

Bepaling toezichtvorm 2022-2025

Gemeente Maastricht

Financieel verdiepingsonderzoek

Provincie Limburg, juli 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Conclusie, aandachtspunten en samenvatting	7
2.1.	Conclusie van het onderzoek.....	7
2.2.	Aandachtspunten	8
2.3.	Samenvatting	11
3.	Aandachtsgebieden	15
3.1.	Analyse begroting en meerjarenraming.....	16
3.2.	Analyse vermogen	25
3.3.	Analyse stuurinformatie	30
3.4.	Analyse Wet- en regelgeving	33
4.	Financieel beleid en beheer	39
4.1.	Lokale heffingen.....	40
4.2.	Weerstandsvormogen en risicobeheersing	43
4.3.	Onderhoud kapitaalgoederen	47
4.4.	Financiering.....	55
4.5.	Bedrijfsvoering	58
4.6.	Verbonden partijen.....	63
4.7.	Grondbeleid.....	66
5.	Het onderzoek	71
5.1.	Inleiding	71
5.2.	Doel en kaders financieel toezicht	73
5.3.	Werkwijze.....	75
5.4.	Reikwijdte van het onderzoek.....	77
5.5.	Onderzoek naar het financieel verdiepingsonderzoek	78
6.	Begrippen	79
7.	Bronnen	83

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.

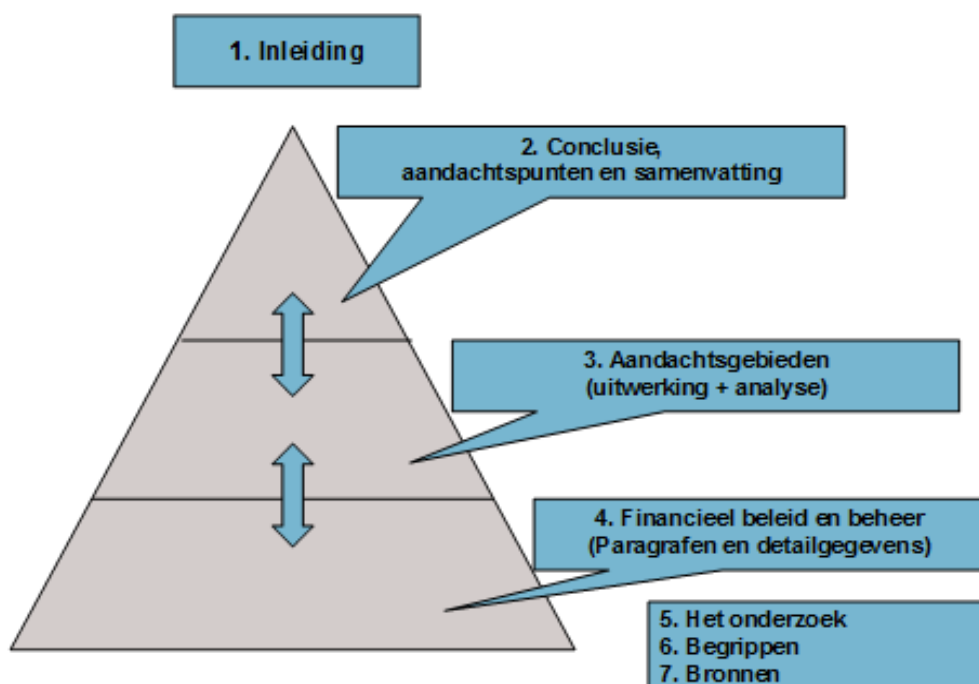
De naam van hoofdstuk 2, Conclusie, aandachtspunten en samenvatting, geeft aan dat hier de kern van het financiële verdiepingsonderzoek is te vinden.

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 7 december 2021 hebben Gedeputeerde Staten van Limburg besloten Maastricht op basis van de begroting 2022 repressief toezicht toe te kennen. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten de begroting en begrotingswijzigingen niet hoeft goed te keuren. Dit besluit blijft voor het lopende jaar van toepassing; dit 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 2025 toezichtarm zal zijn.

Maastricht heeft de begroting 2022-2025 vastgesteld met overschotten (gecorrigeerd voor de incidentele baten en lasten) van € 8,3 miljoen, € 6,3 miljoen, € 10,7 miljoen en € 11,3 miljoen. Omdat de gemeente op basis van het begrotingsjaar 2022 een structureel en reëel evenwicht heeft gepresenteerd, hebben Gedeputeerde Staten in december 2021 besloten de gemeente voor 2022 repressief toezicht te geven.

Deze positieve saldi zijn vooral te danken aan de positieve accressen uit de Algemene Uitkering en de extra middelen voor de jeugdzorg. De septembercirculaire 2021 levert voor de gemeente positieve bedragen op van € 4,03, € 2,06, € 3,48 en € 4,0 miljoen. Voor de jeugdzorg is dit voor 2022 € 8,4 miljoen. Dit bedrag is al verwerkt in de Algemene Uitkering. Voor de jaren 2023-2025 zijn dit de navolgende bedragen € 5,30, € 4,85 en € 4,30 miljoen. Deze bedragen mag de gemeente opnemen als een stelpost omdat het kabinet hier nog een definitief besluit over moet nemen. Maastricht heeft hier gebruik van gemaakt.

De gemeente laat nu forse positieve saldi zien in de begroting 2022-2025. Maar de gemeente loopt ook een aantal risico's waar nog niet van bekend is hoe deze gaan uitpakken. Denk aan de herverdeeffecten gemeentefonds, de stelpost jeugdzorg, het sociaal domein, de verbonden partijen, de loon- en prijsstijgingen in de diverse (zorg)branches et cetera. Als deze risico's zich voordoen zal dit een negatief effect hebben op saldi die nu in de begroting 2022-2025 zijn gepresenteerd.

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.

2.2. Aandachtspunten

Maastricht komt in aanmerking voor meerjarig repressief toezicht voor de jaren 2022 tot en met 2025. Om meerjarig repressief toezicht te houden tot en met 2025 moet de gemeente bij de begroting 2023 (voor tenminste de jaren 2023-2025), bij de begroting 2024 (voor tenminste de jaren 2024 en 2025) en bij de begroting 2025 (voor tenminste het jaar 2025) 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.

Herverdeling algemene uitkering

Een onzekerheid voor gemeenten zit bij het gemeentefonds. Er lopen al vanaf 2019 onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten en bedraagt voor 2022 € 30,5 miljard, oplopend tot € 31,6 miljard in 2026.

Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Begin 2021 heeft het Ministerie van BZK een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan op basis van cijfers 2017. De ROB, VNG en vele gemeenten hebben op deze adviesaanvraag gereageerd richting BZK.

Op basis van al die reacties heeft BZK een nieuw verdeelvoorstel gepresenteerd dat in augustus 2021 nog is bijgesteld door de actualisatie van de cijfers van 2017 naar 2019 en voor advies aan de ROB en VNG gestuurd. BZK heeft de ROB en VNG verzocht deze nieuwe cijfers in hun advisering te betrekken. Het ROB heeft op 19 oktober 2021 BZK aangegeven dat zonder aanpassingen van het huidige voorstel het gemaakte herverdelingsvoorstel nog steeds niet overtuigt. Zo ontbreekt een goed onderbouwd inhoudelijk verhaal dat verklaart waarom bepaalde gemeenten volgens de modellen lagere of hogere kosten hebben en zodoende een lagere of hogere uitkering moeten krijgen. Het ROB mist een inhoudelijke basis waarop de uitkomsten vervolgens kunnen worden beoordeeld.

Het ROB heeft een aantal niet vrijblijvende randvoorwaarden gesteld; meer verantwoording van de gemaakte keuzes, de financiële draagkracht van individuele gemeenten, de eigen inkomsten van de gemeenten, de regionale welvaart en de raad vindt het niet eerlijk dat bij de herverdeling is uitgegaan van de uitgaven van gemeenten in 2017. De VNG heeft besloten pas een advies te geven als de fondsbeheerders op het ROB-advies hebben gereageerd.

In de maartbrief van 6 april 2022 is vermeld dat de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering ingaat per 1 januari 2023. Het ingroeipad waarmee gemeenten naar het nieuwe verdeelmodel ingroeien wordt beperkt tot 3 jaar. Aangezien de geadviseerde onderzoeken, waar de ROB en de VNG om hadden gevraagd, nog niet zijn afgerond voorafgaand aan invoering van het model zal het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner maar op maximaal € 7,50 per inwoner per jaar worden gezet. Het ingroeipad de jaren daarna zal wel € 15 per inwoner per jaar bedragen.

Sociaal domein

De grote financiële problemen bij het sociaal domein en het doorschuiven van besluiten daarover door het Rijk leiden tot grote onzekerheid bij de gemeenten. Komt er een structurele oplossing van de kant van het Rijk of moeten gemeenten zelf (een belangrijk deel van) de oplossing leveren?

Nu hebben de meeste Limburgse gemeenten gebruik gemaakt van de afspraken tussen het Rijk, VNG en IPO om de stelpost Jeugdzorg als structureel dekkingsmiddel in te zetten. Maar deze stelpost moet nog wel formeel bekrachtigd worden door het nieuwe kabinet. Landelijk is de mogelijkheid geboden om die stelpost voor 2023-2025 te ramen. Voor de rest hebben de Limburgse gemeenten zelf maatregelen getroffen om de tekorten in het sociaal domein te dekken.

Omgevingswet

De verwachting is dat de Omgevingswet per 1 januari 2023 wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen 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.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2023 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

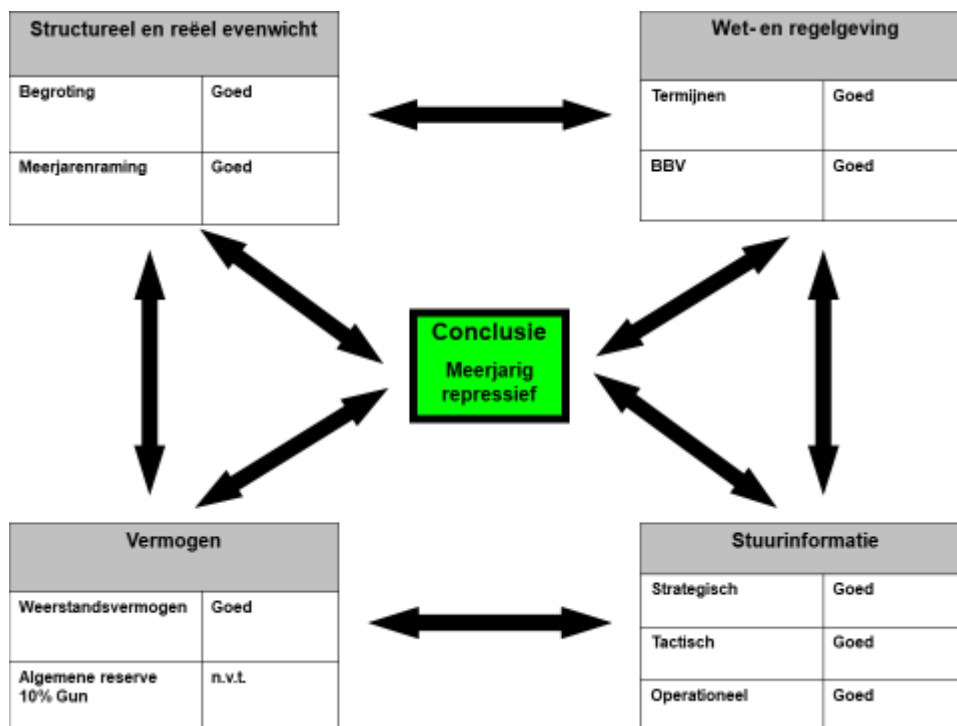
Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptief aanbesteden, gebruik circulaire materialen, gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort, zo moesten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in 2020 klimaatbestendig en water robuust handelen hebben vastgelegd in hun beleid, gemeenten moesten voor 2021 onder andere voor elke wijk een warmteplan opstellen en dit is nog maar slechts een deel van de opgave. Het uitvoeringsprogramma circulair van het Rijk heeft de 5 transitie-agenda's vertaald naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen deze regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Wij verzoeken in de begroting aan deze onderwerpen aandacht te besteden en zo nodig ruimte voor deze opgaven te creëren.

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
Maastricht heeft de begroting 2022-2025 voor alle jaren vastgesteld met overschotten (gecorrigeerd voor de incidentele baten en lasten) van respectievelijk € 8,26, € 6,28, € 10,68 en € 11,31 miljoen. Deze positieve saldi zijn vooral te danken aan de positieve accressen uit de Algemene Uitkering en de extra middelen voor de jeugdzorg. De septembercirculaire 2021 levert voor de gemeente positieve bedragen op van € 4,03, € 2,06, € 3,48 en € 4,0 miljoen. Voor de jeugdzorg is dit voor 2022 € 8,4 miljoen. Dit bedrag is al verwerkt in het Algemene Uitkering. Voor de jaren 2023-2025 zijn dit de navolgende bedragen € 5,30, € 4,85 en € 4,30 miljoen. Deze bedragen mogen de gemeenten opnemen als een stelpost omdat het kabinet hier nog een definitief besluit over moet nemen. Maastricht heeft hier gebruik van gemaakt. De gemeente laat nu forse positieve saldi zien in de begroting 2022-2025. Maar de gemeente loopt ook een aantal risico's waar nog niet van bekend is hoe deze gaan uitpakken. Denk aan de

herverdeeeffecten gemeentefonds, de stelpost jeugdzorg, het sociaal domein, de verbonden partijen, de loon- en prijsstijgingen in de diverse (zorg)branches et cetera. Als deze risico's zich voordoen zal dit een negatief effect hebben op saldi die nu in de begroting 2022-2025 zijn gepresenteerd.

