

Daarnaast zijn kapitaalgoederen van belang voor realisatie van gemeentelijke programma's, zoals milieu, onderwijs en verkeer. De meeste kapitaalgoederen vervullen daarbij een belangrijke rol. Een integrale afweging tussen aanwezigheid van kapitaalgoederen, kwaliteitsniveau, onderhoud en visie is van strategisch belang voor de gemeente, en voor de financiële positie.

Een aantal van de taken, waarop kapitaalgoederen betrekking hebben, is verplicht. Zo heeft de gemeente een wettelijke plicht rondom riolering en onderhoud van wegen. Achterstallig onderhoud kan leiden tot risico's en daarbij mogelijke aansprakelijkstelling van de gemeente. Bovendien kan het leiden tot kapitaalvernietiging.

Er is enige keuzevrijheid bij onderhoud van kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is in dat verband aan te bevelen dat de raad zich binnen een periode van vier jaar ten minste één keer buigt over de vraag welke kwaliteitsniveaus passend worden gevonden. Oftewel: welke kwaliteit wil de raad, wat gaat dat kosten, nu en in de toekomst?

De onderhoudstoestand van kapitaalgoederen en de daaraan gerelateerde kosten beslaan een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Een zo volledig mogelijk overzicht én onderbouwing van deze kosten zijn daarom van groot belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Lasten van instandhouding (onderhoud en vervanging) moeten realistisch zijn geraamd, conform beheerplannen. Verschuiven van lasten naar de toekomst is geen echte oplossing van een financieel probleem en moet daarom worden voorkomen. Kwalitatief goede beheerplannen zijn daarom belangrijk.

Onderzoek en bevindingen

De gemeentelijke kapitaalgoederen en een goed onderhoud daarvan zijn essentieel voor een goed woon-, werk- en leefklimaat. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. In ons onderzoek kijken we in hoeverre sprake is van actuele beheerplannen en of de exploitatielasten ook zijn doorvertaald naar de begroting en meerjarenraming. Verder toetsen we of de stuurinformatie in

de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoet aan het BBV en of de verordening 212 is nageleefd voor wat betreft het onderdeel kapitaalgoederen.

Gemeentelijke kaders

Maastricht geeft in de geactualiseerde Stadsvisie 2030 haar visie waar de stad aan moet voldoen om vitaal en compleet te blijven. Vitaliteit speelt op stedelijk niveau, op buurtniveau en op het niveau van de (eu)regio. Dit betekent kijkend naar enerzijds behoud en beheer en anderzijds de ontwikkeling van hoogwaardige kwaliteit op het gebied van de fysieke en de sociaal-economische inrichting van de stad. In de Stadsvisie 2030 geeft de gemeente aan dat het beheren en inrichten van de openbare ruimte zal moeten veranderen van een overwegend technisch georiënteerde naar een integrale benadering. De integrale benadering dient hier gezien te worden als het voeren van de regie en het sturen op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

In het coalitieakkoord 2014-2018 "Wij Maastricht" worden de kapitaalgoederen op diverse plaatsen aangehaald. Er wordt onder andere ingegaan op een integraal accommodatiebeleid zonder daarbij als gemeente verantwoordelijkheden over te nemen. Verder wordt aangegeven dat een impuls nodig is om de kwaliteit van de wegen naar het gewenste onderhoudsniveau te brengen en het aanhouden van het basisniveau voor het groen in de stad.

Volgens het BBV dient een gemeente in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen onder andere inzicht te geven in het onderhoud van de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen. Hierbij moet niet alleen aandacht zijn voor het beleidskader van de afzonderlijke kapitaalgoederen, maar ook voor de financiële consequenties uit deze kaders en de vertaling daarvan naar de begroting.

In de verordening 212 staat in artikel 21:

- het college biedt een (aangepaste) nota riolering aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud, het beoogde kwaliteitsniveau en de uitbreiding van de riolering alsmede de kwaliteit van het milieu en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettair beslag;
- het college biedt een (bijgestelde) nota onderhoud gebouwen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De nota bevat de voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen en eveneens de normsystematiek en het meerjarig budgettair beslag;
- bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag van:
 - het beleidskader (inclusief het gewenste onderhoudsniveau) voor wegen, water en groen;
 - de aanwezigheid van het actuele beheersplan voor wegen, water, groen en gebouwen;
 - voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, riolering en gebouwen.

IBOR

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft met de nota "Integraal Beheer Openbare Ruimte" op 7 maart 2017 ingestemd en heeft de nota per raadsinformatiebrief aangeboden aan de raad. De nota gaat onder andere in op het doelmatig beheer van de kapitaalgoederen zodat geen kapitaalvernietiging

optreedt en het tot stand brengen en onderhouden van de door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Verder wordt aandacht geschonken aan de vele ontwikkelingen met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte. Men kan hierbij denken aan de burgerparticipatie, de Omgevingswet, de landelijke ontwikkelingen in het CROW en de ambities van de gemeente omtrent duurzaamheid. Daarnaast wordt ingegaan hoe de gemeente op een integrale manier werkt aan het beheer van de openbare ruimte. In de nota wordt verder uitvoerig stilgestaan bij het vigerende beleid; goed omgaan met kapitaalgoederen, het IBOR-beleid in Maastricht en de uitwerking in leidraden. Verder is er een overzicht opgenomen wanneer een leidraad geactualiseerd moet worden en wordt per plan of leidraad een beschrijving gegeven van het beleid en beheer, organisatie en uitvoering, de kwaliteit, de bestuurlijke informatievoorziening en de benchmark. Wij adviseren u het IBOR door de raad te laten vaststellen. Nu heeft het college van Burgemeester en Wethouders ingestemd met het IBOR en de raad is via een raadsinformatiebrief geïnformeerd.

Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf wordt beschreven waarom ingegaan wordt op het algemeen beleidskader en op de afzonderlijke kapitaalgoederen: wegen / verhardingen, civiele kunstwerken, rioleringen / water, groen, schoonhouden openbare ruimte, openbare verlichting en verkeersregelininstallaties. De onderdelen die behandeld worden per kapitaalgoed bestaan uit algemeen / ontwikkelingen, beleidskader, onderhoudsniveau, relatie met het programma en de financiële consequenties. Verder wordt ingegaan op het vastgoed. Dit is onderverdeeld in een algemeen beleidskader, bebouwd onroerend goed, onderwijs, gemeenschapshuizen, sport, cultuur en de financiële consequenties voor de begroting en de onderhoudsvoorzieningen.

In de paragraaf staat dat in de nota “Integraal Beheer Openbare Ruimte” geen nieuw beleid is opgenomen maar de nota IBOR beschrijft wel:

- de stand van zaken: welk beleid geldt voor de zes onderdelen van de openbare ruimte (verhardingen, civiele kunstwerken, water en riolering, openbaar groen, schoon en openbare verlichting);
- nieuwe ontwikkelingen: welke externe en interne ontwikkelingen beïnvloeden het huidige en toekomstige beheer van de openbare ruimte;
- de integraliteit van beleid: waar en hoe komen de zes onderdelen bij elkaar? Hoe krijgt de integrale aanpak die al in 2003 is vastgelegd in het eerste beleidsplan IBOR, concreet vorm?

Hieronder gaan wij in op de kapitaalgoederen die in de paragraaf van de begroting 2018 zijn opgenomen.

Wegen / verhardingen

De leidraad 2014-2018 van november 2014 is niet door de raad / het college vastgesteld. De leidraad loopt van 2015 tot 2019. In de leidraad werd duidelijk dat er sprake was van achterstallig onderhoud. Het achterstallig onderhoud betrof het areaal asfaltverhardingen van 16% en elementenverhardingen van 6%. Daarop heeft de raad een extra incidenteel budget verstrekt van ruim € 8,0 miljoen om een inhaalslag uit te voeren. Daarnaast is het structureel budget verhoogd met ca. € 0,4 miljoen. De raad is in augustus 2017 geïnformeerd over de resultaten van de inhaalslag. Hieruit blijkt dat bij wegen de kwaliteit sterk is verbeterd maar bij het onderdeel elementenverhardingen is er sprake van een lichte stijging van 6% naar 8% in achterstallig onderhoud. De gemeente geeft in de paragraaf aan dat in de periode 2017-2019 fors geïnvesteerd zal moeten worden in het verbeteren van het areaal elementenverhardingen.

De gemeente heeft gekozen voor een functioneel basis onderhoudsniveau, CROW-C. Alleen voor het voetgangersgebied en de hoofdwegen is gekozen voor een hoger kwaliteitsniveau, CROW-B. Verder gaat de gemeente in op het vervangingsprogramma 2017-2019 voor wegen met het vervangingsbudget, de relatie met het programma en de financiële consequenties voor de jaren 2017-2021. Voor 2017 was er € 4,063 miljoen en voor de jaren 2018-2021 is er € 4,134 miljoen beschikbaar. In het IBOR staat dat de leidraad in 2019 zal worden geactualiseerd.

Civiele kunstwerken

De leidraad is door het college vastgesteld in maart 2016 en geldt met terugwerkende kracht van 2015 tot en met 2019. In de paragraaf geeft de gemeente aan dat de civiele kunstwerken in redelijke tot goede toestand verkeren, dat de risico's acceptabel worden ingeschat en dat de veiligheid niet in het geding is. Verder is vastgesteld dat de onderhoudswerkzaamheden kunnen plaatsvinden binnen de daarvoor beschikbare budgetten. Binnen Maastricht liggen 493 kunstwerken waarvan er 376 eigendom zijn van de gemeente en de overige van andere beheerders (Rijkswaterstaat, Waterschap, prorail e.d.). De gemeente heeft alle kunstwerken ondergebracht in werkpakketten. Deze werkpakketten beschrijven en bundelen werkzaamheden van dezelfde aard. Diverse werkpakketten zijn Europees aanbesteed en de opdracht is in 2017 verleend. Er is voor gekozen om de werkzaamheden in 2 jaar uit te voeren, voor najaar 2019. In de leidraad en in de paragraaf is verder aangegeven dat het huidige budget niet toereikend is om ook de kademuren in de stedelijke Jeker te kunnen onderhouden. Het onderhoud van de kademuren van de Jeker vereist een integrale aanpak. Denk bijvoorbeeld aan milieueisen en aan eisen met betrekking tot flora en fauna. Verder spelen particulier en gemeentelijk eigendom hierbij ook een rol.

In de paragraaf wordt verder ingegaan op de relatie tot het programma en de financiële consequenties voor de periode 2017-2021. Voor 2017 was er € 1,798 miljoen en is voor de jaren 2018-2021 € 1,834 miljoen oplopend naar € 1,904 miljoen beschikbaar. In het IBOR staat dat de leidraad in 2019 zal worden geactualiseerd.

Rioleringen / water

Het Gemeentelijk Rioleringsplan 2018-2022 heeft de raad in december 2017 vastgesteld. Tegelijk stelde de gemeente het waterplan 2018-2022 vast. Het waterplan is geschreven voor en samen met de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittern, Meerssen, Vaals, Valkenburg aan de Geul, het Waterschap Limburg en de Waterleidingmaatschappij Limburg. Het waterplan gaat in op de ambities waarmee de partijen aan de slag gaan. Men kan hierbij denken aan wateroverlast, hittestress en droogte. De duurzame verwerking van regen is belangrijk voor het klimaat adaptief maken van de gemeente en de doelstelling om in 2030 klimaatneutraal te zijn.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat in 2015 de laatste herstelwerkzaamheden zijn afgerond en het rioolstelsel technisch weer in orde is. Op basis van de volgende inspectieronde die binnen vijf jaar weer start zal wederom beoordeeld worden of reparatie aan de orde is. Dit om het stelsel te laten voldoen aan de vereiste kwaliteitscriteria. De afgelopen periode heeft in het teken gestaan van de verdere verbetering van de waterkwaliteit. Daarvoor zijn er een aantal bergingsvoorzieningen gerealiseerd die er voor moeten zorgen dat er minder ongezuiverd rioolwater op oppervlaktewater wordt geloosd. In het nieuwe Gemeentelijk Rioleringsplan ligt de focus op het aspect waterkwantiteit. Dit heeft betrekking op de Maas en op het regionaal systeem.

In de paragraaf wordt ingegaan op het onderhoudsniveau, op de relatie met het programma en de financiële consequenties. Voor 2017 was er € 1,347 miljoen en voor de periode 2018-2021 is er jaarlijks

€ 1,374 miljoen beschikbaar voor de riolering. En voor binnenhavens en waterlossingen was / is er voor de periode 2017-2021 ca. € 54.000 jaarlijks beschikbaar.