Daarnaast is het van belang dat de bezuinigingen worden gerealiseerd. De meeste onzekerheden bevinden zich bij de maatregelen in het sociaal domein. Verder zijn er binnen het sociaal domein diverse bezuinigingen die een directe relatie hebben met elkaar en met bezuinigingen die de gemeente budgetplafonds heeft genoemd. Als bezuinigingen niet gerealiseerd kunnen worden zal de gemeente met aanvullende maatregelen moeten komen.

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).

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

Vermogen

Maastricht heeft het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen vastgelegd in de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement (2015). In 2017 en 2018 zijn er kleine wijzigingen in de nota aangebracht.

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 2022 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

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 2022 en jaarrekening 2020. Maastricht heeft de termijn bij de jaarrekening 2020 overschreden maar de oorzaak hiervan was de corona-pandemie.

Daarnaast past de gemeente het BBV in het algemeen goed 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 geheel worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan de 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 wel nog opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven verplichte 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	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Begroting en meerjarenraming	😊	😊	Goed	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

Maastricht heeft de begroting 2022-2025 voor alle jaren vastgesteld met overschotten (gecorrigeerd voor de incidentele baten en lasten) van respectievelijk € 8,26, € 6,28, € 10,68 en € 11,31 miljoen.

Deze positieve saldi zijn vooral te danken aan de positieve accressen uit de Algemene Uitkering en de extra middelen voor de jeugdzorg. De septembercirculaire 2021 levert voor de gemeente positieve bedragen op van € 4,03, € 2,06, € 3,48 en € 4,0 miljoen. Voor de jeugdzorg is dit voor 2022 € 8,4 miljoen. Dit bedrag is al verwerkt in de Algemene Uitkering. Voor de jaren 2023-2025 zijn dit de navolgende bedragen € 5,30, € 4,85 en € 4,30 miljoen. Deze bedragen mogen de gemeenten opnemen als een stelpost omdat het kabinet hier nog een definitief besluit over moet nemen. Maastricht heeft hier gebruik van gemaakt.

De gemeente laat nu forse positieve saldi zien in de begroting 2022-2025. Maar de gemeente loopt ook een aantal risico's waar nog niet van bekend is hoe deze gaan uitpakken. Denk aan de herverdeel-effecten gemeentefonds, de stelpost jeugdzorg, het sociaal domein, de verbonden partijen, de loon- en prijsstijgingen in de diverse (zorg)branches et cetera. Als deze risico's zich voordoen zal dit een negatief effect hebben op saldi die nu in de begroting 2022-2025 zijn gepresenteerd.

Daarnaast is het van belang dat de bezuinigingen worden gerealiseerd. De meeste onzekerheden bevinden zich bij de maatregelen in het sociaal domein. Verder zijn er binnen het sociaal domein diverse bezuinigingen die een directe relatie hebben met elkaar en met bezuinigingen die de gemeente budgetplafonds heeft genoemd. Als bezuinigingen niet gerealiseerd kunnen worden zal de gemeente met aanvullende maatregelen moeten komen.

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).

Ten aanzien van het onderhoud kapitaalgoederen hebben wij in de paragraaf geen financiële aansluiting kunnen vinden met de leidraden. Hiervoor hebben wij een aanbeveling voor opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- blijf zorgen voor een structureel en reëel evenwicht van de begroting en alle jaren van de meerjarenraming;
- kwantificeer de risico's zoveel als mogelijk die in de paragraaf weerstandsvermogen en

- risicobeheersing benoemd worden;
- laat in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de aansluiting zien tussen de budgetten opgenomen in de paragraaf en de 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 2020 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 2022-2025. Het verdiepingsonderzoek Maastricht 2022 is gebaseerd op de begroting 2022 met de meerjarenraming 2023-2025, zoals de raad deze op 15 november 2021 heeft vastgesteld. In het verdiepingsonderzoek 2022 gaan we uit van de cijfers en saldi van de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025. Later vastgestelde begrotingswijzigingen 2022 nemen we alleen in ons onderzoek mee als deze zorgen voor of de vertaling zijn van een drastische wijziging van het financiële beeld van Maastricht. Begrotingswijzigingen die na 30 april 2022 zijn / worden vastgesteld, nemen we in ieder geval niet mee in ons onderzoek.

De begrotingswijzigingen 2022 die na 15 november 2021 en vóór 1 mei 2022 zijn vastgesteld, hebben het financiële beeld niet drastisch veranderd en zijn daarom niet in ons onderzoek meegenomen.

Het coronavirus en alles wat daardoor is gebeurd en gaat gebeuren, gaat zeker de begroting 2022 en verder incidenteel en structureel beïnvloeden.

We zien dat gemeenten en dus ook Maastricht zich dit bewust zijn. Er wordt dan ook weinig in de ramingen daarvoor aangepast. Voor een deel wordt dat onderbouwd met de stelling dat het Rijk tot nu toe een min of meer volledige compensatie geeft en men verwacht dat dit ook in 2022 het geval zal zijn en het feit dat de economie zich positief blijft ontwikkelen. Maastricht heeft dit risico niet meegenomen in de risico-inventarisatie. Als de werkelijkheid in 2022 op dit punt tegenvalt, kan dit financiële nadelen opleveren, die dan uit de algemene buffers zullen moeten worden gedekt. Maastricht heeft wel € 1,0 miljoen minder structureel aan inkomsten geraamd voor precariobelasting, toeristenbelasting en parkeerbelasting.

Het is de laatste begroting in deze bestuursperiode. Maastricht geeft aan dat de afgelopen vier jaar niet de gemakkelijkste waren in de historie van de stad. De gemeente moest flink bezuinigen omdat er enorme tekorten waren binnen het sociaal domein. De Covid-pandemie trok een zware wissel op de hele samenleving. Verder werd de regio en ook Maastricht geconfronteerd met een ongekende watersnood. Maastricht geeft verder aan dat de gemeente klaar is om, ná de verkiezingen in 2022, nieuwe stappen te zetten.

Maastricht gaat in de begroting 2022 op de pagina's vier tot en met zes in op de resultaten die de afgelopen jaren zijn behaald en wordt eveneens vooruitgekeken.

Het financiële beeld sinds 2018

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 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 en naar de afgelopen jaren 2018-2021.

Kaderbrief 2021

De kaderbrief 2021 is het startpunt van het begrotingsproces. De vertaling van deze kaders en uitkomsten worden verwerkt in de begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025.

In de kaderbrief 2021 gaat Maastricht in op de vele zaken die in gang zijn gezet aan de hand van het coalitieakkoord 2018-2022. De gemeente geeft aan dat ze de ingezette weg in 2022 doorzetten, uiteraard met prioritering en fasering waar nodig.

Verder gaat Maastricht in op de processen van de stadsvisie, de economische visie en de sociale visie waardoor het langetermijnperspectief van de gemeente compleet en actueel wordt gemaakt.

Ook wordt ingegaan op onder andere Corona, financiële onzekerheden (sociaal domein, herverdeling gemeentefonds, opschalingskorting), actuele ontwikkelingen (o.a. burgerparticipatie, Omgevingswet, coffeeshopketen).

Begroting 2022 en meerjarenraming 2023-2025

Zoals al eerder aangegeven heeft Maastricht de begroting 2022-2025 vastgesteld op 15 november 2021. Maastricht heeft de begroting 2022-2025 voor alle jaren vastgesteld met overschotten (gecorrigeerd voor de incidentele baten en lasten) van respectievelijk € 8,26, € 6,28, € 10,68 en € 11,31 miljoen. Deze bedragen zijn ook gepresenteerd op pagina 193 van de begroting 2022.

Deze positieve saldi zijn vooral te danken aan de positieve accressen uit de Algemene Uitkering en de extra middelen voor de jeugdzorg. De septembercirculaire 2021 levert voor de gemeente positieve bedragen op van € 4,03, € 2,06, € 3,48 en € 4,0 miljoen. Voor de jeugdzorg is dit voor 2022 € 8,4 miljoen. Dit bedrag is al verwerkt in het Algemene Uitkering. Voor de jaren 2023-2025 zijn dit de navolgende bedragen € 5,30, € 4,85 en € 4,30 miljoen. Deze bedragen mogen de gemeenten opnemen als een stelpost omdat het kabinet hier nog een definitief besluit over moet nemen. Maastricht heeft hier gebruik van gemaakt.

De gemeente laat nu forse positieve saldi zien in de begroting 2022-2025. Maar de gemeente loopt ook een aantal risico's waar nog niet van bekend is hoe deze gaan uitpakken; de herverdeeffecten gemeentefonds, de stelpost jeugdzorg, het sociaal domein, de verbonden partijen, de loon- en prijsstijgingen in de diverse (zorg)branches etc. Als deze risico's zich voordoen zal dit een negatief effect hebben op de saldi die nu in de begroting 2022-2025 zijn gepresenteerd.

Daarnaast is het van belang dat de bezuinigingen worden gerealiseerd. De meeste onzekerheden bevinden zich bij de maatregelen in het sociaal domein. Verder zijn er binnen het sociaal domein diverse bezuinigingen die een directe relatie hebben met elkaar en met bezuinigingen die de gemeente budgetplafonds heeft genoemd. Als bezuinigingen niet gerealiseerd kunnen worden zal de gemeente met aanvullende maatregelen moeten komen.

Het financiële beeld van een begroting wordt nog steeds primair bepaald aan de hand van de saldi. Wij hebben op de vastgestelde saldi (eerste regel van tabel 3.1.1) correcties toegepast. Deze correcties hebben vooral betrekking op de incidentele baten en lasten.

Tabel 3.1.1 Gezuiverde saldi begroting en meerjarenraming 2022-2025 (bedragen * € 1.000)

Saldo	B2022	B2023	B2024	B2025
Formeel begrotingssaldo volgens de gemeente	4.673	2.560	3.209	3.744
Correctie incidentele lasten +	40.486	26.635	29.564	30.252
Correctie incidentele baten -/-	36.897	22.913	22.091	22.688
Structureel en reëel evenwicht	8.262	6.282	10.682	11.308

De Gemeentewet (art. 203) schrijft ons, als toezichthouder, voor de begroting en meerjarenraming te beoordelen op het structureel en reëel saldo. Dit is het evenwicht waarbij ten minste alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. 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. Of de ramingen reëel zijn, toetsen wij onder meer aan de inhoud van de paragrafen en de uiteenzettingen 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.

In augustus jl. hebben wij op ambtelijk niveau de handreiking 'Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten' aangereikt. Op 30 augustus 2018 is door de commissie BBV de notitie structurele en incidentele baten en lasten (notitie) gepubliceerd. Het doel van de notitie is het verduidelijken wat de begrippen 'structureel' en 'incidenteel' precies inhielden, zodat deze begrippen meer eenduidig toegepast worden. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het BBV geen scherpe definities geeft van deze begrippen.

Om deze discussies in de toekomst te beperken hebben de twaalf provinciale toezichthouders deze handreiking gepubliceerd. Daarnaast is het een aanvulling op hetgeen wij in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 'GTK Gemeenten 2020' hebben opgenomen.

De handreiking Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten bevat geen nieuwe regelgeving en is met ingang van publicatie van toepassing. Door het toepassen van deze handreiking is het mogelijk dat posten, die een gemeente bij de begroting 2021 heeft opgenomen op het overzicht van incidentele baten en lasten, nu niet meer opgenomen kunnen worden bij de begroting 2022. Ook is het mogelijk dat er posten ontbraken op het overzicht van incidentele baten en lasten bij de begroting 2021, die nu toegevoegd moeten worden op het overzicht van incidentele baten en lasten bij de begroting 2022. Door

het niet meer opnemen of toevoegen van posten op het overzicht van incidentele baten en lasten, kan het structureel en reëel saldo van de begroting 2022 negatief beïnvloed worden.

Op landelijk niveau is afgesproken dat voor het begrotingsjaar 2022 er geen consequenties verbonden zijn voor de toezichtvorm 2022 als aan bovenstaande niet voldaan is. Maar vanaf de begroting 2023 zullen wij strenger toetsen of de incidentele baten en lasten correct zijn opgenomen in de begroting. Wij hebben bij de begroting 2022-2025 geconstateerd dat er een aantal posten niet thuishoren in het overzicht incidentele baten en lasten. Deze punten zijn ambtelijk besproken. Wij hebben voor de begroting 2022-2025 geen correcties toegepast op het overzicht incidentele baten en lasten.

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.

Herverdeling algemene uitkering

Een onzekerheid voor gemeenten zit bij het gemeentefonds. Er lopen al vanaf 2019 onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is veruit de belangrijkste inkomstenbron van de gemeenten en bedraagt voor 2022 € 30,5 miljard, oplopend tot € 31,6 miljard in 2026.

Na een lange voorbereiding waren medio 2020 de onderzoeken naar een nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds klaar. Begin 2021 heeft het Ministerie van BZK een adviesaanvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gedaan op basis van cijfers 2017. De ROB, VNG en vele gemeenten hebben op deze adviesaanvraag gereageerd richting BZK.

Op basis van al die reacties heeft BZK een nieuw verdeelvoorstel gepresenteerd dat in augustus 2021 nog is bijgesteld door de actualisatie van de cijfers van 2017 naar 2019 en voor advies aan de ROB en VNG gestuurd. BZK heeft de ROB en VNG verzocht deze nieuwe cijfers in hun advisering te betrekken. Het ROB heeft op 19 oktober 2021 BZK aangegeven dat zonder aanpassingen van het huidige voorstel het gemaakte herverdelingsvoorstel nog steeds niet overtuigt. Zo ontbreekt een goed onderbouwd inhoudelijk verhaal dat verklaart waarom bepaalde gemeenten volgens de modellen lagere of hogere kosten hebben en zodoende een lagere of hogere uitkering moeten krijgen. Het ROB mist een inhoudelijke basis waarop de uitkomsten vervolgens kunnen worden beoordeeld.

Het ROB heeft een aantal niet vrijblijvende randvoorwaarden gesteld; meer verantwoording van de gemaakte keuzes, de financiële draagkracht van individuele gemeenten, de eigen inkomsten van de gemeenten, de regionale welvaart en de raad vindt het niet eerlijk dat bij de herverdeling is uitgegaan van de uitgaven van gemeenten in 2017. De VNG heeft besloten pas een advies te geven als de fondsbeheerders op het ROB-advies hebben gereageerd.

In de maartbrief van 6 april 2022 is vermeld dat de invoering van het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering ingaat per 1 januari 2023. Het ingroeipad waarmee gemeenten naar het nieuwe verdeelmodel ingroeien wordt beperkt tot 3 jaar. Aangezien de geadviseerde onderzoeken, waar de ROB en de VNG om hadden gevraagd, nog niet zijn afgerond voorafgaand aan invoering van het model zal het eerste jaar niet op maximaal € 15 per inwoner maar op maximaal € 7,50 per inwoner per jaar worden gezet. Het ingroeipad de jaren daarna zal wel € 15 per inwoner per jaar bedragen.

Sociaal domein

De grote financiële problemen bij het sociaal domein en het doorschuiven van besluiten daarover door het Rijk leiden tot grote onzekerheid bij de gemeenten. Komt er een structurele oplossing van de kant van het Rijk of moeten gemeenten zelf (een belangrijk deel van) de oplossing leveren?

Nu hebben de meeste Limburgse gemeenten gebruik gemaakt van de afspraken tussen het Rijk, VNG en IPO om de stelpost Jeugdzorg als structureel dekkingsmiddel in te zetten. Maar deze stelpost moet nog wel formeel bekrachtigd worden door het nieuwe kabinet. Landelijk is de mogelijkheid geboden om die stelpost voor 2023-2025 te ramen. Voor de rest hebben de Limburgse gemeenten zelf maatregelen getroffen om de tekorten in het sociaal domein te dekken.

Omgevingswet

De verwachting is dat de Omgevingswet per 1 januari 2023 wordt ingevoerd. De impact van de Omgevingswet is groot; het vraagt aandacht bij de ontwikkeling van bestuurlijke visies en plannen, de werkprocessen 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.

Wij zien dat de nodige betrokken partijen volop bezig zijn met de voorbereidingen. Daarbij past ook de vraag wat de financiële gevolgen voor uw gemeente zullen zijn. Wij adviseren dit proces nauwlettend te volgen en tijdig die besluiten te nemen die nodig zijn om per 2023 de Omgevingswet in te voeren met de bijbehorende budgetten.

Duurzaamheid

De komende jaren ligt er een enorme opgave om Nederland duurzaam te maken. Tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een overgang naar een circulaire economie zijn hierbij essentieel. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Heel Nederland is aan zet. Om dat te realiseren is een samenhangende visie en aanpak per regio belangrijk. De verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten, maar juist versterken. Inhoudelijke afspraken waar ook bedrijfsleven en maatschappelijke partijen verantwoordelijkheid voor dragen, zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Een duurzaam Nederland vereist een fundamentele verandering in denken en doen.

Als we over verduurzaming spreken, dan hebben we het over een heel scala van maatregelen: energiezuinige straatverlichting, waterdoorlatende straatstenen, klimaatadaptief aanbesteden, gebruik circulaire materialen, gasloze wijken enzovoort. De ambities zijn groot, en de tijd is kort, zo moesten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in 2020 klimaatbestendig en water robuust handelen hebben vastgelegd in hun beleid, gemeenten moesten voor 2021 onder andere voor elke wijk een warmteplan opstellen en dit is nog maar slechts een deel van de opgave. Het uitvoeringsprogramma circulair van het Rijk heeft de 5 transitie-agenda's vertaald naar concrete acties en projecten voor de periode 2019 tot en met 2023.

Elke gemeente, provincie en ook waterschap werkt op dit moment binnen deze regio's samen met stakeholders aan een Regionale Energiestrategie (RES). De RES is een instrument om gezamenlijk te komen tot keuzes voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid en de energietransitie. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland. Wij verzoeken in de begroting aan deze onderwerpen aandacht te besteden en zo nodig ruimte voor deze opgaven te creëren.

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 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, bedrijfsvoering en grondbeleid neutraal gescoord. Dit komt doordat de gemeente in de desbetreffende paragrafen meestal geen meerjarige cijfers (geen meerjarig inzicht geboden) heeft opgenomen.

Jaarrekeningresultaten

Wij vinden het belangrijk om terug te kijken naar behaalde rekeningresultaten. Negatieve jaarresultaten kunnen een indicator zijn voor een financiële probleemsituatie. Overschotten kunnen een probleemsituatie verhullen. Daarom kijken wij ook naar de wijze hoe tekorten tot stand zijn gekomen en of toch sprake is van een structureel tekort. In de navolgende tabel worden de door de raad vastgestelde jaarrekeningresultaten gepresenteerd.

Tabel 3.1.3 Terugblik jaarrekeningresultaten 2018-2021 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2018	R2019	R2020	R2021
Jaarrekeningresultaat	8.908	-3.502	7.700	26.800*

*zijn conceptcijfers

Het positieve resultaat in 2018 wordt onder andere veroorzaakt door een voordeel van de vrijval op APPA en voormalig personeel (€ 2,3 miljoen), een voordeel op de BUIG-middelen (€ 2,5 miljoen), een nadeel bij de jeugdzorg (€ 1,4 miljoen), een voordeel WMO en beschermd wonen (€ 2,6 miljoen), budget bouwleges (€ 2,4 miljoen) en een voordeel op diverse onderdelen binnen de portefeuille bebouwd onroerend goed.

Het negatieve resultaat in 2019 bestaat onder andere uit tegenvallers bij de algemene uitkering (€ 3 miljoen) en het resultaat drie decentralisaties (€ 8,9 miljoen). Meevallers waren er bij bouwleges (€ 1,2 miljoen), bijstandsuitkeringen, kapitaallasten (€ 1 miljoen), lokale heffingen (€ 1,1 miljoen).

Het positieve resultaat in 2020 bestaat onder andere uit meevallers kapitaallasten (€ 2,3 miljoen), participatiewet (€ 1,2 miljoen), wijkteams (€ 1,5 miljoen), overig sociaal domein (€ 4,1 miljoen) en vrijval rijksbijdrage uitvoeringslasten (€ 4 miljoen). Tegenvallers waren onder andere Corona (€ 2,6 miljoen), algemene uitkering (€ 2,1 miljoen) en Jeugd / WMO (€ 3,8 miljoen).

Het positieve resultaat 2021 komt voor een groot deel uit het sociaal domein (€ 15,1 miljoen). Het overige deel (€ 11,7 miljoen) betreft diverse posten buiten het sociaal domein die niet eerder voorzienbaar waren en ook incidenteel van aard zijn, zoals een hogere algemene uitkering, een voordeel kapitaallasten, een voordeel bij de bouwleges, een voordeel indexering en bij winstnemingen projecten.

Nu gaan we in deze paragraaf nog in op het wettelijk toetspunt voor de financiële uitkomst van de begroting en meerjarenraming.

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 2020 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 aan deze voorwaarde voldoet in het begrotingsjaar 2022.

Structureel en reëel evenwicht voor het begrotingsjaar
Beoordeling: goed

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 geldt.

Structureel en reëel evenwicht voor de meerjarenraming
Beoordeling: goed

Beoordeling

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.

Op basis van tabel 3.1.1 is er formeel sprake van structureel en reëel begrotingsevenwicht voor de jaren 2022-2025. Zoals al eerder aangegeven loopt de gemeente, zoals alle andere gemeenten ook een aantal risico's die landelijk de aandacht vragen, zoals de herverdeling gemeentefonds, de corona-pandemie, de stelpost jeugdzorg et cetera. Verder loopt de gemeente een aantal specifieke risico's die specifiek de gemeente zelf betreffen zoals onder andere bezuinigingen binnen het sociaal domein en bij de verbonden partijen. 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 beoordelen de strategisch, tactische en operationele stuurinformatie als gemiddeld goed.

3.2. Analyse vermogen

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

Conclusie

Maastricht heeft het beleid met betrekking tot reserves en voorzieningen vastgelegd in de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement (2015). In 2017 en 2018 zijn er kleine wijzigingen in de nota aangebracht.

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 2022 is ruim voldoende. Wij achten de vermogenspositie en de ontwikkeling daarvan op basis van de nu bekende risico's voldoende robuust.

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

- actualiseer de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement;
- leg bij de reserves en voorzieningen een concrete relatie met de programma's in de begroting;
- ga in op de algemene ontwikkelingen van de vermogenspositie;
- laat de raad een minimale hoogte voor de algemene reserve vaststellen.

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

Het eigen vermogen, in de vorm van reserves en ook de voorzieningen, die tot het vreemd vermogen worden gerekend, zijn voor Maastricht om verschillende redenen van belang.

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 2018 meegewogen in onze beeldvorming over de verwachte ontwikkeling van de vermogenspositie in de periode 2022-2025. Voor een meerjarige uitspraak is de ontwikkeling van de vermogenspositie een belangrijk punt.

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 reserve. Bij overschotten is vaak sprake van groei van de algemene reserve.

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.

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 met de toevoegingen en onttrekkingen. Daarmee heeft de gemeente in de begroting 2018 de BBV-bepalingen over reserves en voorzieningen toegepast.

Verordening 212

In artikel 11 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. De nota moet ingaan op de vorming en besteding van reserves en voorzieningen. Bij instelling van een bestemmingsreserve wordt minimaal aangegeven het specifieke bestedingsdoel van de reserve, de voeding van de reserve, de maximale hoogte van de reserve en de maximale looptijd. Verder vervalt de bestemmingsreserve als binnen de maximale looptijd dit niet heeft geleid tot een investering en wordt deze bestemmingsreserve toegevoegd aan de algemene reserve. Verder vindt er geen toerekening van rente over reserves en voorzieningen plaats.

Nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement

Maastricht heeft in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. In 2017 en 2018 zijn er kleine wijzigingen in de nota aangebracht. 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, resultaat bestemmend 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 bijlagen van de nota 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 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.

Informatie over reserves en voorzieningen in de begroting 2022

Informatie over reserves is op verschillende plekken in de begroting 2022 opgenomen. Het gaat daarbij om de mutaties reserves per programma en in de financiële begroting. Op bladzijde 201-212 is het verloop van reserves en voorzieningen van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2025 opgenomen met de toevoegingen en de onttrekkingen en de eindstand.

Maastricht heeft per 1 januari 2022 een algemene reserve van € 80,7 miljoen. In ons huidige Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 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 reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen in beeld gebracht.

In tabel 3.2.1 zijn de rekeningcijfers in beeld gebracht per 31 december voor de jaren 2018 tot en met 2021. In tabel 3.2.2 zijn de begrotingscijfers per 1 januari 2022 tot en met 2025 opgenomen.

Tabel 3.2.1 Terugblik reserves en voorzieningen 2018-2021, stand per 31-12 (bedragen * € 1.000)

Jaar	R2018	R2019	R2020	R2021
Algemene reserve*	111.511	111.511	95.892	93.215
Bestemmingsreserves	70.826	71.304	76.058	87.871
Voorzieningen	52.116	61.328	69.961	62.401
Gerealiseerd resultaat	8.908	-3.502	7.775	26.774
Totaal	243.361	240.641	249.686	270.261

**in de bedragen bij de algemene reserve zit ook het saldo van het Vruchtboomfonds*

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

- het totaal aan reserves en voorzieningen laat over de periode 2018-2021 een licht schommelend verloop zien met een daling in 2019 van € 2,7 miljoen en stijgingen van ruim € 9 miljoen in 2020 en ruim € 20 miljoen in 2021 ;
- de afname van de algemene reserve is het gevolg van de onttrekking van het nadelig resultaat in 2019 na resultaatbestemming (€ 4,2 miljoen), incidentele dekking 2020 van € 9,5 miljoen t.b.v. Noorderbrug, een storting in de voorziening voor de WOM Belvedere ad. € 5,55 miljoen en een terugstorting vanuit de voorziening MTB van € 0,064 miljoen;
- bij de bestemmingsreserve zien we in 2020 een stijging van € 4,7 miljoen. Dit komt onder andere doordat de egalisatiesreserve van het MECC is verhoogd met € 1,4 miljoen, € 0,4 miljoen voor de Organisatieontwikkeling en € 0,4 miljoen voor overig. Verder zijn er bij de overige bestemmingsreserves vele plussen en minnen voor een bedrag van ca. € 3,1 miljoen. In 2021 zijn er meer toevoegingen gedaan dan onttrekkingen onder bij de financieringsreserve afschrijvingslasten B&O.
- de stijging bij de voorzieningen in 2019 heeft onder andere te maken met een dotatie van € 2 miljoen in bij WOM Belvedere, vangnet MJOP-BOG, riolen en de bouwgrondexploitaties Geusselt en Caberg-Malpertuis. De stijging bij de voorzieningen in 2020 heeft onder andere te maken doordat de dotaties bij de voorziening voor verplichtingen, verliezen en risico's' en 'voorziening middelen derden' groter zijn dan de aanwendungen. Bij de 'voorziening ter egalisering van derden' is een lichte daling te zien. De grootste toevoeging aan de voorziening heeft in 2020 plaatsgevonden bij de WOM Belvedere met € 5,551 miljoen. De voorziening is in 2016 gevormd zonder de rentebijbeschrijving aan te passen. Op basis van de jaarlijkse herrekening wordt de voorziening verhoogd. De voorzieningen dalen in 2021. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de voorziening WOM Belvedere, de voorziening riolen en de voorziening bouwgrondexploitatie Geusselt.