Groen

Er is momenteel een leidraad Groenbeheer 2014-2018 die door het college is vastgesteld. Deze leidraad beschrijft de kaders, ambities en randvoorwaarden voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen in de gemeente. De huidige leidraad heeft de volgende doelstellingen: maken van doelmatige afspraken over het beheer van het groen, ontwikkelen van een visie op hoe het onderhoud en de vervanging van het groenareaal kunnen worden uitgevoerd binnen de huidige budgetten en inbedden van participatie. Het openbaar groen biedt goede mogelijkheden om de participatie van bewoners en ondernemers te stimuleren.

In de paragraaf wordt melding gedaan dat vanaf 2014 onder de naam “Mijn Groen Maastricht” drie verschillende maatregelen in één proces zijn georganiseerd; omvormen, vervangen en zelfbeheer Groen. Daarnaast wordt beschreven wat het project Snippergroen inhoudt. Via een wijkgerichte aanpak wordt geïnventariseerd waar gronden van de gemeente zijn toegevoegd aan privé-tuinen. Verder wordt er gewerkt aan de opstelling van het gemeentelijk groenstructuurplan. Dit is een strategisch / kaderstellend document ten aanzien van lange termijn ambitie groen, natuur en landschap. Tegelijkertijd wordt de leidraad groenbeheer opgesteld. De verwachting is dat beide documenten eind 2018 klaar zullen zijn.

Het onderhoudsniveau voor het onderhoud van groen is vastgesteld op kwaliteitsniveau C. In de paragraaf wordt aangegeven dat het kwaliteitsniveau bij groen momenteel B is. De komende jaren zal, na een nieuwe aanbesteding en aangepast onderhoudsregiem, dit worden teruggebracht naar kwaliteitsniveau C.

Het kwaliteitsniveau bij de bomen is vastgesteld op niveau B. Het huidige kwaliteitsniveau bij bomen is ook B.

De gemeente gaat in de paragraaf verder in op de relatie met het programma en op de financiële consequenties. Voor 2017 was het budget voor groenvoorzieningen ca. € 3,628 miljoen, voor bomen ca. € 1,026 miljoen en voor natuurbeheer ca. € 0,357 miljoen. De bedragen voor de jaren 2018-2021 zijn ongeveer van een vergelijkbaar niveau.

Gebouwen / vastgoed

In het coalitieakkoord “Wij Maastricht!” is afgesproken in te zetten op integraal accommodatiebeleid zonder daarbij als gemeente verantwoordelijkheden over te nemen. Integraal accommodatiebeleid vormt de paraplu voor alle beleidsvelden waar maatschappelijk vastgoed (gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van sport, cultuur, zorg en welzijn) een middel is om de specifieke beleidsdoelen te bereiken.

In 2012 is de Structuurvisie vastgesteld. Dit is een beleidsdocument waarin de gewenste ruimtelijke inrichting van de stad tot 2030 is vastgelegd. In 2012 is ook de kadernota Grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012 vastgesteld. In de laatste nota is beschreven hoe en met welke instrumenten aan de stedelijke ontwikkelingsopgaven en huisvestingsvraagstukken uitvoering wordt gegeven. Als de Omgevingswet in werking treedt zullen beide nota's geactualiseerd moeten worden. Maastricht is daar al mee bezig.

In 2017 heeft de raad de nota Ruimte voor initiatief vastgesteld. In 2015 en 2016 zijn diverse interactieve bijeenkomsten geweest met burgers en stakeholders. Verder zijn er twee pilots uitgevoerd waarin de behoefte van bewoners aan ontmoetingsplekken en accommodaties is onderzocht. Dit proces is verwoord in de nota "Ruimte voor Initiatief".

Het vastgoed in de gemeente omvat zes categorieën, waarbij het maatschappelijk vastgoed drie subcategorieën kent:

- huisvesting voor de eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie;
- onderwijs (primair, speciaal en voortgezet);
- maatschappelijk vastgoed (culturele voorzieningen; welzijnsvoorzieningen; sportgebouwen en terreinen);
- overig vastgoed, onder andere commercieel vastgoed (woningen, winkels, kantoren);
- tijdelijk beheer van verworven gebouwen en gronden, objecten ten behoeve van de bouwgrondexploitatie;
- onbebouwde terreinen en parkeergarages.

Wij gaan hieronder kort in op de verschillende onderdelen van maatschappelijk vastgoed.

Het planmatig onderhoud van het vastgoed gebeurt binnen de gemeente op basis van meerjaren onderhoudsplanningen die zijn vastgelegd in een geautomatiseerd systeem. Deze plannings worden iedere 4-5 jaar geactualiseerd. De laatste heeft plaatsgevonden in 2015-2016. In het systeem is van alle vastgoed vastgelegd wat de huidige staat van onderhoud is en wat er jaarlijks aan werken dient te worden uitgevoerd om de onderhoudsstatus per vastgoedobject op minimaal conditiescore 3 te behouden, een en ander volgens de wettelijke NEN-norm 2767. Zo kan voorkomen worden dat er achterstallig onderhoud optreedt. Ook voor 2018 geeft de gemeente in de paragraaf aan dat er gewerkt wordt met meerjaren onderhoudsplanningen waardoor het onderhoud van deze kapitaalgoederen "in control" is.

Bebouwd onroerend goed

Bij bebouwd onroerend goed moet men denken aan gebouwen voor eigen gemeentelijke huisvesting, andere kantoorgebouwen, winkels, MECC, etc. Voor het MECC geldt dat in de komende jaren significante investeringen zullen plaatsvinden. In 2017 is gestart met de eerste aanpassingen; de parkeeromgeving P3 / P4. De parkeergarage P5 heeft al een grondige renovatie achter de rug.

Onderwijs

Investeringen in onderwijshuisvesting gebeuren langs de lijn van de bestaande spreidingsplannen basisonderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. De raad heeft in januari 2016 het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra Maastricht 2015-2024 vastgesteld.

De huidige locaties die betrekking hebben op onderwijs worden geleidelijk samengevoegd tot integrale kindcentra. Maastricht investeert ruim € 16 miljoen in de periode 2016-2021.

De gemeente heeft een pas op de plaats gemaakt met betrekking tot het (voortgezet) speciaal onderwijs in afwachting van de ontwikkelingen rondom passend onderwijs. Verder dient van het spreidingsplan een actualisatie plaats te vinden.

Het schoolbestuur van het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft vanwege de forse daling van het aantal leerlingen besloten de leerlingen van een aantal onderwijsrichtingen die inhoudelijke raakvlakken met elkaar hebben samen te voegen. Daarom was het noodzakelijk dat er op één locatie uitbreiding plaats vond van tijdelijk lokalen en verder betekende dit dat schoolgebouwen, noodlokalen en gymzalen worden afgestoten.

Het onderhoud van de scholen in het primair onderwijs is sinds 2015 overgeheveld naar de besturen van die scholen. De gemeente kan geen aanvragen meer ontvangen voor een financiële bijdrage in de kosten van onderhoud behalve voor bijvoorbeeld constructiefouten en asbestsaneringen.

Gemeenschapshuizen

Zoals hiervoor al aangegeven heeft in 2017 de raad de nota Ruimte voor initiatief vastgesteld. In 2015 en 2016 zijn diverse interactieve bijeenkomsten geweest met burgers en stakeholders. Verder zijn er twee pilots uitgevoerd waarin de behoefte van bewoners aan ontmoetingsplekken en accommodaties is onderzocht. Dit proces is verwoord in de nota "Ruimte voor Initiatief".

Met betrekking tot de kostendekkenheid, tarieven en subsidies zijn voor het maatschappelijk vastgoed de volgende punten richtinggevend:

- verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven;
- commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief;
- gebruikers / huurders die een kostendekkend tarief niet kunnen betalen kunnen een "huursubsidie" vragen.

Omdat de rol van de gemeente steeds meer verandert van een sturende overheid naar een overheid die ervoor zorgt dat initiatieven mogelijk worden gemaakt, wordt het faciliteren om gemeentelijke beleidsdoelen gerealiseerd te krijgen steeds belangrijker.

De gemeenschapshuizen maken ook deel uit van het project over de energiescans. Hier kunnen de gemeenschapshuizen ook een beter inzicht krijgen in hun elektra- en gasverbruik waardoor de exploitatie verbeterd kan worden. Hier wordt in Maastricht veel gebruik van gemaakt.

Sport

Bij buitensportaccommodaties blijft de ambitie van het spreidingsbeleid overeind. Dit betekent dat de accommodaties overeind blijven maar de uitvoering wordt afhankelijk gesteld van de mogelijkheden en initiatieven die zich aandienen. Het beheer en onderhoudsniveau is vastgesteld op conditiescore 3 en op het niveau schoon, heel en veilig. De jaarlijkse reservering voor het planmatig onderhoud buitensport bedraagt in 2018 € 170.540.

De binnensportaccommodaties worden omgevormd tot moderne accommodaties die alle dagen vol in bedrijf zijn. Ze zijn goed bereikbaar, toegankelijk, schoon, heel, veilig en betaalbaar. Waar nodig worden accommodaties herbestemd of gesloten.

De afgelopen jaren zijn er al 7 binnensportaccommodaties afgestoten. Van deze 7 accommodaties zijn er uiteindelijk 4 over gebleven voor verhuur en / of verkoop. Eén accommodatie is inmiddels verkocht en voor de overige lopen er gesprekken. De jaarlijkse reservering voor het planmatig onderhoud binnensport bedraagt in 2018 € 307.827.

Voor het Geusseltbad en de in het gebouw geïntegreerde klee- / clubaccommodaties voor hockey en voetbal zijn ook meerjaren onderhoudsplanningen gemaakt. De reservering voor groot onderhoud bedraagt in 2018 € 294.000.

Cultuur

In 2012 heeft de raad besloten de Timmerfabriek te verbouwen om onderdak te bieden aan het filmhuis Lumière, Bureau Europa, Toneelgroep Maastricht en een expositieruimte. In 2014 heeft de raad besloten dat er ook huisvesting voor het poppodium Muziekgieterij moest komen en voor de International Student Club. Toneelgroep Maastricht maakte vanaf dat moment geen deel meer uit van het plan van de Timmerfabriek. Sinds 2014 is het plan overgedragen van WOM Belvédère naar de gemeentelijke vastgoedexploitatie. Op dit moment vindt de exploitatie afgezonderd van de exploitatie van de vastgoedportefeuille plaats.

Financiële consequenties / begroting onderhoudsvoorzieningen

In de paragraaf wordt aangegeven dat jaarlijks € 2,359 miljoen nodig is om de gemeentelijke vastgoedportefeuille in de huidige bouwkundige staat van onderhoud te houden. Dit bedrag wordt vanuit de vastgoedexploitatie jaarlijks gestort in het onderhoudsfonds. Dit bedrag is gebaseerd op een aantal vaste factoren: 10-jaren meerjarenonderhoudsplanning, reservering voor kleine calamiteiten, reservering voor beperkte wettelijke verplichtingen, reservering voor onderhoudscontracten en reservering voor project uitvoeringskosten.

Verder wordt vanuit programma Sport jaarlijks de volgende bedragen beschikbaar gesteld:

- buitensportaccommodaties jaarlijkse storting in het onderhoudsfonds € 170.540;
- binnensportaccommodaties inclusief nieuwe sporthal Geusselt € 307.827;
- Geusseltstadion, in 2018 vindt een storting plaats van € 152.426 voor groot onderhoud vanuit de vastgoedexploitatie en verhuur aan MVV.

Voor het Geusseltbad en Stadion Geusselt worden separate onderhoudsvoorzieningen aangehouden. Daarnaast heeft de gemeente een overzicht in de paragraaf opgenomen van alle voorzieningen / reserves met betrekking tot de gemeentelijke vastgoed-objecten. De stand per 1 januari 2018 bedraagt € 8,883 miljoen en per 31 december 2018 € 11,052 miljoen.

De gemeente heeft nog meer leidraden beschreven en vastgesteld. We noemen hier onder andere de leidraden "schoonhouden openbare ruimte" en "openbare verlichting". We zijn op deze leidraden niet ingegaan omdat deze niet in het BBV en in de eigen verordening 212 verplicht zijn om op te nemen in de paragraaf. Maar het is wel goed om ze op te nemen in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zodat de raad een compleet inzicht heeft in de stand van zaken van alle kapitaalgoederen die de gemeente beheert.