Tabel 3.2.2 Reserves en voorzieningen 2022-2025, stand per 1-1 (bedragen * € 1.000)

Jaar	B2022	B2023	B2024	B2025
Algemene reserve	81.041	71.204	71.776	76.588
Bestemmingsreserves	72.934	73.715	75.359	77.503
Voorzieningen	68.767	69.235	70.892	72.649
Totaal	222.742	214.154	218.027	226.740

Over het verloop van de reserves en voorzieningen volgens de begroting 2022 en de meerjarenraming 2023-2025 constateren wij het volgende:

- het totaal aan reserves en voorzieningen neemt in de periode 2022-2025 toe met 1,8%;
- de algemene reserve neemt eerst fors af in 2023 en stijgt daarna weer;
- de bestemmingsreserves nemen in de komende jaren toe als gevolg van met name de financieringsreserve afschrijvingslasten B&O, productiemiddelen, intensivering re-integratie, MECC en productiemiddelen parkeren;
- de stijging van de voorzieningen is het gevolg van grotere storingen dan onttrekkingen.

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. Deze nota dateert uit 2015 is daarom verouderd. Wij nemen een aanbeveling op om de nota te actualiseren of deze nota door de raad opnieuw te laten vaststellen. In de nota geeft de gemeente aan dat er een nauwe relatie bestaat tussen het gemeentelijk risicomanagement, het weerstandsvermogen en de gemeentelijke reserves en voorzieningen. In de nota heeft de gemeente geen minimumpositie van de algemene reserve bepaald. Wij adviseren dat wel te laten doen. 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 (meerjarige) cijfermatige informatie met betrekking tot het vermogen beschikbaar. 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 als onderdeel van de algemene reserve voor het opvangen van tegenvallers en tekorten.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld voldoende en de tactisch en operationele stuurinformatie als gemiddeld 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 wel nog opmerkingen. Voor deze opmerkingen verwijzen we naar de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven verplichte paragrafen van hoofdstuk 4. Met de huidige stuurinformatie beschikt Maastricht over belangrijke instrumenten om financieel in control te kunnen zijn.

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 verplichte 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

In deze paragraaf gaan we na of de gemeente de voorwaarden heeft gecreëerd om haar financiën zo veel mogelijk te sturen en te beheersen.

We onderzoeken dit door te kijken naar de aanwezige stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

De raad stelt de kaders op basis van een visie en op basis van interne en externe ontwikkelingen. Dit gebeurt met de gemeentelijke programmabegroting, kadernota's en andere beleidstukken. Het komt ook voor dat gemeenten de paragrafen uit de begroting een kaderstellende functie laten vervullen. Dit alles omschrijven we 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 ervan. De informatiebehoefte wordt bepaald door de informatie die nodig is om 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 programmabegroting. Dit is informatievoorziening op operationeel niveau.

In ons onderzoek gaat de aandacht met name uit, naar die onderwerpen die voor sturing op de financiële positie belangrijk zijn en bovendien bij elke gemeente voorkomen. In onderstaande tabel (3.3.1) zijn de resultaten met betrekking tot stuurinformatie in en bij de begroting 2022 voor Maastricht samengevat. Meer details over onze beoordelingen zijn te vinden in de paragrafen 3.1 en 3.2 en de zeven paragrafen van hoofdstuk 4.

Tabel 3.3.1 Resultaten onderzoek stuurinformatie begroting 2022

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

De gewogen totaalbeoordeling van de stuurinformatie voor de negen onderdelen hebben we aan het begin van deze paragraaf al vermeld, maar herhalen we hier nog een keer:

- op strategisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op tactisch niveau is de stuurinformatie goed;
- op operationeel niveau is de stuurinformatie goed.

De wegingsfactor die we voor het totaaloordeel hebben gebruikt, staat in de laatste kolom van tabel 3.3.1. Daaruit blijkt dat de onderdelen die het meest direct de financiële positie weergeven, de begroting en meerjarenraming en het vermogen, in ons oordeel over de stuurinformatie het zwaarst wegen. Samen bepalen ze 50% van het oordeel.

De informatie op strategisch niveau beoordelen we zes keer als goed en drie keer als voldoende. Met de gebruikte weging van de scores leidt dat tot een gemiddelde van goed. Voor alle onderdelen die we onderzocht hebben, heeft de gemeente gezorgd voor kaderstelling, maar bij de drie voldoende's is sprake

van een niet meer actuele nota. Na actualisatie van de nota's, die voor één op korte termijn is voorzien, zal de strategische informatievoorziening bij die onderdelen op gemiddeld goed uitkomen.

De score voor de tactische informatie is negen keer goed. De scores houden sterk verband met de mate, waarin de gemeente gestelde kaders toepast. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is gemiddeld goed.

Ook bij de operationele informatie is er weinig spreiding in de scores: zeven keer goed en twee keer voldoende. De scores worden bepaald door de volledigheid en begrijpelijkheid van de informatie in de begroting 2022 met betrekking tot het beoordeelde onderdeel. Het gewogen gemiddelde van de negen scores is genoeg voor de score gemiddeld goed.

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

Samenvattend vinden we dat de raad van Maastricht over stuurinformatie beschikt die gemiddeld van goed niveau is.

Aandachtspunt is en blijft om de stuurinformatie te blijven verbeteren om aansluiting te blijven houden bij de informatiebehoefte van de raad en het college. Dat betekent dat:

- continu moet worden gelet op veranderende behoeften;
- steeds moet worden afgewogen welke informatie wel en welke niet (meer) moet worden gegeven;
- moet worden gelet op de actualiteit van visiedocumenten, kadernota's e.d.

3.4. Analyse Wet- en regelgeving

Conclusie

De gemeente voldoet in ruime mate aan belangrijke voorschriften zoals termijnen voor de begroting 2022 en jaarrekening 2020. Maastricht heeft de termijn bij de jaarrekening 2020 overschreden maar de oorzaak hiervan was de corona-pandemie.

Daarnaast past de gemeente het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in het algemeen goed 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 geheel worden gevolgd. De gemeente geeft in ruime mate invulling aan de wet- en regelgeving. De raad heeft genoeg instrumenten om zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren te kunnen uitvoeren.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- biedt de raad alle verordeningen en nota's één keer per raadsperiode aan ter behandeling en vaststelling;
- breng de paragrafen verder in overeenstemming met het BBV. In de hoofdstukken 3 en 4 hebben we aanbevelingen gedaan over de toepassing van het BBV;
- laat de verordening ex artikel 213 Gemeentewet door de raad opnieuw vaststellen;
- laat de verordening ex artikel 213a Gemeentewet door de raad opnieuw vaststellen en geef uitvoering aan de verordening.

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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 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 gaan we allereerst in op de termijnen van inzending van de begroting en jaarrekening. Vervolgens staan we stil bij de planning- en controlcyclus van Maastricht, de toepassing van het BBV en de uitvoering van de specifieke kaders die gesteld zijn in de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet), in de controleverordening (ex artikel 213 Gemeentewet) en de verordening met onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (ex artikel 213a Gemeentewet). Ook staan we kort stil bij de onderzoeken van de Rekenkamercommissie.

Termijnen

De begroting 2022 is door de raad van Maastricht vastgesteld op 15 november 2021 en hebben Gedeputeerde Staten op 15 november 2021 ontvangen. De jaarrekening 2020 is op 21 juli 2021

vastgesteld en hebben wij op 21 juli 2021 ontvangen. De overschrijding van de inzendtermijn komt doordat een raadslid tijdens de behandeling van de jaarstukken positief was getest op Corona. De voorzitter van de vergadering heeft daarop de vergadering geschorst tot een latere datum. Artikel 200 van de Gemeentewet geeft aan dat de gemeente de jaarstukken vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar naar de provincie moet sturen. Voor de begroting bepaalt artikel 191 van de Gemeentewet dat deze vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan de provincie dient te worden gestuurd.

Maastricht voldoet voor het inzenden van de begroting wel en voor de inzending van de jaarstukken niet aan de wettelijke termijnen. Gedeputeerde Staten heeft met betrekking tot het inzenden van de jaarstukken toestemming verleend en verbindt hier geen consequenties aan. Dit omdat de oorzaak verband houdt met de Corona-pandemie. In het verleden heeft de gemeente zich altijd aan de inzending van de termijnen gehouden.

Naast de termijnen voor de begroting en rekening geldt op grond van het bepaalde in artikel 192, juncto 191 lid 2 van de Gemeentewet een termijn voor het inzenden van begrotingswijzigingen. Deze dienen binnen twee weken na vaststelling aan Gedeputeerde Staten te worden toegezonden.

Termijnen Beoordeling: goed
--

BBV

Het BBV beschrijft aan welke uitgangspunten en kwaliteitseisen de planning- en controlproducten van Maastricht moeten voldoen. Het BBV geldt vanaf de begroting 2004. De belangrijkste reden om op dat moment met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften te komen was de invoering van het dualisme.

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 intussen een grote aanpassing in het BBV aangebracht. 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 BBV-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 2022 van Maastricht conform de relevante bepalingen uit het BBV is opgesteld. We hebben de volgende afwijkingen vastgesteld zonder uitputtend te willen zijn:

- artikel 15, lid 1b; de lijst van verbonden partijen, die onderverdeeld wordt in; gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. Deze lijst ontbreekt, maar de gemeente heeft de verbonden partijen wel onderverdeeld conform genoemde verdeling;
- artikel 16, lid d; een onderbouwing van de geraamde winst. Deze onderbouwing ontbreekt. De gemeente heeft op ambtelijk niveau aangegeven dat ze op begrotingsbasis geen winsten ramen;
- artikel 20, lid 1c; het EMU-saldo over het vorig begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar alsmede het jaar volgend op het begrotingsjaar. Het EMU-saldo over het vorig begrotingsjaar ontbreekt.

We hebben niet gekeken of de gevraagde informatie exact op de plaats is te vinden die het BBV aangeeft. Wij tillen in de regel niet zwaar aan een andere plaats voor bepaalde informatie.

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 in voldoende mate 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 de paragrafen 3.1, 3.2 en 4.1 tot en met 4.7). Van de negen beoordelingen scoren er zeven goed en twee voldoende.

De begroting 2022 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: goed
--

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

Op 19 oktober 2021 heeft de raad de financiële verordening vastgesteld. In deze verordening zijn de uitgangspunten uitgewerkt voor het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Voor de gemeente en voor dit onderzoek is deze verordening van groot belang. In de

afzonderlijke hoofdstukken van hoofdstuk 3 en 4 is bekeken hoe Maastricht het desbetreffende onderwerp heeft geregeld in de financiële verordening.

Wij merken op dat indien geen kaders worden gesteld in een aparte nota, de paragraaf van de begroting de uitgangspunten / kaderstelling dient te bevatten.

Voor het financiële beheer zijn de bepalingen in de verordening over de administratieve organisatie en de interne controle van groot belang. De gemeente heeft daar ook in de praktijk veel aandacht voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de goedkeurende verklaring van de accountant voor de rechtmatigheid.

Volgens de financiële verordening bestaat de cyclus naast de begroting en de jaarrekening uit twee tussentijdse rapportages. Bij de eerste rapportage is bij de kaderbrief een uitvoeringsbeeld gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen. De tweede rapportage is ingegaan op majeure afwijkingen zowel wat betreft de lasten, baten, de beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor was de maatschappelijke effecten. 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. Maastricht voldoet hiermee aan artikel 6 van haar eigen financiële verordening.

Verordening 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 bijna negen 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 en daarvan verslag doet in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening. Dit zien wij niet terug in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening. In de onderzoeken in 2013 en 2018 hebben wij deze opmerking ook al gemaakt.

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. 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 omdat ook deze verordening al bijna negen jaar oud is.

Rekenkamer

De Rekenkamer versterkt de controlerende functie van de gemeenteraad en maakt tegelijkertijd voor de inwoners van Maastricht zichtbaar wat er terechtkomt van de beleidsvoornemens van de gemeente Maastricht. De Rekenkamer onderzoekt of het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend was en soms of het gevoerde beleid rechtmatig was. En rapporteert hierover. Het accent legt zij daarbij op leren en verbeteren. De Rekenkamer werkt geheel onafhankelijk van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders.

Door de Rekenkamercommissie zijn in de periode 2019-2021 de volgende rapporten samengesteld: onderzoek naar het proces rond geheimhouding (2021), woonbeleid (2020), casus SSC-ZL en mailonderzoek (2020), de afstemming tussen jeugdzorg en onderwijs (2019), de kwaliteit van raadsvoorstellen (2019), LVO onderzoek deel I; bevoegdheden gemeenteraad in relatie tot LVO (2019), LVO onderzoek deel II; rapportage monopolypositie en onderwijskwaliteit (2019), armoedebeleid (2018) en wat kost een nieuw zwembad? (2018).

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 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 is bepaald dat de gemeente uitgaat van een sluitend meerjarenperspectief is zonder lastenverhoging voor de burgers en bedrijven, behoudens de inflatie. Het streven naar 100% kostendekkendheid van de tarieven wordt niet losgelaten. De integrale visie op lokale heffingen kan verbeterd worden door explicieter in te gaan op het beleid van lokale heffingen. Maastricht voldoet gemiddeld aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en aan haar eigen verordening.

Maastricht geeft in de paragraaf een goed inzicht in de cijfers van de lokale heffingen. Het inzicht zou verbeterd kunnen worden door inzicht te geven in meerjarige cijfers.

De stuurinformatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau scoort gemiddeld goed.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef 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 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 BBV legt de eisen aan deze verplichte paragraaf vast.

Onderzoek en bevindingen

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 10 over de paragraaf lokale heffingen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf lokale heffingen ten minste ingaan op:

- de geraamde inkomsten;
- het beleid voor de lokale heffingen;
- een globaal overzicht van de heffingen, waarbij de kostendekkendheid, indien relevant, aan wordt gegeven;

- de lokale lastendruk;
- het kwijtscheldingsbeleid.

De eis om inzicht te geven in de kostendekking geldt vanaf de begroting 2017.

In artikel 16 van de Financiële verordening (2021) staat dat het college bij de begroting en jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het BBV een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, de opbrengst per lokale heffing, het kwijtscheldingbeleid, het volume en bedrag aan kwijtschelding, de kostendekkendheid van de heffingen en de lokale lastendruk voor meerpersoonshuishoudens en bedrijven in de paragraaf opneemt.

Paragraaf lokale heffingen

Het uitgangspunt is een sluitend meerjarenperspectief, zonder lastenverhoging voor burgers en bedrijven, behoudens de inflatie. Daarnaast streeft de gemeente naar 100% kostendekkende tarieven, zoals voor rioolheffing, afvalstoffenheffing en fysieke diensten.

In de begroting 2022 zijn de tarieven van de precariobelasting met 25% en van de reclamebelasting met 10% bovenop de inflatiecorrectie verhoogd. Vanaf 2022 is ook de vermoedelijkhedenretributie geïntroduceerd. Maastricht heeft deze drie belastingen in verband met Corona uitgesteld. Voor de belastingen en heffingen en alle overige opbrengsten hanteert de gemeente een gemiddeld percentage van 1,45%. De begraafrechten worden niet geïndexeerd. Volgens afspraken in het coalitieakkoord worden de parkeertarieven en de leges voor parkeren voor vergunningshouders ook niet geïndexeerd. De tarieven afvalstoffenheffing en reinigingsrechten worden met 5,84% geïndexeerd boven op de standaardindex van 1,45% om de tarieven kostendekkend te houden.

De geraamde totale opbrengst voor 2022 van de lokale heffingen bedraagt ongeveer € 98,8 miljoen. Het totaal van de geraamde baten 2022 exclusief de onttrekkingen aan reserves is € 529,8 miljoen. Dit betekent dat bijna 18,65% van de baten in de begroting 2022 uit de opbrengst van de lokale heffingen bestaat.

De paragraaf gaat in op de kostendekkendheid van die heffingen, waarvoor dat in het BBV vereist wordt. Het gaat hier om de kostendekkendheid bij rioolheffing, afvalstoffenheffing, begraafrechten, fysieke diensten (titels 1, 2 en 3) en burgergerichte diensten. De kostendekkendheid bij de fysieke diensten laat bij de titels 1 en 3 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 Maastricht bovendien de nodige privaatrechtelijke inkomsten verwerft uit evenementen als bijvoorbeeld pachtsommen bij carnaval. Bij titel 2 is de kostendekkendheid 82,5%.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf zowel tekstueel als cijfermatig in op de OZB, hondenbelasting, watertoeristenbelasting, forensenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting en parkeerbelasting. De tekstuele en cijfermatige informatie is uitvoerig en inzichtelijk.

Ook is aandacht besteed aan het kwijtscheldingbeleid. Er wordt inzicht geboden in het bedrag aan kwijtschelding en aantallen van toegekend, afgewezen en nog in behandeling. Deze informatie is opgenomen voor de jaren 2020 en 2021.

De lastendruk van de OZB, de riool- en afvalstoffenheffing kunnen we aan de hand van het Belastingoverzicht 2022 van de Provincie vergelijken met het Limburgse gemiddelde en met de lastendruk van de 30 andere Limburgse gemeenten.

Bij de eigenaren komt de lastendruk 2022 in Maastricht op € 869,54 uit. Dit wijkt wat af van het in de paragraaf berekende bedrag van € 859,23. Het Limburgs gemiddelde is € 851,16. Maastricht staat daarmee op plaats 9. Op plaats 1 staat de gemeente met de hoogste lastendruk.

Voor de huurders is de lastendruk 2022 in Maastricht € 411,06. Maastricht heeft de lastendruk voor huurders niet opgenomen in de paragraaf. Het Limburgs gemiddelde voor huurders bedraagt voor 2022 € 369,39. Maastricht staat daarmee op plaats 13.

De lastendruk voor huurders wordt in belangrijke mate bepaald door de keuze die gemeenten maken over wie de rioolheffing betaalt. De meeste Limburgse gemeenten brengen de lasten van de riolering voor een deel of volledig in rekening bij de huurder. Daardoor zijn bij die gemeenten de gemeentelijke lasten voor een huurder een stuk hoger dan bij gemeenten die bij de huurders alleen de afvalstoffenheffing in rekening brengen. Maastricht brengt de rioolheffing voor een deel bij de eigenaar en voor een deel bij de gebruiker (huurder) in rekening.

Maastricht gaat in de paragraaf bij de lastendruk in op haar positie in de woonlastenmonitor van Coelo. In dit overzicht met 40 grote gemeenten (100.000+ gemeenten) staat Maastricht op plaats 25 in 2021 (nummer 1 heeft de hoogste lastendruk).

Beoordeling

Op strategisch niveau scoort de gemeente met de informatievoorziening gemiddeld goed. De gemeente is ingegaan op de beleidsuitgangspunten. Er zijn echter verbeteringen mogelijk door explicieter in te gaan op het (integrale) beleid ten aanzien van lokale heffingen. Op tactisch en operationeel niveau scoort Maastricht eveneens gemiddeld goed. De gemeente voldoet aan de eisen uit het BBV en die in de eigen verordening zijn opgenomen. Daarnaast bevat de paragraaf veel cijfermatig informatie. Deze is uitgebreid en inzichtelijk. Het inzicht kan verbeterd worden door meerjarige cijfers op te nemen.

4.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Onderzoek	Begroting	Meerjaren-raming	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Algemeen oordeel	Ontwikkeling
Weerstands-vermogen en risicobeheersing	😊	😊	Voldoende	Goed	Goed	😊	➔

Conclusie

In december 2015 heeft Maastricht de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicobeheersing vastgesteld. In 2017 en 2018 is de nota op een klein punt gewijzigd. 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 in de paragraaf 7 risico's niet gekwantificeerd. Maastricht heeft in de nota een norm opgenomen en vastgesteld van 1,0. In de paragraaf is de norm berekend op 4,3.

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

- actualiseer de nota reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- wij adviseren u alle risico's zoveel als mogelijk te kwantificeren;
- 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.

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

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.

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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moeten in de paragraaf weerstandscapaciteit en risico's zijn geïnventariseerd en beleid zijn geformuleerd.

Onderzoek en bevindingen

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 11 over de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting.

Volgens dit artikel moet de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing ten minste ingaan op:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- en - vanaf de begroting 2016 - vijf financiële kengetallen met een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

In de Financiële verordening staat in artikel 18 dat in de paragraaf de actuele stand van het weerstandsvermogen en de risico's moeten zijn opgenomen.

Paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Maastricht heeft in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement vastgesteld. De actualisatie is destijds ingegeven vanuit de aandachtspunten uit het 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. Daarna is de nota in 2017 en 2018 aangepast. Deze wijziging heeft vooral betrekking op de reserves en voorzieningen en niet op het beleid.

In de nota staat dat de gemeente streeft naar een goed functionerende cyclus van risicomanagement. Risicomanagement 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 risicomanagement (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.

Weerstandscapaciteit

Zoals al eerder aangegeven heeft Maastricht in december 2015 de nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen en risicomanagement 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 of het bezit wel te verkopen is.

Maastricht heeft in de begroting een weerstandscapaciteit van € 93,1 miljoen.

Ook is de weerstandscapaciteit meerjarig berekend.

De algemene reserve bedraagt € 81,04 miljoen in 2022 en loopt vervolgens af naar € 76,59 miljoen in 2025. 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 alleen een onbenutte belastingcapaciteit bij de OZB is omdat de tarieven voor rioolrecht, rioolheffing en reinigingsrecht volledig kostendekkend zijn. De onbenutte belastingcapaciteit wordt berekend over alle drie de onderdelen tezamen. Ervan uitgaande dat de kostendekkendheid bij riool en afval 100% is (begroting 2022, pagina 101 en 103) heeft de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit van ca. € 4 miljoen.

De gemeente heeft in de paragraaf zowel de incidentele als de structurele weerstandscapaciteit berekend. De incidentele weerstandscapaciteit bedraagt voor 2022 € 77,45 miljoen en de structurele weerstandscapaciteit bedraagt € 15,64 miljoen. De structurele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de onbenutte belastingcapaciteit, post onvoorzien en de structurele begrotingsruimte. Bij de structurele begrotingsruimte is het overschot voor de jaren 2022-2025 structureel opgenomen. Dit is niet juist. In het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 staat op pagina 24 dat alleen de positieve begrotingsruimte die zich minimaal in zowel het begrotingsjaar als de meerjarenraming voordoet als structurele weerstandscapaciteit kan worden aangemerkt. Eventuele overige ruimte wordt aangemerkt als incidentele begrotingsruimte en wordt daarom tot de incidentele weerstandscapaciteit gerekend.

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. De belangrijkste 18 risico's beschreven. Van 11 risico's zijn de financiële consequenties cijfermatig inzichtelijk gemaakt in de paragraaf. Van 7 risico's (open-eind regelingen, Tram Maastricht-Hasselt, eigen risico claims, SOME en realisatie plan van transformatie, stikstof in relatie tot beschermde natuurgebieden, omgevingswet en business case parkeren / scanauto) geeft de gemeente aan dat de risico's niet te kwantificeren zijn omdat het kenmerk van deze risico's gepaard gaan met grote onzekerheid, zowel qua financiële impact als qua kans van voordoen. De risico's zijn wel allemaal uitgebreid tekstueel beschreven.

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 risicomanagement erg belangrijk. Zoals al aangegeven zijn in de paragraaf alleen de 18 belangrijkste risico's weergegeven.

Financiële kengetallen

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing zijn 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.

Punt van aandacht is de solvabiliteit die voor de jaren 2022-2025 respectievelijk 18%, 17%, 19% en 20% bedraagt.

Beoordeling

De gemeente heeft een nota Reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen en risicobeheersing. Maar deze nota dateert uit 2015. In 2017 en 2018 is de nota op een klein punt gewijzigd. De gemeente geeft in de nota aan dat de nota één keer in de vier jaar geactualiseerd wordt. Wij vinden dat elke raad één keer in een raadsperiode iets van een beleidsnota moet kunnen vinden.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening. De raad heeft een ratio vastgesteld van 1,0 en voldoet hier ook aan. De gemeente heeft bij 7 risico's aangegeven dat deze risico's vanwege de grote onzekerheid qua financiële impact en qua kans van voordoen niet kan kwantificeren. Wij adviseren u om alle geïnventariseerde risico's te kwantificeren.

Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld voldoende en de tactische en operationeel stuurinformatie als gemiddeld goed.

4.3. Onderhoud kapitaalgoederen

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

Conclusie

De paragraaf en overige beleidsstukken geven een goed beeld van het beleid en van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De gemeente schrijft op diverse plaatsen in het hoofdlijnenakkoord 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. Ook is er aandacht besteed aan de in- en externe ontwikkelingen die het huidige en toekomstige beheer van de kapitaalgoederen beïnvloeden, hoe krijgt de integrale aanpak bij de kapitaalgoederen concrete vorm.

De gemeente voldoet in ruime mate aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en aan de eigen verordening 212. Het inzicht zou vergroot kunnen worden door aan te geven of er sprake is van achterstallig onderhoud en zo ja, binnen welke termijn dit achterstallig onderhoud is weggewerkt en welke middelen daarvoor nodig zijn. Als er geen sprake is van achterstallig onderhoud is, is dat ook relevante informatie. 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 de beleidsplannen en de leidraden van de kapitaalgoederen en deze af te zetten tegen de budgetten die beschikbaar zijn en in de paragraaf zijn opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- 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 de leidraden van de kapitaalgoederen beschikbaar zijn gesteld en zet deze af tegen de budgetten die in de paragraaf zijn opgenomen.

Waarom onderzoek naar onderhoud kapitaalgoederen?

Raadsleden worden vaak aangesproken op onderhoud kapitaalgoederen. Loszittende stoeptegels, gaten in de wegen, slecht onderhouden gebouwen. Onderhoud is belangrijk, maar niet elk individueel onderdeel hoeft te worden besproken. Met de paragraaf onderhoud 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 kapitaalgoederen. De raad kan kiezen uit kwaliteitsniveaus bij onderhoud. Het is van belang 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?

Met het onderhouden van kapitaalgoederen zijn forse bedragen gemoeid die structureel ten laste van de gemeentelijke begroting komen. 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 in de gemeente. Daarom verdient de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen veel aandacht. De paragraaf is namelijk de enige plaats waar voor de belangrijkste kapitaalgoederen de noodzakelijke informatie is te vinden over:

- de normen die de gemeente heeft gesteld (de beleidskaders);
- welke middelen daarvoor nodig zijn;
- wat werkelijk in de begroting of jaarrekening daarvoor is geraamd / verantwoord;
- wat er eventueel aan achterstallig onderhoud is en wat de gemeente daaraan doet.

In het kader van ons onderzoek hebben we de volgende onderdelen bekeken.

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 12 over de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen ten minste ingaan op:

- wegen, riolering, water, groen en gebouwen;
- het voor deze kapitaalgoederen geldende beleidskader, de financiële gevolgen van die beleidskaders;
- de vertaling van de financiële gevolgen in ramingen voor onderhoud in de begroting.

In de verordening 212 staat in artikel 19 het volgende;

- het college biedt de raad ten minste eens in de vijf jaar een onderhoudsplan openbare ruimte aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud voor het openbaar groen, water en wegen. De raad stelt het plan vast;

- het college biedt de raad ten minste eens in de vijf jaar een rioleringplan aan. Het plan geeft het kader weer voor het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de uitbreiding van de riolering en de kosten van het onderhoud en de eventuele uitbreiding. De raad stelt het plan vast;
- het college biedt de raad ten minste eens in de vijf jaar een onderhoudsplan gebouwen aan. Het plan bevat voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen. De raad stelt het plan vast.

In het hoofdlijnenakkoord 'Maastricht onbegrensd en ontspannen' staat op diverse plaatsen iets over kapitaalgoederen. Bijvoorbeeld dat de gemeente het onderhoudsniveau van het openbaar groen wil verhogen, aandacht voor herijking van het integraal huisvestingsplan onderwijsinstellingen en een optimale toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen.

IBOR

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft met de nota "Integraal Beheer Openbare Ruimte" op 7 maart 2017 ingestemd. Deze nota is 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 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.