Beoordeling

De paragraaf en overige beleidsstukken geven een goed beeld van het beleid en van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De gemeente geeft op diverse plaatsen in het coalitieakkoord en in de Stadsvisie 2030 aan dat ze aandacht heeft voor kapitaalgoederen. Daarnaast gaat de gemeente in de paragraaf in op de nota "Integraal Beheer Openbare Ruimte". In deze nota gaat de gemeente in op de stand van zaken; welke beleid geldt voor verhardingen - civiele kunstwerken - water en riolering - openbaar groen - schoon en openbare verlichting, welke in- en externe ontwikkelingen beïnvloeden het huidige en

toekomstige beheer van de kapitaalgoederen, hoe krijgt de integrale aanpak bij de kapitaalgoederen concrete vorm. Verder adviseren wij om de raad het IBOR en de leidraden te laten vaststellen. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als goed.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV en de eigen verordening. De gemeente zou meer inzicht kunnen verschaffen door in de paragraaf duidelijker aan te geven of er achterstallig onderhoud is. Zo ja, binnen welke termijn dit achterstallig onderhoud is weggewerkt en welke middelen daarmee gemoeid zijn. Als er geen achterstallig onderhoud is, is dat ook relevante informatie. De gemeente zou dit expliciet moeten aangeven. Wij beoordelen de tactische stuurinformatie als voldoende.

De gemeente geeft in de begroting 2018 duidelijk voor alle kapitaalgoederen aan welke bedragen voor het begrotingsjaar en meerjarig gereserveerd zijn voor onderhoud en eventueel voor vervanging. Er wordt niet vermeld hoe deze bedragen zich verhouden met de bedragen vanuit het IBOR en de leidraden. Wij beoordelen de operationele stuurinformatie als voldoende.

4.4. Financiering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Financiering	😊	😐	Goed	Goed	Goed	Goed	➔

Conclusie

In het Treasurystatuut 2014, vastgesteld in april 2014, worden de kaders, de beleidsuitgangspunten, de doelstellingen, taken – verantwoordelijkheden – bevoegdheden, risicobeheer, beleid ten aanzien van financiering – verstrekken van leningen – uitzetten van middelen – garanties en het gebruik van derivaten beschreven. Het treasurystatuut wordt in 2018 geactualiseerd. In de paragraaf wordt conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd.

In de paragraaf wordt goede cijfermatige informatie verstrekt over de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de ontwikkeling van de leningportefeuille, de omslagrente en het renteschema over de rentelasten externe financiering, het renteresultaat en de wijze van toerekening.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- wij hebben op dit moment geen aanbevelingen.

Waarom onderzoek naar financiering?

Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente zo adequaat mogelijk omgaat met de financieringsbehoefte en hoe daarin zo goed mogelijk kan worden voorzien. Hiervoor gelden niet alleen wettelijke kaders en regels, zoals vastgelegd in onder andere de wet Financiering Decentrale Overheden en Regeling Uitzettingen Derivaten Decentrale Overheden, maar ook interne richtlijnen zoals vastgelegd in een Treasurystatuut.

Oftewel: hoe staat het met de gemeentelijke financieringsportefeuille? Deze moet adequaat worden beheerd om (ermee verbonden) kosten en risico's te beperken.

Onderzoek en bevindingen

Paragraaf Financiering en BBV

In de paragraaf Financiering moet volgens het BBV in elk geval aandacht zijn voor de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Maastricht doet dit door in de paragraaf inzicht te geven in de naleving van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Vanaf de begroting 2017 zijn de bepalingen in artikel 13 uitgebreid met de eis van inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. De gemeente heeft in de paragraaf een renteschema opgenomen waar inzicht verschaft wordt in de rentelasten externe financiering, het renteresultaat en de wijze van toerekening.

Maastricht gaat in de paragraaf verder in op het treasurybeleid, de ontwikkeling van de korte en lange rente / rentevisie, de ontwikkeling van de leningportefeuille, de financiering van activa en renteomslag, het schatkistbankieren en de Wet houdbare overheidsfinanciën.
Maastricht voldoet aan de eisen van artikel 13 van het BBV.

Treasurystatuut

Het college van Burgemeester en Wethouders van Maastricht heeft in april 2014 het treasurystatuut vastgesteld. Het treasurystatuut is in 2014 geactualiseerd enerzijds door gewijzigde wet- en regelgeving rondom het verplichte schatkistbankieren en het aanscherpen van het beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen en garanties en anderzijds door de afspraak dat één keer in de vier jaar een evaluatie van het treasurystatuut plaatsvindt. Het treasurystatuut wordt in 2018 geactualiseerd.

Het treasurystatuut heeft als doel een formeel kader te scheppen waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de gemeente dienen plaats te vinden. Het treasurystatuut regelt ook de wijze waarop de gemeente met voorkomende financieringsrisico's omgaat. De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in het treasurystatuut zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- wettelijk kader; kasgeldlimiet en de renterisiconorm;
- beleidsuitgangspunten treasury; wettelijk kader, sturing, uitvoering, verantwoording en evaluatie en controle;
- doelstellingen treasury; toegang tot financiële markten, risicobeheersing, kostenreductie, financiering, prudentie, publieke taak;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden; taken (treasurybeleid, treasury-organisatie, rentevisie, kas- en saldobehoor, financieringen en uitzettingen, risicomangement, portefeuillemanagement, bankrelatiebeheer, planning en control, advies), verantwoordelijkheden (het college stelt het statuut vast en de raad heeft een controlerende taak ten aanzien van de treasuryresultaten. De raad stelt de treasuryparagraaf bij de begroting en jaarrekening vast en houdt toezicht op het treasurybeleid en de uitvoering hiervan), bevoegdheden; treasurybeleid, betalingsverkeer, saldobehoor, financiering en belegging, bankrelatiebeheer;
- risicobeheer; renterisico, kredietrisico, koersrisico, valutarisico;
- beleid ten aanzien van financiering;
- beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen;
- beleid ten aanzien van het uitzetten van middelen;
- gebruik van derivaten;
- beleid ten aanzien van garanties.

Verordening 212 en BBV

In de financiële verordening van de gemeente staat in artikel 22 dat het college in de paragraaf bij de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV in ieder geval opneemt: de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar, de rentevisie en de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de treasuryfunctie.

Beoordeling

Wij constateren dat het treasury statuut vastgesteld is in 2014. In de verordening 212 staat geen termijn genoemd om de hoeveel jaar het treasury statuut geactualiseerd moet worden. Maar in de treasury statuut zelf is opgenomen dat er eenmaal per termijn van vier jaar een evaluatie plaatsvindt van het beleid zoals dit is opgenomen in het treasury statuut. Daar waar nodig wordt het treasury statuut dan geactualiseerd. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij wetwijzigingen, vindt deze evaluatie eerder plaats. Maastricht voldoet daarmee aan haar eigen financiële verordening.

Daarnaast is op 13 december 2013 de Wet Financiering Decentrale Overheden gewijzigd waarmee het verplicht schatkistbankieren in de wet is verankerd. Naast de Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden welke onverkort van kracht blijft, is vanaf 2013 de nieuwe Regeling Schatkistbankieren in werking getreden. Deze wijzigingen zijn ook opgenomen in het huidige treasury statuut.

In het kader van de Wet Financiering Decentrale Overheden heeft de provincie bij de kasgeldlimiet een toezichtstaak. De gemeente moet in de paragraaf Financiering van de begroting en jaarrekening rapporteren over het verloop van de netto vlottende schuld in de laatste vier kwartalen, afgezet tegen de geldende kasgeldlimiet. Voor de begroting t gaat het om de kwartalen 3 en 4 van t-2 en de kwartalen 1 en 2 van t-1. Bij de jaarrekening zijn het de kwartalen van het rekeningjaar. Deze informatie heeft de gemeente opgenomen in de paragraaf Financiering. De kasgeldlimiet voor Maastricht bedraagt voor 2018 ca. € 45,9 miljoen (8,5% van het begrotingstotaal). De gemeente heeft de kasgeldlimiet over het eerste en tweede kwartaal 2017 overschreden. Door in de loop van het 2^{de} kwartaal 2017 langlopende leningen aan te trekken en door de ontvangst van de uitkering uit het BTW-compensatiefonds is de netto vlottende schuld in het 3^{de} kwartaal 2017 weer onder de kasgeldlimiet gedaald.

Wij beoordelen de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

EMU-saldo

Gemeenten moeten hun begroting volgens het lasten- en batenstelsel opstellen en het EMU-saldo van hun begroting is dan ook lang niet relevant geweest. In ieder geval niet voor de gemeente zelf. Het EMU-saldo wordt echter steeds belangrijker. Gemeenten ondervinden indirect de gevolgen om het EMU-tekort van Nederland onder de 3% van het BBP te houden en in de buurt van 0% van het BBP. Direct hebben gemeenten nu ook al met het EMU-saldo te maken, omdat er al enkele jaren afspraken tussen het Rijk en de VNG zijn over het toegestane EMU-tekort voor alle gemeenten c.q. alle decentrale overheden gezamenlijk.

Het aandeel van de decentrale overheden in het EMU-saldo is macro genormeerd. De rijksoverheid maakt daarover afspraken met het IPO, de VNG en de UvW.

De staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven om voor gemeenten, provincies en waterschappen in 2018 een gezamenlijk EMU-tekort van 0,3% van het BBP toe te staan. En dit is een voortzetting van de EMU-norm uit 2017 van het vorige kabinet. De staatssecretaris heeft aangekondigd dat hij gaat overleggen met de decentrale overheden over het toegestane EMU-saldo voor 2019 tot en met 2022.

Het collectieve aandeel van de decentrale overheden voor het EMU-saldo is niet verder uitgesplitst naar gemeenten, provincies en waterschappen. Dit heeft tot gevolg dat ook voor 2018 geen EMU-referentiewaarde per individuele decentrale overheid wordt vastgesteld.

Maastricht heeft voor de jaren 2017-2019 het EMU-saldo gepresenteerd.

4.5. Bedrijfsvoering

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Bedrijfsvoering	😊	😐	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

In verschillende documenten is de visie ten aanzien van bedrijfsvoering uitgewerkt. In de paragraaf geeft de gemeente inzicht in de stand van zaken en haar beleidsvoornemens ten aanzien van bedrijfsvoering. In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat er steeds meer een netwerk-samenleving en doe-democratie vol horizontale en tijdelijke verbanden ontstaan. Daarbij staat de beweging van autoriteit naar partner in het Maastrichtse netwerk centraal. Dit vereist een andere en meer klantgerichte gemeentelijke dienstverlening. In de organisatieontwikkeling 2011-2015 "Hard en zacht naar een nieuwe balans: regiegemeente" en in de paragraaf staan drie organisatiedoelen centraal: optimale dienstverlening, hoogwaardige beleidsadviesing en efficiënte bedrijfsvoering. De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en grotendeels aan haar eigen verordening 212. Punt 2 van artikel 23 van de verordening 212 wordt niet uitgevoerd. Zie hieronder bij de aanbevelingen onder het vijfde gedachtestreepje.

Daarnaast zijn er een paar punten die niet in het BBV staan maar die wij graag in de paragraaf willen hebben opgenomen. Het gaat dan onder andere over de cijfers met betrekking tot huisvesting en personeelskosten.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- kijk of de herijkte visie geactualiseerd moet worden omdat deze is vastgesteld voor de periode 2011-2015 of geef in de paragraaf aan dat deze nog actueel is;
- maak de relatie tussen de paragraaf en de programma's inzichtelijk;
- neem in de paragraaf ook de risico's op die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering;
- neem in de paragraaf ook (meerjarig) cijfermatige informatie op die betrekking heeft op de personeelskosten en huisvesting;
- rapporteer in de paragraaf van de begroting en jaarrekening, conform artikel 23 punt 2 van de verordening 212, over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering?

Bedrijfsvoering is van belang voor het slagen van de gemeentelijke programma's.

In de paragraaf moet de gemeente volgens artikel 14 van het BBV ten minste de stand van zaken en de beleidsvoornemens rondom de bedrijfsvoering aangeven.

Bedrijfsvoering bestaat traditioneel uit de onderdelen personeel, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en huisvesting.

Onderzoek en bevindingen

Beleidsdocumenten

In december 2004 heeft het college de nota 'De Uitdaging' vastgesteld. De Uitdaging is een vervolg op eerder in gang gezette organisatieontwikkelingen. De Uitdaging was een versnelling in dit proces.

In december 2005 is er een plan van aanpak uitgewerkt en vastgesteld door het college (Van Uitdaging naar Uitvoering). Het college vond het in 2011 tijd voor een volgende stap in de ontwikkeling van de mensen in de organisatie. Daarom hebben het college en directie van de gemeente een herijkte visie op de organisatiestructuur "Hard en zacht naar een nieuwe balans: regiegemeente" voor de periode 2011-2015 vastgesteld. De organisatie is nu gericht op drie doelen:

- hoogwaardige beleidsadvisering; (bestuurskracht vergroten staat in herijkte visie)
- optimaliseren dienstverlening;
- efficiënter werken.

In de paragraaf geeft de gemeente aan dat de ambtelijke organisatie in beweging is. Het gaat om het aanbrengen van meer balans tussen de mens en het systeem. De nadruk ligt vooral op de ontwikkeling van het management en medewerkers. De gemeente faciliteert het management en medewerkers hierin. Het zou goed zijn om bovengenoemde visie tegen het licht te houden en te kijken of de visie nog actueel is. Dit omdat de visie voor de periode 2011-2015 is vastgesteld.

Ook in het coalitieakkoord gaat de gemeente in op bedrijfsvoering. Daar wordt onder andere aangegeven dat er steeds meer een netwerk-samenleving en doe-democratie vol horizontale en tijdelijke verbanden ontstaan. Daarbij staat de beweging van autoriteit naar partner in het Maastrichtse netwerk centraal. Dit vereist een andere en meer klantgerichte gemeentelijke dienstverlening. Het bestuur luistert goed, jaagt ontwikkelingen aan, gaat naar buiten, bezoekt initiatieven, trekt mee en faciliteert.

Verder wordt in het coalitieakkoord ingegaan op diensten die gemeenschappelijk ingekocht en uitgevoerd worden samen met de gemeenten Sittard-Geleen en Heerlen. Een ander punt waar in het coalitieakkoord over wordt geschreven is het uitgangspunt van een verbetering van de dienstverlening en klantgerichtheid van de ambtenaren.

Zoals hierboven al aangegeven heeft het college in 2011 de visie op de organisatieontwikkeling 2011-2015 herijkt en vastgesteld. In de nota geeft de gemeente aan dat het college en de burgemeester opereren vanuit een netwerksamenleving en die laat zich niet regisseren vanuit één punt.

Beleidsontwikkeling en innovatie zullen in de netwerken meer via projectmatig werken (resultaten) en meer via programmatisch werken (doelbereiking) worden gestuurd. En in de uitvoering van de dienstverlening moet het werk efficiënter en zakelijker worden aangestuurd. Verder moet er aandacht zijn voor de ingrijpende bezuinigingen die ook de ambtelijke organisatie treffen. Eind 2018 moet er structureel € 10 miljoen minder worden uitgegeven. Dit betekent een reductie op het ambtelijk apparaat van ca. 140

fte. Dit heeft grote gevolgen voor de wijze waarop het werk gedaan moet worden. Genoemde punten vormden de aanleiding tot actualisatie van de visie op de organisatieontwikkeling.

In de herijkte nota wordt duidelijk dat de gemeente de ambitie heeft om naar een 'gevulde' regiegemeente toe te groeien. De gemeente geeft aan dat het om een verschuiving in balans gaat. Tussen de harde en zachte kant in de ambtelijke organisatie. Dus dat de gemeente minder bepaalt en zich laat beïnvloeden door netwerken, de gemeente deed heel veel zelf maar zou dat nu moeten overlaten aan de samenleving, etc.

Bovengenoemde verschuivingen plus de drie doelen vanuit de herijkte visie op de organisatiestructuur vormen de verandering van de organisatie de komende jaren. Zo is de scheiding van beleid en uitvoering afgerond. Dit heeft geleid tot een herpositionering van uitvoerende onderdelen (efficiënter werken) en de oprichting van de sector beleid en ontwikkeling (concentratie beleidsfuncties) en de sector bestuur- en concernzaken. Ook de directiestructuur is aangepast. De directie krijgt lijnverantwoordelijkheid.

Momenteel bestaat de directie uit de secretaris / directeur en drie algemeen directeuren die alle drie een sector aansturen. De concerncontrol valt binnen de sector bestuur- en concernzaken.

Verder zal het sturingsmodel worden aangepast. Om de bestuurskracht te vergroten zal het bestuurlijk-ambtelijk samenspel veranderen. Het samenspel tussen bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtgever / opdrachtnemer zal veel interactie vertonen in de bekende sturingsdriehoek. Daardoor zal er moeten worden samengewerkt tussen drie ambtelijke sturingsmechanismen: lijnsturing, projectsturing en programmasturing.

BBV

In artikel 14 van het BBV staat dat de gemeente in de paragraaf ten minste inzicht geeft in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van bedrijfsvoering.

Financiële verordening 212

In artikel 23 van de verordening 212 staat onder punt 1 dat in de paragraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de paragraaf in de jaarrekening wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen. Onder punt 2 van artikel 23 staat dat het college rapporteert in de paragraaf van de begroting en jaarrekening over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

Paragraaf Bedrijfsvoering

In de paragraaf gaat de gemeente in op het bedrijfsvoeringsprogramma / projecten voor 2018. Hieronder benoemen wij deze punten en zullen hier kort op ingaan.

Personeel en organisatie

In de paragraaf wordt aangegeven dat in de vernieuwde HRM-visie: Fit en Duurzaam, de duurzame inzetbaarheid van het management en de medewerkers centraal staat. Om dat te bereiken wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van vaardigheden, houding en gedrag bij de medewerkers. Wordt beweeglijkheid in het werk gestimuleerd en wordt daarnaast ook ingezet op gezondheid en fit blijven. Ook worden zaken in het werkgeverschap gemoderniseerd. Maastricht wil met dit alles één van de beste werkgevers non-profit zijn in 2018.

Regionale samenwerking

In 2018 zal het Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL) zijn dienstverlening verder uitbouwen. Deze gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoering is een uitvoeringsorganisatie ten behoeve van bedrijfsvoeringstaken op het gebied van gezamenlijke inkoop, personeels- en salarisadministratie en onderhoud en beheer van ICT / informatiediensten. Momenteel wordt al gezamenlijk ingekocht door Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen. In 2018 zullen de beide andere onderdelen overgaan naar het SSC-ZL. 2018 staat ook in het teken van de verdere inrichting en groei van dienstverlening. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen door het SSC-ZL om ook andere gemeenten te laten toetreden en diensten te laten afnemen.

Informatiemanagement en automatisering

De belangrijkste thema's voor 2018 zijn:

- in 2019 wordt de eerste tranche van de Omgevingswet ingevoerd. *Het jaartal 2019 is inmiddels 2021 geworden;*
- gemeentelijke informatie is 24 uur per dag beschikbaar op www.gemeentemaastricht.nl;
- de samenwerking tussen Sittard-Geleen en Heerlen op het gebied van informatiemanagement en automatisering zal verder worden geïntensiveerd;
- voortzetten uitvoering Digitale Agenda 2020;
- het verbeteren van bedrijfsprocessen.

Informatiebeveiliging / ENSIA

Vanuit informatiebeveiliging zijn er 2 belangrijke ontwikkelingen:

- alle zelfevaluatie die de gemeente uitvoert in het kader van de verantwoording inzake informatiebeveiliging worden onder één noemer gebracht;
- per 25 mei 2018 is de algemene verordening gegevensbescherming van kracht. Dit betekent dat er vanaf die datum dezelfde privacywetgeving geldt in de hele Europese Unie.

Financiën

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat de financiële functie gericht is op een duurzame en solide financiële positie. En dat deze zorgt voor een tijdige en volledige financiële informatievoorziening. In 2018 is vooral aandacht voor de volgende projecten en activiteiten:

- zorgen voor een structureel sluitende en in evenwicht zijnde meerjarenbegroting passend binnen de wettelijke regels. Om meerjarig repressief toezicht te krijgen moet de begroting 2018 tot en met 2021 sluitend worden gepresenteerd;
- opleveren van de jaarlijkse P&C producten;
- het project "herziening Besluit Begroting en Verantwoording";
- de interne audit Inkoop & Aanbesteding en de verbetergroep aanbestedingen;
- verdere implementatie van de vennootschapsbelasting;
- fiscale advisering bij grote projecten;
- bij de doorontwikkeling van het Tax control framework is bijzonder aandacht voor de fiscale monitoring.

Communicatie

Communicatie helpt de organisatie en het bestuur om een oprechte dialoog met de bewoners, bedrijven, organisaties, bezoekers van de stad te ontwikkelen. Transparante, maximale en eerlijke informatie is

daarvoor de basis, die vervolgens bij de zeer diverse doelgroepen optimaal beschikbaar komt. Er zijn 3 strategische programma's die de communicatieve relatie tussen de overheid en de stad verbeteren en de positionering van de stad versterken:

- het traject "de communicatieve gemeente" wordt voortgezet;
- het onlangs gelanceerde Thuis in Maastricht wordt verder uitgebouwd.;
- op het gebied van citybranding wordt voortgeborduurd op het onderzoek dat de burgemeester heeft laten verrichten naar de ambities van Maastricht.

Controlling

Eind 2016 is, in opdracht van de concerncontroller, een gemeentebreed intern controleplan opgesteld. Het doel van dit controleplan is het verstevigen en doorontwikkelen van de centrale controlfunctie bij concernzaken. Dit door middel van het uitvoeren van verbijzonderde interne controlewerkzaamheden bij de verschillende organisatieonderdelen. Rapportages van de werkzaamheden worden opgesteld met als uitgangspunt "leren en verbeteren".

In 2017 is er een start gemaakt met de uitvoering van de controlewerkzaamheden zoals beschreven in het interne controleplan. Concernzaken heeft zowel interne controle werkzaamheden uitgevoerd bij specifieke organisatieonderdelen, alsook werkzaamheden ten aanzien van gemeentebrede thema's en overige opdrachten vanuit de concerncontroller.

In 2018 zullen de werkzaamheden gecontinueerd worden vanuit het IC-plan. Tevens heeft de concerncontroller de mogelijkheid om, eventueel, aanvullende opdrachten te formuleren, bijvoorbeeld wanneer de actualiteit hier om vraagt.

Er zal rekening worden gehouden met de adviezen van de accountant ten aanzien van de inrichting van meer centrale sturing aangaande verbijzondere controle. Daarbij dient interne controle zo doelmatig mogelijk te worden ingericht. Daar hoort bij het voorkomen van onnodige (dubbele) controles en het streven naar meer systeemgerichte controles.

Daarnaast gaat de gemeente in de paragraaf in op een aantal indicatoren per bedrijfsvoeringsthema die de gemeente objectief wil meten om op basis daarvan de mogelijke verbetergebieden te verkennen. Het gaat om de deelgebieden formatieontwikkeling, realisatie efficiencytaakstelling, ziekteverzuim en realisatie externe inhuur. Het inzicht met behulp van de indicatoren wordt meerjarig gegeven, zowel vooruitkijkend als terugkijkend.

Wij constateren dat de gemeente in de paragraaf de relatie met de programma's niet inzichtelijk maakt. Daarom adviseren wij om dit vanaf de begroting 2019 wel te doen.

Verder wordt niet ingegaan op de risico's die de gemeente loopt c.q. kan lopen bij bedrijfsvoering. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan het niet realiseren van bezuinigingen. Wij adviseren de gemeente om vanaf de begroting 2019 de risico's die betrekking hebben op de bedrijfsvoering inzichtelijk te maken c.q. op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Doeltreffendheid- en Doelmatigheidsonderzoeken

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting 2018 heeft Maastricht geen aandacht besteed aan onderzoeken 213a.