De nota geldt tot 2022 en wordt, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, vervangen door de Omgevingsvisie. Vervolgens zal er een Omgevingsprogramma worden opgesteld waar de ambities en de daarbij behorende beheeropgaven vermeld zullen worden. De verwachting is dat dit document in 2023 ter besluitvorming aan de raad zal worden voorgelegd.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

In de paragraaf wordt ingegaan op het algemeen beleidskader en op de afzonderlijke kapitaalgoederen: wegen / verhardingen, civiele kunstwerken, rioleringen / water, groenbeheer, schoonhouden openbare ruimte en openbare verlichting. De onderdelen die aan de orde komen 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, onderwijsgebouwen, (buiten- en binnensport) verduurzaming gemeentelijke vastgoedportefeuille, verduurzaming middels circulariteit, toegankelijkheid, ontwikkelingen en investeringen (bebouwd onroerend goed, onderwijs, sport) en de financiële consequenties voor de begroting. Onderstaand wordt op de afzonderlijke kapitaalgoederen / beleidsplannen ingegaan.

Wegen / verhardingen

De leidraad is in 2019 door het college vastgesteld en in maart 2021 door het college en de raad herbevestigd. De raad heeft als kwaliteitsniveau CROW-C gekozen voor een functioneel basis onderhoudsniveau met een wettelijke verantwoord veiligheidsniveau. Voor het voetgangersgebied en de hoofdwegen is gekozen voor CROW-B. In de leidraad 2019-2023 (2019) wordt aangegeven dat het hoge percentage D wordt veroorzaakt door het schadebeeld 'rafeling' in woonwijken. Het heeft weinig invloed op veiligheid en comfort en daarom wordt dit schadebeeld bewust geaccepteerd.

De gemeente heeft aangegeven dat uit de inspectieresultaten 2021 blijkt dat er geen achterstallig onderhoud is. De verwachting is dat de inspectieresultaten hooguit invloed hebben op herprioritering in de planjaren 3, 4 en 5 maar niet tot extra financiële consequenties leiden.

In de begroting 2022 is voor klein onderhoud meerjarig € 0,626 miljoen opgenomen en voor groot onderhoud € 2,017 miljoen. Verder is er voor vervanging in 2022 € 4,280 miljoen opgenomen.

Civiele kunstwerken

Maastricht heeft 511 kunstwerken binnen haar gemeentegrenzen liggen. Daarvan zijn er 394 eigendom van de gemeente. De overige zijn van Rijkswaterstaat, waterschap Limburg, ProRail et cetera. Voor Maastricht gaat het om trappen, keermuren en bruggen. De laatste jaren is het areaal toegenomen. Dit heeft te maken met de Groene Loper A2, gebiedsontwikkeling rondom de Noorderbrug en het Frontenpark.

Er is een vastgestelde Leidraad 2020-2024 (2021). Het onderhoud vindt plaats op basis van een risico gestuurde methodiek. Het onderhoudsniveau is technisch bepaald en via de zogenaamde RAMS-systematiek vertaald in termen van te hanteren niveaus van veiligheid, functioneren en duurzaamheid. Gekozen is voor het versoberd scenario waarbij alleen schades worden aangepakt die een veiligheidsrisico vormen of een verhoogde kans op kapitaalvernietiging hebben.

In de leidraad wordt ingegaan op vier programmalijnen, waarbij het budget zo effectief mogelijk wordt ingezet. In de vier programmalijnen worden de activiteiten vertaald die de komende tijd worden uitgevoerd.

Maastricht heeft als gevolg van de recente hoogwaterproblematiek een eerste inventarisatie gemaakt van de mogelijke gevolgen op de civiele kunstwerken. Er is een visuele scan (boven de waterlijn) uitgevoerd en daar zijn wel aandachtspunten geconstateerd maar er zijn geen alarmerende situaties waargenomen. Er is op ambtelijk niveau aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud is.

In de begroting 2022 is een voorziening groot onderhoud opgenomen. Deze bedraagt € 2,4 miljoen voor 2022-2025.

Riolering / water

Maastricht heeft ca. 640 km riolering. Momenteel wordt een inspectieronde voorbereid. Op basis van deze inspectie wordt beoordeeld of reparatie aan de orde is om het stelsel aan de vereiste kwaliteitscriteria te laten voldoen. Het Gemeentelijke Rioleringsplan (GRP) is in 2017 door de raad vastgesteld. Het plan geeft onder andere aan wat er aan opgaven voor de periode 2018-2022 voorligt. Dan wordt duidelijk welke maatregelen noodzakelijk zijn, welke investeringen daarbij horen en welke consequenties dit heeft voor de hoogte van het rioolrecht. Als het huidige GRP afloopt zal het vervangen worden door een 'Waterprogramma'. Het GRP komt als planvorm in de nieuwe Omgevingswet te vervallen.

In het huidige GRP ligt de nadruk vooral op de waterkwantiteit (wateroverlast). Dit heeft niet alleen te maken met de Maas maar ook op het regionaal systeem.

In de begroting 2022 is voor onderhoud € 10,36 miljoen voor 2022 oplopend naar € 11,304 miljoen in 2025 opgenomen.

De gemeente heeft op ambtelijk niveau aangegeven dat er geen achterstallig onderhoud is.

Groen

Maastricht heeft 524 hectaren aan openbaar groen binnen haar gemeentegrenzen. Verder heeft de gemeente ca. 43.400 laan- en parkbomen.

De gemeente heeft een Leidraad groen 2020-2024 in 2020 door de raad laten vaststellen. Verder is er een groenplan dat als strategisch beleidsdocument integraal onderdeel uitmaakt van de Omgevingsvisie. In de leidraad groen ligt het accent op het verlagen van de onkruiddruk in beplantingsvakken. Dit om weer te voldoen aan het onderhoudsniveau CROW-B. Verder worden de beplantingsvakken die geen volledige bodembedekking meer hebben vervangen. Deze vervanging is nodig om het gewenste onderhoudsniveau te kunnen behalen. Dit wordt per stadsdeel en gefaseerd uitgevoerd. Hierbij wordt ook aangesloten bij de ambities uit de Omgevingsvisie en het groenplan. Dit programma loopt tot en met 2023.

Er is ook een bomenvervangingsplan opgesteld op basis van vooraf opgestelde prioriteiten. De vervanging van de bomen gebeurt op basis van de VTA-inspectie, vervanging van bomen als gevolg van ziektes en aantastingen, vervanging vanuit esthetische overwegingen en een aantal kleine projecten.

Het kwaliteitsniveau is onlangs verhoogd naar B en is uitgewerkt in de leidraad groen. Dit heeft geleid tot de volgende maatregelen;

- Een verhoging van de beeldkwaliteit van het regulier onderhoud naar een gemiddeld (basis)niveau CROW-B waarbij een verhoogd onderhoudsniveau in de binnenstad en de groene loper mogelijk zijn en onderhoudsniveau C geldt voor het natuurlijk niveau;
- het omvormen van de beplantingsvakken op C / D om het onderhoud weer op B te brengen;
- het bestrijden van de onkruiddruk en invasieve exoten;
- er wordt extra ingezet op de vervanging van straatbomen en er wordt een financiële bijdrage geleverd aan het project groot onderhoud "opdrukken verharding door boomwortels".

Het onderhoudsniveau voor bomen is vastgesteld op B.

In de begroting 2022 is € 5,2 miljoen opgenomen voor groenvoorzieningen, € 1,02 miljoen voor bomen en € 0,44 miljoen voor natuurbeheer. De bedragen voor 2023-2025 zijn ongeveer van een vergelijkbaar niveau.

Vastgoed

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.

Het planmatig onderhoud van het vastgoed gebeurt binnen de gemeente op basis van meerjaren onderhoudsplanningen die zijn vastgelegd in een geautomatiseerd systeem. Deze planningen worden iedere 4 / 5 jaar geactualiseerd. De laatste actualisatie heeft plaatsgevonden in 2020. 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, volgens de wettelijke NEN-norm 2767. Zo kan voorkomen worden dat er achterstallig onderhoud optreedt. Ook voor 2022 geeft de gemeente in de paragraaf aan dat er gewerkt wordt met meerjaren onderhoudsplanningen waardoor het onderhoud van deze kapitaalgoederen “in control” is. Bij de herinspecties in 2020 zijn er ook maatregelen ter verduurzaming in beeld gebracht waardoor duidelijk is welke investeringen er op de langere termijn noodzakelijk zijn om het vastgoed te verduurzamen. Met de huidige budgetten is de slag naar een duurzame portefeuille op lange termijn nog niet voor de 100% mogelijk. Daar waar de budgetten dat wel toelaten zullen deze acties wel uitgevoerd worden. De maatregelen om te verduurzamen moeten te zijner tijd verankerd worden in de duurzame meerjaren onderhoudsplanningen.

Onderwijsgebouwen

Het onderhoud van de scholen is per 1 januari 2015 in het primaire onderwijs een zaak van de schoolbesturen. Deze situatie geldt sinds 2005 al voor het voortgezet onderwijs. De gemeente kan wel nog aangesproken worden op constructiefouten. Momenteel is in het kader van COVID-19 de vraag of de ventilatie en de bestaande klimaatinstallaties in de scholen voldoen aan de gestelde eisen. De gemeente biedt in deze ondersteuning richting de schoolbesturen.

Investeringen in onderwijshuisvesting gebeuren langs de lijn van de bestaande spreidingsplannen basisonderwijs en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. De raad heeft in december 2019 het Integraal Huisvestingsplan Kindcentra (IHP) 2020-2036 vastgesteld. De gemeente investeert hiermee ruim 45 miljoen euro in de verbetering van de huisvesting van het primair- en speciaal onderwijs. Ten einde te komen tot een betere spreiding van de onderwijsvoorzieningen zal uit hoofde van dit IHP de planvorming c.q. uitvoering voor Kern kindcentrum (KKC) West in Belfort, nieuwbouw kindcentrum (KC) Scharn, KKC Groene Loper in Oost, renovatie KC Dynamiek, renovatie en uitbreiding KC Wolder, renovatie van KC de Vlinderboom en oplevering van de uitbreiding Bernard Lievegoedschool plaatsvinden in 2022.

Vanuit het Integraal Huisvestingsplan (IHP) worden investeringen middels de Meer Jaren Investeringsplan (MJIP) middelen bekostigd welke niet jaarlijks worden geïndexeerd. Momenteel doen zich op dit moment twee risico's voor. Het niet indexeren vormt een risico voor de benodigde IHP-budgetten. De kosten zullen immers ieder jaar stijgen maar de MJIP-middelen zullen niet mee geïndexeerd worden. Een ander risico betreft de financiële uitgangspunten uit het IHP Kindcentra waardoor bijkomende kosten (eventuele kosten voor verwerving, sloopkosten, et cetera.) niet zijn verwerkt. Nu wordt per IHP project een business case opgesteld waarin de financiële haalbaarheid wordt onderzocht.

Onderhoudsniveau buiten- en binnensport

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.

Bij de binnensportaccommodaties is er een meerjarenonderhoudsplan met als uitgangspunt ook conditiescore 3. Er wordt zoveel als mogelijk volgens dit plan gewerkt. Het onderhoudsbudget stond de laatste jaren wel onder druk zodat er een aantal keer regulier onderhoud is doorgeschoven. Op grond van inspecties blijkt over het algemeen dat de onderhoudsstaat overwegend voldoende is maar er blijven kwetsbare situaties die aandacht vragen.

Verduurzaming

Het hoofdlijnenakkoord 2018-2022 'Maastricht onbegrensd en ontspannen' is uitgangspunt voor de aanpak van de verduurzaming van de vastgoedportefeuille. Doelstellingen die specifiek zijn benoemd zijn; het plaatsen van zonnepanelen en het zijn van een 100% klimaat neutrale organisatie in 2030 als aanjager van de duurzame ambitie.

De gemeente heeft vooral aansluiting gezocht bij de routekaart verduurzaming vastgoed van de VNG. Insteek en vertrekpunt van deze routekaart bestaat uit het plukken van het laaghangend fruit. Dit zijn duurzaamheidsmaatregelen met een terugverdientijd tot 10 jaar voor zowel de gemeente als de huurder. Er wordt gelijktijdig gekeken naar het inpassen van duurzame vervangingsmaatregelen met een langere terugverdientijd in het MJOP. Dit zorgt ervoor dat op langere termijn de verduurzaming verankerd wordt in het beheer en onderhoud van het vastgoed.

Op basis hiervan is in 2020 een plan van aanpak / uitvoering voorgelegd aan het college. Per 2023 moeten alle kantoorpanden minimaal aan energielabel C voldoen.

De gemeente heeft in 2021 aan de hand van de Grondstoffenvisie Zuid-Limburg besloten stappen te zetten naar een volledige circulaire economie in 2050.

De gemeente gaat in de paragraaf niet in op achterstallig onderhoud behalve bij openbare verlichting waar wel achterstallig onderhoud is. Op ambtelijk niveau heeft de gemeente aangegeven dat het achterstallig onderhoud bij openbare verlichting is ingelopen en alleen nog achterstallig onderhoud is bij vastgoed. Dit is het geval bij panden die aangekocht zijn voor planexploitatie of panden waarvan bekend is dat deze afgestoten worden.

Ontwikkelingen / investeringen

Er wordt in de paragraaf uitgebreid ingegaan op investeringen binnen het vastgoed van de gemeente. Deze investeringen vinden plaats om de panden in kwantitatief en kwalitatief opzicht op niveau te houden. Er wordt inzicht gegeven bij bebouwd onroerend goed, onderwijs en sport waarbij de investeringen op hoofdlijnen worden beschreven.

Financiële consequenties / begroting

In de paragraaf wordt aangegeven dat jaarlijks € 2,20 miljoen nodig is om de gemeentelijke vastgoedportefeuille in de huidige bouwkundige staat van onderhoud te houden. Voor 2021 is de voorziening gevoed middels een storting vanuit de exploitatie van € 2,0 miljoen. De meeste voorzieningen kennen een oplopend saldo omdat er 'gespaard' wordt voor grote onderhoudsuitgaven. Er is geen rekening gehouden met de gevolgen van COVID-19. De komende tijd zal duidelijk worden of er wettelijke verplichtingen komen die extra investeringen voor het vastgoed gaan vereisen.

De stortingen in de voorziening zijn vanuit 9 verschillende taakvelden gedaan.

Daarnaast is er een voorziening vangnet MJOP. Deze voorziening wordt niet meer jaarlijks gevoed maar alleen nog gebruikt om de kosten met betrekking tot brandveiligheid van het theater op te vangen. Deze voorziening is in 2019 hiervoor gevormd.

Daarnaast is inzicht geboden in de voorziening preventief onderhoud stadion Geusselt, preventief onderhoud binnensport, preventief onderhoud buitensport, preventief onderhoud zwembad Geusselt, preventief onderhoud jachthaven St. Pieter en frictiekosten af te stoten gymzalen. Voor al deze voorzieningen wordt het saldo per 1 januari 2021, storting 2021, onttrekking 2021 en het saldo per 31 december 2021 vermeld.

Beoordeling

De paragraaf en overige beleidstukken geven een goed beeld van het beleid en van het onderhoud van de kapitaalgoederen. De gemeente volgt in hoofdlijnen de indeling die het BBV wenst. In de verordening 212 staat dat het college de raad ten minste eens in de vijf jaar een onderhoudsplan openbare ruime, rioleringsplan en een onderhoudsplan gebouwen aanbiedt.

Het IBOR geldt tot 2022 en wordt, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, vervangen door de Omgevingsvisie. Vervolgens zal er een Omgevingsprogramma worden opgesteld waar de ambities en de daarbij behorende beheeropgaven vermeld zullen worden. De verwachting is dat dit document in 2023 ter besluitvorming aan de raad zal worden voorgelegd.

De leidraden zijn allemaal actueel. De gemeente gaat in de paragraaf niet in op achterstallig onderhoud behalve bij openbare verlichting waar sprake is van achterstallig onderhoud is. Op ambtelijk niveau heeft de gemeente aangegeven dat het achterstallig onderhoud bij openbare verlichting is ingelopen en dat er alleen sprake is van achterstallig onderhoud bij vastgoed. Dat is het geval bij panden die aangekocht zijn voor planexploitatie of panden waarvan bekend is dat deze afgestoten worden.

Voor alle kapitaalgoederen wordt meerjarig cijfermatig inzicht gegeven van de onderhoudslasten. Het inzicht zou verder vergroot kunnen worden door in de paragraaf de budgetten op te nemen die vanuit de beleidsplannen en leidraden van de kapitaalgoederen beschikbaar zijn gesteld en deze af te zetten tegen de budgetten die in de paragraaf zijn opgenomen;

Op grond van het bovenstaande beoordelen wij de strategisch en tactische stuurinformatie als gemiddeld goed. De operationele stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld voldoende.

4.4. Financiering

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

Conclusie

In 2018 heeft het college het Treasurystatuut vastgesteld waar de kaders, de doelstellingen, beleidsuitgangspunten, taken - verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het risicobeheer, het beleid ten aanzien van financiering - verstrekken van leningen en uitzetten van middelen, het gebruik van derivaten en beleid ten aanzien van garanties worden beschreven. De raad heeft dit treasurystatuut ter kennisgeving ontvangen.

In de paragraaf wordt conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gerapporteerd. De gemeente voldoet in ruime mate ook aan haar eigen verordening 212. In de paragraaf wordt goede cijfermatige informatie verstrekt over de kasgeldlimiet, renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat en de leningenportefeuille.

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

Op basis van onze analyse de volgende aanbeveling

- 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

De geldende regels

In het BBV gaat artikel 13 over de paragraaf Financiering in de begroting. Volgens dit artikel moet de paragraaf Financiering ten minste ingaan op de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. 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;
- de financieringsbehoefte.

In de Notitie rente 2017, juli 2016, heeft de Commissie BBV aangegeven wat zij met de wijzigingen van het BBV op het punt van rente en rentetoerekening beoogt. In de Notitie komt de Commissie met drie stellige uitspraken en twee aanbevelingen. Stellige uitspraken moeten in principe worden gevolgd. Bij een afwijking van een stellige uitspraak moet de gemeente expliciet motiveren, waarom zij van de stellige uitspraak afwijkt.

De eerste stellige uitspraak luidt dat alle externe rentelasten en -baten op het taakveld treasury moeten worden geboekt. De tweede stellige uitspraak gaat over bespaarde rente. De derde stellige uitspraak gaat over de berekening van de omslagrente.

In de Notitie rente geeft de Commissie ook aan dat de paragraaf inzicht moet geven in (...) de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend. De rentekosten moeten via een renteomslag aan de desbetreffende taakvelden worden toegerekend. Omdat onderlinge vergelijking het uitgangspunt is voor de aanpassingen van het BBV heeft de Commissie dit in een stellige uitspraak vastgelegd. Om de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en een rentetoerekening goed duidelijk te maken, heeft de commissie een renteschema in de notitie opgenomen en gemeenten aanbevolen deze in de paragraaf op te nemen.

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat in de financiële verordening wordt ingegaan op de financieringsfunctie. In de financiële verordening van de gemeente staat in artikel 17 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 rentevisie en de financieringsbehoefte voor de komende vier jaar.

In 2018 heeft het college van Burgemeester en Wethouders het treasurystatuut vastgesteld. De belangrijkste onderwerpen die beschreven zijn in het Treasurystatuut zijn ingegeven door de voorschriften uit de Wet Financiering Decentrale Overheden en zijn:

- het wettelijk kader;
- de beleidsuitgangspunten t.a.v. treasury;
- de doelstellingen t.a.v. treasury;
- de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- het risicobeheer;
- het beleid ten aanzien van financiering;
- het beleid ten aanzien van het verstrekken van leningen;
- het beleid ten aanzien van het uitzetten van middelen;
- het gebruik van derivaten;
- het beleid ten aanzien van garanties.

Paragraaf Financiering

De gemeente gaat in de paragraaf in op het treasurystatuut en op het beleid; het optimaliseren van de financiële logistiek, het beschermen van het vermogen, het resultaat tegen financiële risico's en het verkrijgen en handhaven van toegang tot de financiële markten. Verder wordt aangegeven dat het treasurystatuut één keer in de vier jaar wordt geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd. In voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij wetswijziging) vindt de evaluatie eerder plaats. Sinds 2018 is er geen aanleiding geweest om het treasurystatuut eerder te evalueren.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op de kasgeldlimiet. Deze is in het 1^{ste} en 2^{de} kwartaal van 2021 overschreden. In het 3^{de} kwartaal is de kasgeldlimiet niet meer overschreden zodat weer voldaan wordt aan de bepalingen uit de Wet Fido.

Er wordt in de paragraaf ook ingegaan op de renterisiconorm. Voor 2022 is de geprognosticeerde renterisiconorm ca. € 106,8 miljoen. Uit het overzicht in de paragraaf blijkt dat de gemeente ruim binnen deze norm blijft.

De langlopende geldleningportefeuille bedraagt per 1 januari 2022 ca € 320,9 miljoen. Hiervan is ca. € 104,2 miljoen doorverstrekt voor de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak aan Maastrichtse woningbouwcorporaties, gelieerde instellingen en gemeentelijke deelnemingen. Ook is vermeld dat ten aanzien van de opgenomen leningportefeuille er geen risico's zijn. De aflossingsmomenten zijn goed gespreid in de tijd zodat er geen renterisico ontstaat in enig jaar. Van de doorverstrekte geldleningen is ca. € 43,2 miljoen gedekt door een zekerheid, met name het recht van 1^{ste} hypotheek. Ongeveer € 61 miljoen is niet gedekt door zekerheden. Het gaat hier om verstrekte leningen aan de WOM Belvédère (€ 47,7 miljoen) en de MTB (€ 12,1). Voor Maastricht geldt dat het risico met betrekking tot de MTB € 9,6 miljoen bedraagt. De rest van het risico ligt bij Meerssen en Eijsden-Margraten.

Verder wordt in de paragraaf ingegaan op het renteschema. Hiermee wordt inzicht gegeven in de rentelasten van externe financiering, het renteresultaat en de wijze van toerekening. Uit het overzicht blijkt dat het renteresultaat op het taakveld treasury € 323.000 bedraagt.

In de paragraaf is ook ingegaan op het schatkistbankieren en het EMU-saldo. De referentiewaarde voor het EMU-saldo bedraagt voor 2022 voor Maastricht € 25,525 miljoen. De gemeente geeft aan dat in 2022 het EMU-saldo wordt overschreden (het EMU-tekort hoger is dan de referentiewaarde). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door investeringen in 2022. In 2023 wordt de referentiewaarde niet overschreden en de jaren daarna is sprake van een positief EMU-saldo.

Beoordeling

Het college van Maastricht heeft het treasurystatuut in 2018 vastgesteld en aan de raad ter kennisgeving aangeboden. In het treasurystatuut en in de paragraaf beschrijft de gemeente het kader waarbinnen de financieringsactiviteiten dienen plaats te vinden, alsmede de wijze waarop de gemeente met voorkomende risico's omgaat. Verder voldoet de gemeente in ruime mate aan het BBV en aan haar eigen verordening 212.

In de paragraaf geeft de gemeente een goed en gestructureerd overzicht van (meerjarige) cijfers die betrekking hebben op de kasgeldlimiet, de renterisiconorm, de rentelasten, het renteresultaat en de ontwikkeling van de leningenportefeuille. Verder gaat de gemeente in op het schatkistbankieren en het EMU-saldo.

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

4.5. Bedrijfsvoering

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

Conclusie

In verschillende documenten is de visie ten aanzien van bedrijfsvoering uitgewerkt. In het onderhandelaarsresultaat 'Maastricht onbegrensd en ontspannen' 2018-2022 is aandacht voor bedrijfsvoering. Het ontwikkelingstraject dat de organisatie sinds 2004 doorloopt, wordt voortgezet met aandacht voor de noodzakelijke capaciteit, kwaliteiten en kennis. In de paragraaf geeft de gemeente inzicht in de stand van zaken en haar beleidsvoornemens ten aanzien van bedrijfsvoering. De directie vraagt extra middelen om het proces van organisatieontwikkeling op stoom te brengen. Dit budget is opgebouwd uit drie pijlers; uitvoeringskracht, generatiepact en frictiekosten.

De gemeente voldoet ruimschoots aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In de eigen verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering. De gemeente gaat in de paragraaf niet in op de onderzoeken conform artikel 213a Gemeentewet (onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid).

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- geef uitvoering aan de verordening 213-a Gemeentewet;
- rapporteer in de paragraaf van de begroting en jaarrekening, conform artikel 21, lid e 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 onderzoeksbudgetten;
- neem de risico's op in de paragraaf die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering;

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 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (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

De geldende regels

De opdracht in artikel 14 BBV is zo kort als het onder het kopje “Waarom onderzoek naar bedrijfsvoering” staat: de paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Naast de landelijke regels die voor deze paragraaf overzichtelijk zijn, heeft de gemeente aanvullend een aantal eigen regels / kaders gesteld met betrekking tot de bedrijfsvoering.

In het onderhandelaarsresultaat ‘Maastricht onbegrensd en ontspannen’ 2018-2022 is aandacht voor bedrijfsvoering. Het ontwikkelingstraject dat de organisatie sinds 2004 doorloopt, wordt voortgezet met aandacht voor de noodzakelijke capaciteit, kwaliteiten en kennis.

In de paragraaf staat dat de directie in 2021 het proces van organisatieontwikkeling ‘Samen met plezier voor Maastricht’ bij alle leidinggevendenden introduceerde, dat verder in de organisatie ingebed gaat worden. De druk ligt niet enkel op het integrale en de manier waarop de gemeente zich organiseert maar ook dat de organisatie nog meer in contact moet staan met de burgers, ondernemers, organisaties en initiatiefnemers. Het meer van deze buitenwereld naar binnen halen en meer inspelen op de noden en wensen vanuit de stad staan hierbij centraal. De gemeente geeft aan dat de voorgestane aanpak in het bewerkstelligen van daadwerkelijke beweging in de organisatie, onder andere door meer integraliteit / ontkokering, door bundeling van de bedrijfsvoering, een hechtere verbinding tussen beleid en uitvoering en een grotere focus op excellente uitvoering.

In de financiële verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen voor de paragraaf bedrijfsvoering. Wel zijn in de verordening eisen gesteld aan de administratie, financiële organisatie en interne controle.

Maastricht geeft aan dat de organisatie in beweging is. In het sociale domein is men bezig om dit organisatieonderdeel toekomstbestendig en slagvaardig in te richten met behulp van het Uitvoeringsplan Sociaal Domein. Binnen stadsbeheer en C3 lopen vergelijkbare trajecten. En om beter in control te komen lopen er trajecten bij inkoop en subsidies, de bedrijfsvoering en de herpositionering van de ondersteunende afdelingen.

De directie vraagt een aanvullend budget van € 5 miljoen om het proces van organisatieontwikkeling op stoom te brengen. Dit budget is opgebouwd uit drie pijlers:

- uitvoeringskracht: om tot de vereiste uitvoeringskracht en coördinatie te komen is het nodig om het proces in samenhang aan te sturen en aan te jagen. Hiervoor wil de directie voor een periode van drie jaar extra middelen (€ 1,1 miljoen) ter beschikking hebben voor thema's als centralisatie van bedrijfsvoering, een onafhankelijk en goed werkend controlefunctie, het bevorderen van interne mobiliteit et cetera;
- generatiepact: het realiseren van beweging om oudere medewerkers de mogelijkheid te bieden om minder te gaan werken en de organisatie eerder te verlaten. De daarmee vrijkomende formatie kan de directie gericht inzetten op plekken die cruciaal zijn ter versnelling voor herbezetting. Een eerste verkenning laat zien dat daar eenmalig ca. € 2,9 miljoen voor nodig is. Maastricht voert het generatiepact enkel en alleen uit bij voldoende interesse en voldoende mogelijkheden om binnen de functies van de geïnteresseerde fte's vrij te spelen;
- frictiekosten: de komende jaren zullen op onderdelen interventies en investeringen nodig zijn die niet vanuit de reguliere middelen gefinancierd kunnen worden zoals het opvangen van boventaligheid en

daarmee samenhangende van-werk-naar-werk opgaven, nieuw talent aan te trekken en het oplossen van knelpunten in de opstartfase van het generatiepact. Hiervoor is voor de jaren 2022-2024 € 1 miljoen nodig.