In het verdiepingsonderzoek 2013 hebben wij het volgende geschreven: "In de paragraaf wordt ook kort ingegaan op de Doeltreffendheid- en Doelmatigheidsonderzoeken. De gemeente heeft in de nota 'Verbeterplan Doelmatigheid- en Doeltreffendheidsonderzoeken' het beleid / uitgangspunten beschreven van de onderzoeken ex artikel 213a van de Gemeentewet. Zoals al aangegeven heeft de gemeente de

raad in kennis gesteld dat er sinds 2012 een verschuiving heeft plaatsgevonden van de 213a-onderzoeken naar quickscans. De organisatie vraagt op dit moment vooral ondersteuning bij het doorvoeren van de bezuinigingen. Daarnaast heeft de organisatie vooral behoefte aan onderzoeken met een grote actualiteitswaarde en kortere looptijden (quickscans). Dus van langdurige audits gebaseerd op jaarplanningen naar quickscans gebaseerd op actuele vraagstukken vanuit de organisatie. In 2013 wordt conform artikel 213a Gemeentewet het jaarlijks onderzoeksprogramma vanuit Sociale Zaken uitgevoerd.”

In 2009 heeft de destijds verantwoordelijke staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat zij een voorstel tot schrappen van artikel 213a Gemeentewet in procedure zou brengen. Doel was om het artikel op het moment dat in 2010 de nieuwe raden van start zouden gaan, uit de Gemeentewet gehaald te hebben. Dit is echter nooit gebeurd en begin 2013 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat hij artikel 213a wil handhaven. Volgens artikel 213a Gemeentewet moet elke gemeente een verordening hebben waarin de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid zijn geregeld. Daaraan voldoet Maastricht. Alleen voert de gemeente geen 213a-onderzoeken uit, althans dit komt niet tot uitdrukking in de paragraaf. Zeker nu duidelijk is dat artikel 213a gehandhaafd blijft zal de gemeente weer uitvoering moeten gaan geven aan dit artikel.

Rekenkamer

De Rekenkamer van Maastricht heeft een onafhankelijke positie. Dit betekent dat deze commissie zelf bepaalt welke onderwerpen worden onderzocht en hoe het onderzoek wordt ingericht. De Rekenkamer maakt daarbij wel gebruik van eventuele verzoeken en suggesties van de raad, raadsfracties en derden. De werkwijze van de Rekenkamer is verwoord in het reglement van orde van de Rekenkamer Maastricht. De Rekenkamer heeft in de periode 2014-2017 de volgende onderzoeken uitgevoerd: Integriteitsbeleid van de gemeente Maastricht (2014), Uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapporten (2014), Handhaving openbare ruimte (2014), Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen (2015), Bestuurlijke samenwerking “Zicht op samenwerking” (2015), Zoektocht naar gemeentelijke beleidsinformatie (2016), Sportaccommodatie- en sporttarievenbeleid (2016), Winkelleegstandsbeleid in Maastricht (2017), Opgvolgonderzoek online vindbaarheid beleidsdocumenten (2017) en Culturele instellingen in Maastricht (2017).

Beoordeling

De gemeente heeft met de nota's ‘De Uitdaging’, ‘Van Uitdaging naar Uitvoering’ en met een herijkte visie op de organisatiestructuur een duidelijke en goed toegelichte visie geformuleerd. De gemeente geeft duidelijk aan waar ze de komende jaren aan wil en moet werken zodat de gewenste situatie van de organisatie wordt bereikt. Maastricht geeft in de paragraaf aan dat de ambtelijke organisatie in beweging is. Het gaat om het aanbrengen van meer balans tussen de mens en het systeem. De nadruk ligt vooral op de ontwikkeling van het management en medewerkers. De gemeente faciliteert het management en medewerkers hierin. Verder blijven de drie organisatiedoelen centraal staan: optimale dienstverlening, hoogwaardige beleidsadviesing en efficiënte bedrijfsvoering.

Gezien het bovenstaande voldoet de gemeente ruimschoots aan het BBV en in mindere mate aan artikel 23 van de verordening 212 van de gemeente Maastricht. Wij adviseren u om punt 2 van artikel 23 van de verordening op te pakken.

De gemeente heeft in de paragraaf cijfermatige informatie opgenomen van onder andere formatieontwikkeling, realisatie efficiëncytaakstelling, etc. Wij constateren dat u geen cijfermatige

informatie opneemt die betrekking heeft op bijvoorbeeld de personeelslasten en huisvesting. Daarom adviseren wij u om vanaf de begroting 2019 (meerjarig) cijfermatige informatie op te nemen die betrekking heeft op de personeelslasten en huisvesting. Verder adviseren wij u ook de risico's op te nemen in de paragraaf die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering.

Gelet op het bovenstaande beoordelen wij de strategische, tactische en operationele stuurinformatie als goed.

4.6. Verbonden partijen

Onderzoek	Begroting	Meerjaren- raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Verbonden partijen	☹	☹	Goed	Voldoende	Voldoende	☺	➔

Conclusie

De gemeente heeft een aparte nota Governance in 2011 vastgesteld. Daar deze nota ouder is dan vier jaar adviseren wij u deze nota te actualiseren. In de nota is het kader weergegeven wanneer de gemeente een samenwerking met een verbonden partij aangaat. In de paragraaf is een risicoanalyse weergegeven van de verbonden partijen. Het beleid van de gemeente is erop gericht extra aandacht te besteden aan verbonden partijen met een hoog financieel en beleidsmatig belang. Voor 2018 zijn dat de WOM Belvédère, MTB, Projectbureau A2, Veiligheidsregio, KBL en MECC Maastricht.

In de paragraaf gaat de gemeente bij alle verbonden partijen ruimschoots in op de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Uitzondering hierop is dat de gemeente bijvoorbeeld het eigen vermogen en vreemd vermogen aan het begin en eind van het begrotingsjaar en het resultaat van het begrotingsjaar voor het jaar 2016 vermeldt in plaats van het begrotingsjaar. In de eigen verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer de nota Governance;
- zorg dat de actuele cijfers worden opgenomen conform het BBV;
- breng in de paragraaf in beeld welk financiële risico de gemeente loopt c.q. kan lopen redenerend vanuit de risicoanalyse of kwantificeer de risico's van alle verbonden partijen in een totaalbedrag.

Waarom onderzoek naar verbonden partijen?

Verbonden partijen dragen bij aan uitvoering van gemeentelijk beleid. Ze zijn daarom van belang bij het uitvoeren van programma's. Vanuit financieel perspectief is met name van belang:

- het financiële belang² van de gemeente in de verbonden partij;
- te verwachten resultaten van de verbonden partij;
- inzicht in de samenhangende risico's en in de weerstandspositie van de verbonden partij.

Praktijkvoorbeelden hebben laten zien dat er grote risico's kunnen vastzitten aan verbonden partijen, zoals sociale werkvoorzieningschappen.

² Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

Onderzoek en bevindingen

Maastricht is een grote gemeente met veel ambities. Om onder andere deze ambities te realiseren is het haast onmogelijk haar publieke taak zonder derden uit te voeren. De gemeente geeft in de stadsvisie 2030 aan dat Maastricht een netwerkstad is. In de stadsvisie geeft de gemeente aan dat haar ambities alleen uitgevoerd kunnen worden met de maatschappelijk partners: medeoverheden, bedrijven, instellingen en burgers. Die samenwerking krijgt voor een deel vorm via verbonden partijen, het onderwerp van deze paragraaf.

Nota Governance

De gemeente heeft in december 2011 de nota 'Governance gemeente Maastricht' vastgesteld. Deze beleidsnota vormt het sturings- en toetsingskader voor de verbonden partijen. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van doelstellingen. Bij de gemeente zijn dit de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. In de nota gaat de gemeente in op wat zij verstaat onder governance. Verder wordt uitvoerig ingegaan op de vier cyclische activiteiten die bij governance (bij verbonden partijen) centraal staan: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Het nieuwe aan governance zijn niet deze afzonderlijke elementen maar het in onderlinge samenhang bekijken van deze elementen.

Verder blijkt uit de vastgestelde beleidsnota dat de gemeentelijke vertegenwoordiging grotendeels in overeenstemming is met de uitgangspunten zoals weergegeven in de beleidsnota. Omdat deze nota meer dan vier jaar oud is adviseren wij u deze nota te actualiseren

BBV

Op basis van het BBV moet de gemeente in de paragraaf ingaan op de visie en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen en een lijst van verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen) weergeven. Daarnaast moet in de paragraaf per verbonden partij de volgende informatie worden opgenomen: de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en welk openbaar belang dat ermee gediend wordt, het belang dat de gemeente heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar, de verwachte omvang van het eigen vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar, de verwachte omvang van het financiële resultaat in het begrotingsjaar en de eventuele risico's voor de financiële positie van de gemeente.

Verordening 212

In artikel 24 van de verordening 212, laatst geactualiseerd en vastgesteld door de raad in december 2015, staat dat het college in de paragraaf van de begroting en jaarrekening in ieder geval verslag doet van:

- de beleidsuitgangspunten ten aanzien van de aansturing op de verbonden partijen;
- van elk van de verbonden partijen wordt het navolgende weergegeven: het openbaar belang, zeggenschap, aandelen / financieel belang, risico, programma, financiële situatie;
- risicoanalyse (alleen bij de begroting).

Paragraaf

In de paragraaf gaat de gemeente in op de gemeentelijke visie op verbonden partijen zoals die vastgelegd is in de kadernota governance. De gemeente geeft per verbonden partij een duidelijke omschrijving van de activiteiten weer en waarom de gemeente een relatie met die partij is aangegaan. Er wordt per verbonden partij ook een relatie gelegd met de programma's. Verder wordt in de paragraaf per verbonden partij ingegaan op de rechtsvorm, de vestigingsplaats, het openbaar belang, zeggenschap, aandelen / financieel belang, programma, eigen vermogen, vreemd vermogen en resultaat. De gemeente heeft een onderscheid gemaakt in deelnemingen (privaatrechtelijk), publiek private samenwerking, gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk) en stichtingen personeelsbeheer.

De gemeente hanteert een matrix waar duidelijk wordt in welke mate de gemeente belang heeft in de verbonden partij. Deze belangen kunnen zowel beleidsmatige als financiële belangen zijn. Op basis van deze analyse is inzichtelijk aan welke partijen in 2018 extra aandacht moet worden besteed. Voor 2018 zijn dat Wom Belvédère, MTB, Projectbureau A2, Veiligheidsregio, Kredietbank en MECC Maastricht. De gemeente heeft een aantal sturingsinstrumenten, zoals (meerjaren)plannen, (meerjaren)begrotingen, outputafspraken, voorwaarden en richtlijnen ter beschikking om bovenstaande partijen te volgen. Daarnaast zal de gemeente afspraken maken over rapportages, kwalitatieve en kwantitatieve informatievoorziening, jaarverslag en jaarrekening en evaluatie van de relatie.

De gemeente kwantificeert de risico's in de paragraaf niet per verbonden partij en ook niet voor alle verbonden partijen in totaliteit. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing gaat de gemeente alleen tekstueel in op drie verbonden partijen; WOM Belvédère BV, MTB NV en het project A2 / De Groene Loper. In de paragraaf wordt cijfermatig geen aandacht besteed aan de risico's bij de verbonden partijen. Wij adviseren de gemeente om de risico's bij de verbonden partijen in de paragraaf in een totaalbedrag te kwantificeren.

Beoordeling

Op basis van bovengenoemde beoordelen wij de strategische stuurinformatie als goed en de tactische en operationele stuurinformatie als voldoende. Actualiseer de nota Governance of geef in de paragraaf aan dat deze nog actueel is. Conform artikel 15, lid 1c van het BBV moet in de paragraaf een lijst zijn opgenomen van alle verbonden partijen. Deze lijst ontbreekt. Dit zou een verbetering van het tactisch niveau betekenen. Op operationeel niveau zou de gemeente beter in beeld kunnen brengen welk financiële risico ze loopt redenerend vanuit de risicoanalyse en zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de meerjarige (financiële) ontwikkelingen per verbonden partij. Dit vergroot de transparantie.

4.7. Grondbeleid

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Grondbeleid	😊	😐	Goed	Voldoende	Voldoende	😐	➔

Conclusie

Maastricht heeft een actuele kadernota grond- en vastgoedbeleid. In de kadernota wordt het onderscheid gemaakt in de onderdelen Grondbeleid en Vastgoedbeleid.

De gemeente heeft in 2010 de nota herijking Stedelijke programmering voor woningbouw vastgesteld waar onder andere de acht ruimtelijke brandpunten voor de stedelijke ontwikkeling voor de periode 2010-2019 zijn bepaald. In de nota kiest de gemeente voor een actieve inzet op deze acht brandpunten, om zo de ambities van de stadsvisie zo goed mogelijk te kunnen realiseren.

De gemeente heeft vanaf de vaststelling van de nota herijking Stedelijke programmering: programma wonen 2010-2019 voor € 82,8 miljoen aan voorzieningen getroffen. Tot op heden is daarvan € 34,33 miljoen daadwerkelijk aan verlies genomen zodat er nog € 48,47 miljoen in de voorziening Stedelijke herprogrammering zit.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat als de Omgevingswet in werking treedt de structuurvisie uit 2012 vervalt en dat er een aantal beleidsdocumenten geactualiseerd moeten worden waaronder de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid. Deze kadernota stamt uit 2012. Omdat deze nota ouder is dan vier jaar zouden wij normaliter adviseren om de kadernota te actualiseren. Maar omdat u voornemens bent de kadernota te actualiseren als de Omgevingswet in werking treedt zullen wij geen aanbeveling hierover opnemen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- geef per exploitatie inzicht hoe het positief resultaat tot stand is gekomen;
- geef conform de eigen verordening 212 inzicht in de verwerving van gronden e.d.;
- geef inzicht conform de eigen verordening 212 in de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen;
- geef inzicht in de hercalculaties per plan;
- geef inzicht in de ontwikkeling van de boekwaarde per plan.

Waarom onderzoek naar grondbeleid?

Grondexploitatie is het proces waarbij grond wordt aangekocht, bouwrijp wordt gemaakt en rioleringen en wegen worden aangelegd om vervolgens grond te verkopen voor de bouw van woningen en/of bedrijven.

Grondbeleid is voor de raad van belang vanwege de relatie met de programmadoelstellingen.

Via grondbeleid kan een gemeente nadere invulling geven aan het uitvoeren van programma's. Denk aan: groen, water, wonen, werken en recreëren. Verder is grondbeleid van belang vanwege de financiële betekenis en de risico's. Grondbeleid kan leiden tot extra lasten, maar ook tot extra baten. Deze kunnen een significante invloed hebben op de gemeentelijke financiële positie.

Onderzoek en bevindingen

Grondbeleid en vastgoedbeleid zijn beide ondersteunend voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen die geformuleerd zijn in de programma's. Bij grondbeleid gaat het om ruimtelijke doelstellingen die samen hangen met de stedelijke ontwikkeling op het terrein van wonen, werken en voorzieningen en grote projecten. Bij vastgoedbeleid gaat het om de manier waarop de gemeente haar vastgoed inzet zodat de doelstellingen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk gerealiseerd worden.

BBV

In artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden een aantal eisen benoemd waaraan de gemeente in de paragraaf grondbeleid moet voldoen. Het vraagt een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's, op welke wijze de gemeente het grondbeleid uitvoert, een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves in relatie tot de risico's.

Verordening 212

Artikel 22 van de verordening 212 geeft aan dat het college een nota grondbeleid aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. In de nota wordt aandacht besteed aan:

- de relatie met de programma's in de begroting;
- de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

Verder wordt er in dit artikel geregeld dat het college in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarstukken ingaat op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies- en winstverwachtingen, de verwerving van gronden en dergelijke en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

Beleidsdocumenten

In de stadsvisie 2030 geeft de gemeente aan dat de demografische transitie Maastricht de ruimte geeft om te investeren in haar kwaliteit van stedelijke woonstad. De gemeente bedoelt hiermee te zeggen dat voor elke vraag er aanbod is, met telkens een geweldige stedelijke voorziening in een prachtige landschappelijke omgeving.

Verder geeft de gemeente in de stadsvisie aan dat het Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg als een van de zes kansrijke ontwikkelingsgebieden is aangewezen. Verder wordt in de stadsvisie ingegaan op onderwerpen zoals: dat steeds meer naar herstructurering van bestaande woningvoorraad wordt gekeken, studentenhuisvesting, ruimtelijke kwaliteit, gebiedsgericht werken, projecten als de A2, de Geusselt, Randwyck.

In april 2012 heeft de raad de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid vastgesteld. Waarom moest er een (nieuwe integrale) kadernota komen? Volgens de gemeente hebben de economische en demografische ontwikkelingen en de gevolgen van de kredietcrisis ingrijpende consequenties voor de grond- en vastgoedmarkt. Naar aanleiding van bovengenoemde consequenties heeft de gemeente in januari 2010 een nota (herijking stedelijke programmering voor woningbouw) vastgesteld waar onder andere de ruimtelijke brandpunten voor de stedelijke ontwikkeling voor de periode 2010-2019 zijn bepaald. Er zijn nu 8 brandpunten in Maastricht: Belvédère, Herstructurering West en Noord-Oost, Randwyck, Binnenstad, A2, Maaskruisend verkeer, Maastricht-Valkenburg en de Beatrixhaven.

In deze nota kiest de gemeente voor een actieve inzet op deze acht brandpunten, om zo de ambities van de stadsvisie zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Deze keuze is ook vastgelegd in de nieuwe gemeentelijke structuurvisie. De kadernota is een van de bouwstenen en instrumenten om uitvoering te kunnen geven aan het vernieuwde ordeningsbeleid van de gemeente, zoals vastgelegd in de structuurvisie.

Daarnaast geeft de nota aan op welke wijze en onder welke condities de gemeente met haar in bezit zijnde vastgoed wil voorzien in diverse (maatschappelijke) huisvestingsbehoeften op het gebied van gemeenschaps-, welzijn- en sportvoorzieningen.

In de kadernota wordt het onderscheid gemaakt in de onderdelen Grondbeleid en Vastgoedbeleid. In het onderdeel Grondbeleid wordt gedetailleerd ingegaan op: actief of faciliterend grondbeleid ; publiek private samenwerking; verwervingsbeleid; gronduitgifte en grondprijzenbeleid; faciliteren private initiatieven; financiële uitgangspunten risicoreserve; besluitvormingsprocedure, kaderstelling en controle; Rekenkameronderzoek grondbeleid 2000-2010.

En in het onderdeel Vastgoedbeleid wordt ingegaan op: beleid op gebouw- of projectniveau: sluitende business case; besluitvorming investeringsprogramma en -projecten; beleid op portefeuilleniveau; segmenten in het portefeuillebeleid.

In de kadernota wordt uitvoerig ingegaan op bovengenoemde onderwerpen. Er wordt stil gestaan bij het gewenste te voeren beleid, in hoeverre dit beleid nieuw is en of het een koerswijziging betreft ten opzichte van het verleden. Bij de kadernota hoort een bijlagenboek kadernota Grond- en Vastgoedbeleid Maastricht 2012. In dit bijlagenboek zijn vier bijlagen opgenomen:

- startnotitie kadernota grond vastgoed: het doel was om vast te stellen op welke thema's de kadernota in zal gaan en om aan te geven op welke wijze deze thema's aan de orde zullen komen. Ook omvat deze startnotitie het verdere proces;
- grond- en vastgoedbeleid, discussienotitie: deze notitie was bedoeld om te ondersteunen bij het maken van keuzes door de raad;
- 2de evaluatie proactief verwervingsbeleid: deze evaluatie gaat over de periode 2004-2010;
- verslag externe consultatie.

Paragraaf

In de paragraaf gaat de gemeente in op haar grond- en vastgoedbeleid algemeen, de vigerende beleidskaders (structuurvisie en de kadernota grond- en vastgoedbeleid), grond- en vastgoedbeleid in relatie tot de programma's, ontwikkelingen: algemeen, Stedelijke programmering woningbouw, voorziening Stedelijke Herprogrammering, grondprijzenbeleid en uitgiftevoorwaarden, PPS, MeerjarenPrognose Grond- en Vastgoedexploitaties, grondexploitatie, beheer en exploitatie, weerstandsvermogen / algemene reserve, actuele ontwikkelingen, vennootschapsbelasting en BBV.

De gemeente geeft in de paragraaf aan dat de benodigde weerstandscapaciteit van de grond- en vastgoedportefeuille vanaf 2015 jaarlijks in de MeerjarenPrognose Grond- en Vastgoedexploitaties bepaald wordt aan de hand van de optelsom van:

- de projectrisico's voortvloeiende uit de risicoanalyse van de plannen in ontwikkeling;
- het niet afgedekte resultaat van het reële scenario van de vastgoedportefeuille voor de toekomstige jaren;
- de generieke risico's voortvloeiende uit de worse case doorrekening van de plannen in exploitatie, bouwprojecten en vastgoedportefeuille, waarbij per risico een parameter is aangehouden die jaarlijks wordt gewogen met een percentage.

Tot en met 1 januari 2014 had de gemeente een algemene reserve B&O waar eventuele tekorten vanuit de grondexploitatie werden gedekt. Vanaf 1 januari 2014 is de algemene reserve B&O nihil en wordt niet meer bijgestort vanuit de gemeentebrede algemene reserve. Eventuele risico's worden tegenwoordig gedekt middels een post onvoorzien in de betreffende planexploitatie en bouwprojecten. Is deze post onvoorzien onvoldoende, dan komen tekorten bij de jaarrekening ten laste van de gemeentebrede algemene reserve.

Op een paar onderwerpen willen wij kort ingaan.

Stedelijke programmering woningbouw

De gemeente heeft vanaf 2010 de plancapaciteit teruggebracht van 12.000 naar 3.500 woningen. De huidige plancapaciteit is momenteel nog 3.400 woningen. Tot 2020 is er behoefte aan 500 tot 1.000 woningen. Deze moeten gezien de behoefte in hoofdzaak gebouwd worden op rustige plekken in of in de directe nabijheid van de binnenstad. Het is belangrijk dat er plancapaciteit beschikbaar blijft die snel ingezet kan worden als de markt daarom vraagt zodat de gemeente zich kan blijven vernieuwen om haar vitaliteit te behouden.

Voorziening Stedelijke Herprogrammering

In januari 2010 heeft de gemeente de "Stedelijke programmering: programma wonen 2010-2019" vastgesteld. Op dat moment heeft de gemeente een verlies genomen van € 55,2 miljoen bij de grondexploitaties. Daarnaast heeft de gemeente in 2014 een voorziening getroffen met betrekking tot het bedrijventerrein Lanakerveld van € 9,9 miljoen. Verder heeft er in 2015 een herziening van de Stedelijke programmering plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot de nota Stedelijke programmering 2016-2020. De belangrijkste consequenties waren een te hoge plancapaciteit en onwenselijk geachte programmeringen wat betreft soort / type woning dan wel locatie. Dit heeft geleid tot een voorziening Stedelijke programmering van € 17,7 miljoen. Dit is destijds verwerkt in de jaarrekening 2015.

Alles bij elkaar is er de afgelopen jaren in totaliteit € 82,8 miljoen aan voorzieningen getroffen. Tot op heden is er € 34,33 miljoen aan verlies geleden en is de voorziening aangesproken. Het resterend saldo voorziening Stedelijke programmering bedraagt € 48,47 miljoen.

Omgevingswet

Als de Omgevingswet en aanpalende wetgeving in werking is getreden zal de gemeente de Structuurvisie vervangen door de Omgevingswet. Verder zal als de Omgevingswet in werking is getreden onder andere het grondprijzenbeleid en uitgiftevoorwaarden en de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid een actualisatie ondergaan. Omdat de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid ouder is dan vier jaar zouden wij u normaliter adviseren om de kadernota te actualiseren. Maar omdat u voornemens bent de kadernota te actualiseren als de Omgevingswet in werking is getreden zullen wij geen aanbeveling hierover opnemen.

Beheer en exploitatie

De gemeente heeft de laatste tijd een aantal vastgoedobjecten die financieel fors negatief op de vastgoedportefeuille drukten weten te verkopen, bijvoorbeeld verkoop voormalig Bonnefantencollege en Capucijnenstraat 43-45. Toch zijn er nog een enkele panden die bijzonder aandacht vragen, bijvoorbeeld Randwijcksingel 22 en Francois de Veyestraat 9.

De gemeente geeft verder in de paragraaf aan dat door de afname van het aantal leerlingen ook aandacht is voor vrijkomende onderwijsgebouwen. Verder heeft de raad besloten op basis van de uitvoeringsnota "toekomstbestendige binnensportaccommodaties" dat in 2015 en 2016 vijf binnensportaccommodaties niet langer noodzakelijk zijn voor onderwijs- en sportgebruik en afgestoten kunnen worden.

Beoordeling

De strategische stuurinformatie beoordelen wij als goed. De gemeente heeft een actuele kadernota waarin de kaders zijn vastgelegd met betrekking tot het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid. De tactische stuurinformatie beoordelen wij als voldoende. De gemeente heeft in de paragraaf en in bijlage 7 een totaalbedrag genoemd van het geprognoseerd resultaat. Het geprognoseerde exploitatieresultaat dat in bijlage 7 is benoemd bedraagt € 460.000 positief. De gemeente zou per exploitatie inzicht kunnen geven hoe het positief resultaat tot stand is gekomen. Daarnaast zou de gemeente conform artikel 16 BBV, lid d een onderbouwing van het resultaat kunnen geven. En verder zou er conform de eigen verordening 212 ingegaan kunnen worden op de verwerving van gronden e.d. De operationele stuurinformatie beoordelen wij ook als voldoende. De gemeente zou inzicht kunnen geven in de hercalculaties per plan en inzicht in de ontwikkeling van de boekwaarde per plan. Daarnaast zou de gemeente conform de eigen verordening 212 inzicht in de paragraaf kunnen geven over de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

Wij hebben in het kader hierboven aanbevelingen opgenomen. Op ambtelijk niveau is aangegeven dat deze aanbevelingen al verwerkt zijn in de nota Meerjaren Prognose Grond- en Vastgoedexploitaties. Deze nota wordt aangeboden aan de raad bij de jaarstukken en door de raad voor kennisgeving aangenomen.

In het BBV zijn een aantal punten opgenomen waar u in de paragraaf grondbeleid van de begroting aan moet voldoen. Daarnaast heeft u in uw eigen verordening 212 ook nog een aantal punten opgenomen die in de paragraaf grondbeleid van de begroting opgenomen moeten worden. Het BBV kunt u niet wijzigen. Uw eigen verordening 212 kunt u wel wijzigen. Daarom adviseren wij de gemeente conform het BBV te voldoen aan de eisen uit het BBV en uw eigen verordening 212 aan te passen aan de behoefte van de gemeente.

5. Het onderzoek

5.1. Inleiding

Het financieel verdiepingsonderzoek

Dit is het rapport van het financiële verdiepingsonderzoek van de gemeente Maastricht. De Provincie Limburg voert bij elke gemeente één keer in de vier jaar zo'n financieel verdiepingsonderzoek uit. Dit is een belangrijk onderdeel van de wijze waarop het financieel toezicht bij de Provincie Limburg sinds 2005 wordt uitgevoerd.

Doel van het financieel verdiepingsonderzoek is, een meerjarige uitspraak te doen over de vorm van financieel toezicht. Op basis van dit onderzoek nemen Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm, die in principe voor vier jaar geldt.

Het onderzoek in Maastricht

Het financieel verdiepingsonderzoek hebben wij bij Maastricht uitgevoerd in de periode januari tot en met juni 2018 op basis van de begroting 2018.

Wij danken de gemeente voor de samenwerking en bereidheid steeds op korte termijn antwoord te geven op onze vragen om informatie en toelichting. In verschillende ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben wij afstemming van en overeenstemming over cijfers, gegevens en feiten gezocht én gevonden.

Meerjarige uitspraak

Het doen van een uitspraak over de toezichtvorm voor vier jaar is gebaseerd op een bepaling opgenomen in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader "Kwestie van evenwicht". Elke financieel toezichthouder heeft de mogelijkheid om het toezicht op deze manier uit te voeren.

Uitspraak rondom toezicht

Wij gebruiken het financiële verdiepingsonderzoek om een uitspraak te doen over de toezichtvorm voor vier jaar.

Zo'n uitspraak voor vier jaar repressief toezicht is natuurlijk goed mogelijk als uit het onderzoek blijkt dat de financiële positie en functie in orde zijn. De gemeente krijgt in het financiële verdiepingsonderzoek **groen** licht. Alleen bij extreme in- of externe schokken, waardoor de gemeente volledig uit de financiële koers raakt, komt de Provincie in die periode van vier jaar terug op haar uitspraak.

Als het financiële verdiepingsonderzoek voor vier jaar structurele tekorten laat zien dan is een uitspraak voor vier jaar repressief toezicht natuurlijk uitgesloten. De gemeente krijgt tot het volgende verdiepingsonderzoek elk jaar op basis van haar begroting en meerjarenraming een besluit over de toezichtvorm voor de begroting. De gemeente krijgt in het financiële verdiepingsonderzoek **rood** licht.

Net als een verkeerslicht heeft het financiële verdiepingsonderzoek ook een **oranje** licht. Dit is het geval bij een gemeente die op basis van het onderzoek voor vier jaar repressief toezicht in aanmerking komt, onder de voorwaarde dat binnen een benoemde termijn één of meer voorwaarden worden vervuld. Als de gemeente de voorwaarden niet op tijd realiseert, dan kunnen Gedeputeerde Staten hun uitspraak van vier jaar repressief toezicht herzien. Vervult de gemeente de voorwaarden, dan is de situatie voor die gemeente daarna gelijk aan die voor een gemeente met groen licht.

Ongeacht de uitkomst verricht de Provincie na vier jaar een nieuw financieel verdiepingsonderzoek en wordt opnieuw de kleur van het licht bepaald.

De periode tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek

Tot het volgende financiële verdiepingsonderzoek volgt de Provincie ook de gemeenten die vier jaar repressief toezicht hebben gekregen, zij het op een aangepaste manier. De Provincie bekijkt globaal of een gemeente financieel op koers blijft. De Provincie zal dan ook jaarlijks in december de gemeente een brief sturen, waarin de toezichtvorm voor het volgende begrotingsjaar wordt medegedeeld. Voor alle duidelijkheid: die toezichtvorm is en blijft repressief, tenzij de financiële situatie dramatisch is verslechterd.

Daarnaast bevatten alle financiële verdiepingsonderzoeken aanbevelingen voor de gemeente. Wij vertrouwen erop dat de gemeenten daar op adequate wijze uitvoering aan geven. In de periode tot het volgende onderzoek zullen wij de uitvoering van de aanbevelingen door de gemeente volgen.

5.2. Doel en kaders financieel toezicht

Doel van financieel toezicht is: het bevorderen van een financieel gezonde situatie bij gemeenten. Hiermee bedoelen we een situatie, waarin een gemeente kan voortbestaan, zónder beroep te hoeven doen op de collectiviteit van gemeenten; de zogeheten artikel 12 steun van de Financiële verhoudingswet. Onze missie als financieel toezichthouder is dan ook:

Houd de Limburgse gemeenten financieel gezond!

Gemeenten zijn allereerst zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid. Als financieel toezichthouder willen wij er echter graag aan bijdragen, dat gemeenten goed in staat blijven hun rol en taak waar te maken. Dat betekent in de praktijk, dat wij de eigen verantwoordelijkheid respecteren, maar reageren op risico's, die tot financiële ontsporingen kunnen leiden.

Wij toetsen via ons financieel verdiepingsonderzoek, of er binnen de gemeente sprake is van een structureel evenwichtige situatie. Hierbij kijken wij verder dan de cijfers. Het gaat bij ons toezicht ook duidelijk om de vraag, of de processen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde ramingen kwalitatief goed zijn. Ons financieel toezicht richt zich daarbij vooral op het volgen van de hele (financiële) gemeentelijke beleidscyclus. Zo beschikken we over relevante en actuele informatie rondom financiële ontwikkelingen en/of problemen, op basis waarvan de bepaling van de toezichtvorm voor de gemeente uiteindelijk ook tot stand komt.

Toezichthouden moet door gemeenten trouwens niet worden verward met controleren. Toezichthouders varen immers ook duidelijk op vertrouwen. Dat vertrouwen moet wel kunnen worden geverifieerd bij bijvoorbeeld substantiële afwijkingen.

Aanvullend op andere controlemechanismen

Toezicht bestaat naast andere controlemechanismen. Bij de gemeente hebben de raad, de accountant en de rekenkamer(funcitie) een controlerende functie. Wij wijken van dit rijtje af door onze plaats in een verticale lijn ten opzichte van de gemeente, waardoor onafhankelijkheid gemakkelijker gewaarborgd is. En door het accent te leggen op de begroting en niet op de jaarstukken, waardoor wij zaken eerder kunnen signaleren.

Kaders waaruit wij ons oordeel vormen:

- Gemeentewet
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' 2014
- Jaarlijkse begrotingsbrief aan gemeenten

We kunnen onafhankelijk het toezichtwerk doen, omdat wij geen rol vervullen in de wijze waarop de financiële positie en functie, die wij beoordelen, tot stand zijn gekomen.

>>

Via publicatie van en toelichting op onze bevindingen bieden we de gemeenten transparantie.

Tegen onderzoeksresultaten is geen officieel bezwaar en/of beroep mogelijk. Wel is, conform de Algemene wet bestuursrecht, bezwaar en/of beroep mogelijk tegen de besluitvorming door Gedeputeerde Staten over de vorm van toezicht. Zodra Gedeputeerde Staten een besluit over de toezichtvorm hebben genomen, informeren wij de gemeente schriftelijk hierover.

5.3. Werkwijze

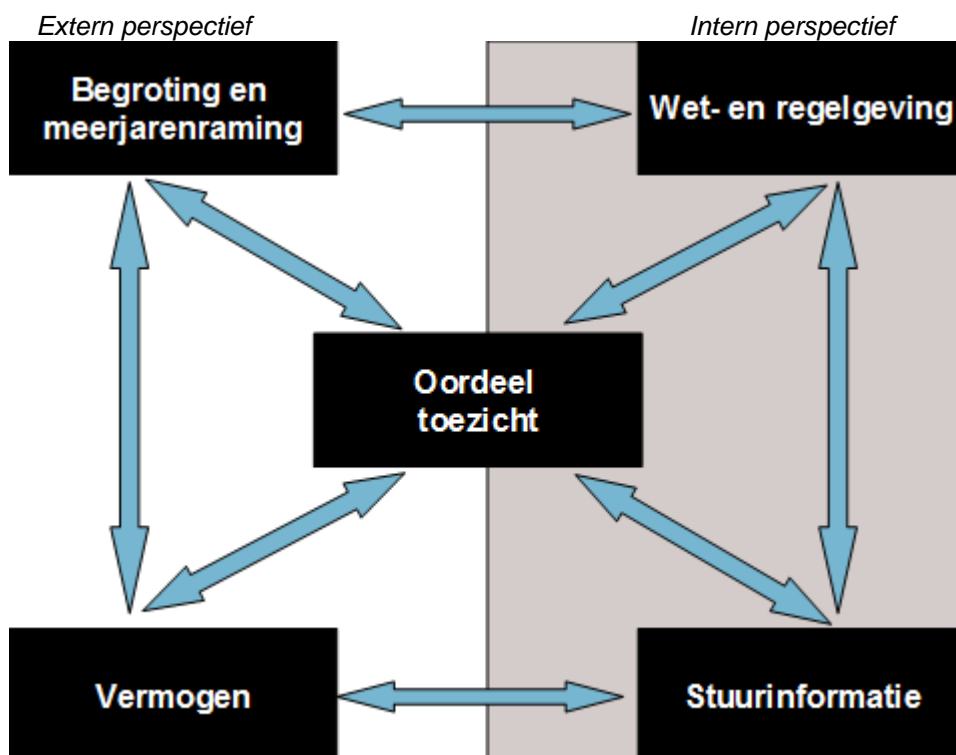
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scores op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders zoals beschreven in paragraaf 5.2, Doel en kaders van financieel toezicht.

Ons onderzoek richt zich niet op de vraag of de gemeente al dan niet haar bestuurlijke doelstellingen bereikt. Dit vraagt om een kwalitatief/politiek oordeel, dat niet aan de financieel toezichthouder is opgedragen.

Op basis van de in paragraaf 5.2 genoemde kaders van financieel toezicht zijn er vier belangrijke aandachtsgebieden:

- begroting en meerjarenraming;
- vermogen;
- wet- en regelgeving;
- stuurinformatie.

In hoofdstuk 3 van dit rapport komen deze vier aandachtsgebieden aan de orde.



Deze aandachtsgebieden zijn niet zomaar gekozen. De aandachtsgebieden Begroting en meerjarenraming en Vermogen, geven inzicht in de financiële positie zoals die ook voor de omgeving van de gemeente, waartoe ook de toezichthouder behoort, zichtbaar is.

De aandachtsgebieden Wet- en regelgeving en Stuurinformatie zijn onderwerpen die vooral binnen de gemeente/gemeentelijke organisatie spelen. Deze zeggen veel meer over de procesmatige kant en zijn van belang voor de beoordeling of de financiële ramingen kwalitatief goed zijn. En of de gemeente over voldoende instrumenten beschikt om financieel in control te kunnen zijn. Al deze aandachtsgebieden zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.

In onze ogen is sprake van een financieel gezonde gemeente als de uit de aandachtsgebieden voortvloeiende kritische indicatoren voldoende tot goed scoren en daarmee een evenwichtig beeld vertonen.

Een voorbeeld

De financiële positie van een gemeente lijkt goed te zijn. Het ontbreekt deze gemeente echter aan essentiële stuurinformatie. Dit kan betekenen, dat deze gemeente onvoldoende mogelijkheden heeft om in control te zijn. Zij loopt hiermee aanzienlijk financieel risico.

Op basis van het verdiepingsonderzoek formuleren wij dan aandachts- en/of verbeterpunten. Afhankelijk van hun belang volgen we op verschillende manieren hoe een gemeente deze punten in de tussenliggende jaren, dus tot aan ons volgende verdiepingsonderzoek oppakt. In enkele gevallen kunnen behaalde tussentijdse resultaten bepalend zijn, of een gemeente een meerjarige status kan behouden. Als dit voor een gemeente speelt, dan benoemen wij deze punten expliciet met vermelding hoe en wanneer invulling aan deze punten moet zijn gegeven. In zo'n geval heeft de gemeente **oranje** licht gekregen in het financiële verdiepingsonderzoek.

5.4. Reikwijdte van het onderzoek

Primair richt het onderzoek zich op de financiële positie, zoals de gemeente die presenteert in de begroting 2018 en de bijhorende meerjarenraming 2019-2021. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2013 zijn nader onderzocht, net als tussentijdse rapportages.

5.5. Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek

In oktober 2008 is er in het blad B&G een artikel gepubliceerd door drs. Jean Schutgens, Anke Maessen MSc LLB, en prof.dr. Arno Korsten over de betekenis van een financieel verdiepingsonderzoek bij gemeenten in het kader van het moderne provinciaal toezicht.

Zij concluderen onder meer het volgende:

Het onderzoek is breder dan de traditionele beoordeling van begrotingsstukken van gemeenten en levert in de praktijk bruikbaar materiaal op voor de financiële planningsfunctie. Voor gemeenten is het instrument nuttig omdat iedere toetsing door een onafhankelijke instantie aan een vooraf vastgesteld toetsingskader een zekere waarborg geeft voor de kwaliteit van het gevoerde financiële beleid. Zeker het gebruik van indicatoren – zoals materieel, structureel en duurzaam financieel evenwicht – geeft de gemeentebesturen inzicht in de ‘gezondheid’ van de eigen financiële huishouding. Daarboven levert het financiële verdiepingsonderzoek aanbevelingen op ter verbetering vooral van de begrotingskant (planning) daar waar de accountant met zijn managementletter zich meer richt op de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en de rechtmatigheid van de uitvoering. De vraag ‘Kan een scan ook elders in Nederland worden toegepast?’ beantwoorden de auteurs positief. De gebruikte indicatoren zijn universeel toepasbaar en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (deel toetsingskader) geldt voor alle gemeenten. De auteurs merken verder op dat het onderzoek een momentopname is. Volgend jaar kan het anders zijn.

6. Begrippen

Dit hoofdstuk bundelt de belangrijkste begrippen uit deze rapportage, die betrekking hebben op gemeentefinanciën.

Algemene reserve

Reserve waaraan door de raad nog geen bestemming is gegeven. De algemene reserve heeft primair een bufferfunctie voor het opvangen van onvoorziene, eenmalige tegenvallers.

Dekkingsreserve/bruteringsreserve

Dekkingsreserves kapitaallasten zijn bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten van gerealiseerde of nog te realiseren investeringen. De omvang van de dekkingsreserve moet bij besluitvorming voldoende zijn om (om een deel) de kapitaallast gedurende de gehele afschrijvingstermijn te dekken. Dit betekent dat het mogelijk is, dat de dekkingsreserve op het moment van besluitvorming lager is dan de investering en dus onvoldoende is om de kapitaallasten volledig te kunnen dekken. In dat laatste geval kunnen middelen alleen naar evenredigheid tussen de investering en de dekkingsreserve aan deze reserve worden onttrokken ter dekking van de kapitaallasten. Ook in dit geval is het noodzakelijk dat de dekkingsreserve gedurende de gehele afschrijvingstermijn beschikbaar en voldoende van omvang is, ter dekking van het evenredig deel van de kapitaallasten. De resterende lasten, die niet gedekt worden uit de dekkingsreserve kapitaallasten, moeten structureel in de begroting zijn gedekt.

Financiële functie

Onder de financiële functie wordt verstaan, alles wat van belang is voor de wijze waarop gemeenten omgaan met hun financiële middelen, zoals de beleidsbegroting, financiële begroting, meerjarenraming, productenraming, jaarverslag en jaarrekening, treasuryfunctie, planning & control, kostprijzen, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Formeel begrotingssaldo

Formeel begrotingssaldo is het saldo van de begroting en de meerjarenraming na resultaatbestemming, zoals opgenomen in de door de raad vastgestelde begroting.

Geblokkeerde reserves

Geblokkeerde reserves zijn reserves waarover niet geheel of gedeeltelijk vrij kan worden beschikt, omdat deze reserves worden gebruikt om structurele dekkingsmiddelen voor de gemeentelijke begroting te genereren en bij andere inzet van deze reserves vervangende structurele dekkingsmiddelen moeten worden aangewezen. Het gaat vooral om reserves waarvan de rente geheel of gedeeltelijk als structureel dekkingsmiddel ten gunste van de gemeentelijke begroting wordt gebracht en om reserves die het BBV verplicht en waar de raad formeel over heeft besloten.

Groot onderhoud

Onderhoud voor uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen om het kapitaalgoed (gedurende de levensduur) in goede staat te houden of te brengen.

Onderhoud valt uiteen in groot onderhoud en klein onderhoud. Onder groot onderhoud wordt verstaan: onderhoud van veelal ingrijpende aard dat over (een groot deel van) het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Klein onderhoud is het onderhoud, dat in het eerste of het lopende planjaar over een klein gedeelte van het kapitaalgoed wordt uitgevoerd. Onderhoud betreft maatregelen die de levensduur van het kapitaalgoed niet verlengen. Onderhoudskosten kunnen niet worden geactiveerd, maar moeten (jaarlijks) ten laste van de begroting worden gebracht. De kosten van groot onderhoud kunnen via een jaarlijkse storting in een voorziening ex artikel 44 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten over de totale levensduur worden uitgestreken.

Incidenteel/structureel

Onder structurele baten en lasten verstaan we: baten en lasten, die zich in beginsel in elk jaar van de begroting en meerjarenramingen voordoen. De overige baten en lasten worden als incidenteel aangemerkt.

Incidentele baten

In het algemeen wordt onder incidentele baten verstaan baten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar vaststaan. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Incidentele lasten

In het algemeen wordt onder incidentele lasten verstaan lasten die bij ongewijzigd beleid en omstandigheden voor maximaal drie jaar voordoen. De aard van de raming kan ertoe leiden dat van dit algemene uitgangspunt afgeweken wordt.

Incidentele weerstandscapaciteit

Incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de gemeentelijke taken op het geldende niveau. De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen zijn:

- de algemene reserve en reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven, die kan worden gewijzigd;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het incidenteel rekeningsaldo, dat nog niet aan de algemene reserve is toegevoegd;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn.

Onbenutte belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit waarvan bij het financiële toezicht op gemeenten wordt uitgegaan, is bepaald op de ruimte tot de tarieven van de OZB, zoals ze voor een art. 12-aanvraag vereist zijn en de ruimte tot 100% kostendekkende tarieven voor rioolheffingen en reinigingsheffingen.

Onderuitputting

Het achterblijven van de lasten ten opzichte van de ramingen.

Post onvoorzien

De post onvoorzien is een post waarop nooit rechtstreeks betalingen mogen worden gedaan. Het karakter van deze post is, dat met het daarop uitgetrokken bedrag de raming van andere posten in de begroting die te laag of baten die te hoog blijken te zijn, bijgesteld kan worden. Ook kunnen bedragen worden afgehaald en op andere posten bijgehaald voor in de loop van het jaar op de begroting nieuw te brengen posten.

Repressief toezicht

Repressief toezicht is de toezichtvorm, die van toepassing is, als de begroting niet onder het preventieve toezicht valt. De begroting en de begrotingswijzigingen krijgen rechtskracht, zonder afhankelijk te zijn van een besluit tot goedkeuring.

Structureel en reëel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming

Structureel en reëel evenwicht is in de huidige Gemeentewet / Gemeenschappelijk Toezichtkader "Kwestie van evenwicht" het geldende beoordelingscriterium. Met structureel en reëel evenwicht bedoelen wij de situatie waarin:

- ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten en
- incidentele lasten kunnen worden gedekt door incidentele baten (waaronder onttrekkingen aan de algemene reserve).

Met het criterium reëel evenwicht beoordelen wij ook de kwaliteit van de begroting en meerjarenraming. Dit houdt in dat gekeken wordt naar het realiteitsgehalte en de volledigheid van de geraamde baten en lasten. Bij de beoordeling van de realiteit en de volledigheid van de ramingen zijn in beginsel ook alle risico's die het structurele evenwicht in gevaar kunnen brengen relevant voor ons. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij verder onder meer aan de hand van de paragrafen en de uiteenzetting van de financiële positie.

Op basis van deze beoordeling kunnen wij voor de bepaling van het structureel en reëel evenwicht het door de gemeente geraamde en gepresenteerde resultaat, zowel voor de begroting als voor de meerjarenraming, corrigeren.

Structurele weerstandscapaciteit

Structurele weerstandscapaciteit is het vermogen om onverwachte, structurele tegenvallers in de gemeentelijke begroting op te vangen, zonder dat dit gevolgen heeft voor voortzetting van de gemeentelijke taken.

De middelen die dit vermogen (kunnen) bepalen:

- de onbenutte belastingcapaciteit;
- de in de begroting opgenomen structurele ramingen voor onvoorziene uitgaven voor zover hieraan nog geen bestemming is gegeven;
- het structureel rekeningssaldo voor zover nog niet in de begroting verwerkt.

Weerstandscapaciteit

Weerstandscapaciteit van een gemeente is het totaal aan potentiële financiële middelen, die kunnen worden ingezet voor het opvangen van niet begrote financiële tegenvallers. De weerstandscapaciteit kan worden onderscheiden in een incidentele en een structurele weerstandscapaciteit.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan, waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken dan wel middelen heeft vrijgemaakt om niet begrote financiële tegenvallers op te vangen, zónder ingrijpende beleidswijzigingen. Het weerstandsvermogen bestaat uit twee onderdelen, namelijk: de weerstandscapaciteit en de risico's. Het weerstandsvermogen geeft de verhouding tussen deze twee aan.

7. Bronnen

Gemeentelijke bronnen:

- Begroting 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018 en de meerjarenraming 2019-2021;
- Jaarrekeningen 2014, 2015, 2016;
- Coalitieakkoord 2014-2018 'Wij Maastricht';
- Stadsvisie 2030, actualisatie 2008;
- Structuurvisie Maastricht 2030;
- Regionale Woonvisie Maastricht en Mergelland 2010-2020;
- Stedelijke programmering; programma 2016-2020;
- Kaderbrief 2017;
- Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet 2015;
- Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet 2013;
- Doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet 2013;
- Nota Reserves en Voorzieningen & Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2015;
- Treasurystatuut 2014;
- Beleidsnota Governance gemeente Maastricht;
- Visie Organisatieontwikkeling;
- IBOR nota 2017;
- Kwaliteitsbeelden openbare ruimte;
- Leidraad verhardingen 2014-2018;
- Leidraad groenbeheer 2014-2018;
- Leidraad openbare verlichting 2015-2019;
- Leidraad civiele kunstwerken 2015-2019;
- Leidraad cultuurhistorische objecten 2018-2028;
- Ruimte voor Initiatief, het vervolg op het Integraal Accommodatiebeleid 2005;
- Meerjarenonderhoudsplan 2010-2014;
- Gemeentelijk rioleringsplan 2018-2022;
- Waterplan Maas- en Mergelland 2018-2022;
- Nota grond- en vastgoedbeleid ;
- Beleidsnota huishoudelijk afval 2016-2020.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2018;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'kwestie van evenwicht' 2014;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- Gemeentewet;
- Wet financiering decentrale overheden.