Verder gaat de gemeente uitvoerig in op Bedrijfsvoeringsprogramma's / projecten. We zullen hieronder daar kort op ingaan.

Personeel en organisatie

In de paragraaf wordt ingegaan 'Samen met plezier voor Maastricht'. In 2022 wordt hier verder mee gegaan. Met dit project wil de gemeente de organisatie toekomstbestendig maken. De basis daarvoor zijn de visies uit 2019 (Sturingsleidraad, de Visie op personeel en organisatie en Visie op leidinggeven). Maastricht kent twee topprioriteiten: op weg naar één gemeente en met plezier, vertrouwen en optimisme samenwerken aan en voor de stad. Daarbij heeft Maastricht intensief oog voor meer grip en sturing op bedrijfsvoeringsaspecten, maar weten ze ook de kennis, kunde en ervaring in de organisatie beter te benutten.

Daarnaast gaat de gemeente in op inclusieve arbeidsorganisatie; Wet Banenafspraken en Quotum Arbeidsbeperkten, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroepen Banenafspraken, Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening), leerwerktrajecten en opstapmogelijkheden via de gemeentelijke uitvoeringsketen re-integratie als aanverwante instrumenten.

Informatiemanagement en automatisering

Maastricht geeft aan dat informatievoorziening van levensbelang is voor een organisatie. Toegang tot bedrijfssoftware, data en documenten is een must. De gemeente heeft een nieuwe visie op informatievoorziening. De te bereiken visie is, dat de organisatie, i-volwassen, opgavegericht, modern, flexibel en transparant is. De strategie behelst de uitvoering van vijf programmalijnen; digitale transitie, data gedreven sturing, infrastructuur en applicatielandschap, mens en organisatie en de basis op orde. In de vorm van business cases en analyses weegt de gemeente af welke opgaven wel of niet opgepakt worden en wat dan vervolgens de beste route is.

Financiën

In 2022 is er aandacht voor de volgende projecten en activiteiten:

- het verkrijgen van structureel en reëel evenwicht plus herverdeling gemeentefonds;
- het ondersteunen vanuit financiën om in control te blijven door te anticiperen op risico's en bij te dragen aan resultaatverantwoordelijk management;
- de ontwikkeling van één gemeente: de positie van de financiële functie, een werkende budgethouders regeling, een uniform gemeentebreed rekeningschema en het invoeren van een verplichtingenadministratie;
- digitaliseringsslag P&C-producten;
- opleveren van de jaarlijkse P&C-producten; de programmabegroting, jaarrekening, tussentijdse financiële rapportages en de kaderbrief;
- voor het boekjaar 2021 starten met het inrichten van één centraal gecoördineerd jaarrekening proces;
- fiscale advisering bij grote projecten en fiscale control in het kader van horizontaal toezicht.

Communicatie

De afdeling Communicatie adviseert en ondersteunt de organisatie zodat zij een oprechte dialoog kan voeren met burgers, bedrijven, organisaties en bezoekers van de stad, gebaseerd op vertrouwen, gelijkwaardigheid, interactie, participatie en samenwerking.

De afdeling zorgt er ook voor dat met maatwerk het college de volgende ambitie kan uitdragen; 'Mensen optimaal bereiken met de gemeentelijke boodschappen op alle moderne (digitale) manieren, met maatwerk voor mensen zonder toegang tot digitale media.' Hierbij is ook aandacht voor meertaligheid, digitalisering en moeilijk te bereiken doelgroepen.

Controlling

In 2022 zal vanuit Concerncontrol een herijking van de bedrijfsvoering en het control instrumentarium plaatsvinden. Deze herijking zal mede tot uitdrukking komen in verschillende elementen bij control zoals interne controle, informatiemanagement, automatisering, fiscale en juridische beheersing, risicomanagement en kwetsbaarhedenanalyse. Samen met de accountant en de commissie Begroting en Verantwoording zal er gewerkt worden aan groei in de sturing en beheersing die past bij de gewenste organisatieontwikkeling.

Het jaar 2022 zal ook in het teken staan dat het college vanaf 2023 een rechtmatigheidsverantwoording moet opnemen in de jaarrekening.

Doeltreffendheid- en doelmatigheidsonderzoeken

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting 2022 heeft Maastricht geen aandacht besteed aan de 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." Ook in het verdiepingsonderzoek in 2018 hebben wij voor de uitvoering van artikel 213a Gemeentewet, onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid, aandacht gevraagd.

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.

Beoordeling

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. De directie heeft in 2021 het proces van de organisatieontwikkeling geïntroduceerd. Dit zal verder ingebed worden in de organisatie. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed. Ook de tactische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld goed. De gemeente voldoet ruimschoots aan het BBV en in de eigen verordening staan geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf bedrijfsvoering. De operationeel stuurinformatie beoordelen wij gemiddeld als voldoende. De gemeente heeft in de paragraaf cijfermatige informatie opgenomen van onder andere formatieontwikkeling, ziekteverzuim en externe inhuur. Wij adviseren ook de risico's op te nemen in de paragraaf die de gemeente loopt c.q. denkt te lopen met betrekking tot de bedrijfsvoering.

4.6. Verbonden partijen

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

Conclusie

Maastricht heeft in 2018 een nota Governance vastgesteld. In deze nota staan de kaders die de uitoefening van de kaderstellende en controlerende taken van de raad mogelijk maken bij taken die op afstand worden geplaatst door middel van verbonden partijen.

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 2022 zijn dat de WOM Belvédère, MECC Maastricht, MTB, Kredietbank Limburg, BsGW, Omnibuzz en GGD Zuid-Limburg.

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 bij het eigen vermogen en vreemd vermogen het begin en eind van het begrotingsjaar en het resultaat van het begrotingsjaar voor het jaar 2020 vermeldt in plaats van het begrotingsjaar 2022. In de eigen verordening 212 zijn geen nadere eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- kwantificeer de risico's bij de verbonden partijen, althans bij die waar een hoog financieel en hoog beleidsmatig belang aanwezig is, in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing te kwantificeren;
- neem voor zoveel als mogelijk het eigen en vreemd vermogen de cijfers op van het begrotingsjaar.

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.

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.

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

Onderzoek en bevindingen

De geldende regels

Artikel 15 van het BBV, dat over de paragraaf Verbonden partijen handelt, is enige jaren geleden uitgebreid met de bepaling dat er in de paragraaf ook een lijst met verbonden partijen moet komen. De bepaling houdt in dat er per verbonden partij informatie wordt gegeven over de verbonden partij zelf en waarom de gemeente de relatie met de verbonden partij is aangegaan en over het financiële belang of risico dat de gemeente heeft met de verbonden partij. Bovendien moeten de verbonden partijen onderscheiden worden in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en tot slot overige verbonden partijen. Deze zware informatievraag weerspiegelt het toegenomen belang van verbonden partijen en de risico's die daarmee samenhangen. Naast deze lijst van verbonden partijen vraagt artikel 15 van oudsher om de visie van de gemeente op verbonden partijen en om de beleidsvoornemens met de verbonden partijen.

In de financiële verordening van de gemeente is niets opgenomen over de paragraaf verbonden partijen.

In het coalitieakkoord 2018-2022 'Maastricht onbegrensd en ontspannen' staat dat er op tal van manieren met andere partijen en overheden zal worden samengewerkt om resultaten te boeken. Ook in de 'Stadsvisie Maastricht 2040' staat dat door gezamenlijke agendavorming en lobby met de (Eu)regionale partners en door samenwerking met bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen ambities beter worden gerealiseerd. Dat gaat echter niet over verbonden partijen, zoals hier bedoeld.

Maastricht heeft een nota Governance bij verbonden partijen die door de raad in 2018 is vastgesteld. In deze nota staan de kaders die de uitoefening van de kaderstellende en controlerende taken van de raad mogelijk maken bij taken die op afstand worden geplaatst door middel van 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 wordt in de nota ingegaan op de gemeentelijke vertegenwoordiging bij verbonden partijen. De wethouder financiën vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder bij de vennootschappen waar de gemeente deelneemt en bewaakt de financiële continuïteit en rentabiliteit van de onderneming. De rol van opdrachtgever wordt vervuld door de portefeuillehouder. Deze maakt afspraken over contracten, concessies en / of subsidievoorwaarden. Vertegenwoordiging in het bestuur van vennootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties etc. geldt als uitgangspunt dat collegeleden of ambtenaren bij voorkeur geen zitting nemen in de raad van commissarissen, raad van bestuur, directie of dagelijks bestuur. Dit vanwege de mogelijke rolconflicten en functievermenging.

Paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf gaat de gemeente in op de nota 'Governance' en de vertegenwoordiging van de gemeente in verbonden partijen. Verder wordt ingegaan op de risicoanalyse bij verbonden partijen. Door

het inzichtelijk maken van de risico's kan de gemeente prioriteiten stellen voor het monitoren van verbonden partijen. Het beleid van de gemeente is gericht om extra aandacht te besteden aan verbonden partijen met een hoog financieel en beleidsmatig belang. Dit wordt jaarlijks bij de vaststelling van de begroting beoordeelt.

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 vestigingsplaats, het openbaar belang, het bestuurlijk belang, het financieel belang, de bijdrage gemeente 2022-2025, het programma, het eigen vermogen, het vreemd vermogen, het resultaat en de niet afgedekte risico's. De gemeente heeft een onderscheid gemaakt in deelnemingen (vennootschappen en coöperaties), gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk), gemeenschappelijke regelingen zonder rechtspersoonlijkheid, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen. De gemeente neemt per 1 januari 2022 deel in 33 verbonden partijen.

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 2022 extra aandacht moet worden besteed. Voor 2022 zijn dat Wom Belvédère, MECC Maastricht, MTB, Kredietbank Limburg, BsGW, Omnibuzz en de GGD Zuid-Limburg. 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 wordt cijfermatig geen aandacht besteed aan de risico's bij de verbonden partijen. Dit wordt wel gedaan voor de verbonden partijen WOM Belvédère BV, MTB NV en project A2 / Groene Loper in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Wij adviseren de gemeente om de risico's bij de verbonden partijen, althans bij die waar een hoog financieel en hoog beleidsmatig belang aanwezig is, in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing te kwantificeren.

Beoordeling

De gemeente voert artikel 15 van het BBV grotendeels uit. In de verordening 212 zijn geen nadere eisen opgenomen. Maastricht heeft een nota 'Governance bij verbonden partijen' in 2018 laten vaststellen door de raad. In de paragraaf geeft de gemeente in algemene bewoording aan waarom ze samen met verbonden partijen publieke taken uitvoeren. Wij beoordelen de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed. Ook de tactische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld goed. Maastricht voldoet ruimschoots aan het BBV. De eigen verordening heeft geen nadere eisen opgenomen. Op operationeel niveau scoort de gemeente eveneens gemiddeld goed. Er wordt conform het BBV-inzicht gegeven in het eigen en vreemd vermogen en in het resultaat. Daarnaast wordt voor de jaren 2022-2025 de eigen bijdrage aan de verbonden partij weergegeven. De gemeente vermeldt bij het eigen vermogen en vreemd vermogen het begin en eind van het begrotingsjaar en het resultaat van het begrotingsjaar voor het jaar 2020 in plaats van het begrotingsjaar 2022.

4.7. Grondbeleid

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

Conclusie

Maastricht heeft een kadernota grond- en vastgoedbeleid. Deze is verouderd maar de gemeente geeft in de paragraaf aan dat deze momenteel wordt herzien in verband met de Omgevingswet die per 1 januari 2023 in werking treedt. De Omgevingsvisie heeft de gemeente wel al door de raad laten vaststellen.

In 2010 is de Stedelijke Herprogramming; programma 2010-2029 vastgesteld. Als gevolg van dit besluit moeten zowel 'niet in exploitatie genomen gronden' als lopende exploitaties waar mogelijk aangepast worden met programmatische en financiële consequenties. Er is in totaal voor € 51 miljoen aan voorzieningen getroffen. Er is tot op heden € 39 miljoen aan verlies genomen omdat deze onherroepelijk is en heeft aanwending van de verliesvoorziening plaatsgevonden. Er resteert nog € 12 miljoen in de verliesvoorziening stedelijke herprogramming.

Eventuele verliezen moeten worden gedekt door de algemene reserve van de gemeente omdat de aanwezige weerstandscapaciteit Beleid en Ontwikkeling op dit moment nihil is.

De gemeente handelt niet geheel conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de verordening 212. Hiervoor hebben wij aanbevelingen opgenomen.

Op basis van onze analyse de volgende aanbevelingen

- actualiseer, zoals in de paragraaf beschreven is, de kadernota grond- en vastgoedbeleid;
- geef conform de verordening 212 inzicht in de verwerving van gronden e.d.;
- geef conform de verordening 212 inzicht in de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen;
- neem meerjarige cijfermatige informatie op.

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

Artikel 20 van de verordening 212 geeft aan dat het college ten minste één keer in de vijf jaar een kadernota grond- en vastgoedbeleid aan de raad voorlegt ter vaststelling. In de nota dient aandacht te worden besteed aan:

- de strategische visie van het toekomstige grondbeleid van de gemeente;
- de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden;
- de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

In de Stadsvisie 2040 staat dat het college de opdracht 'Werk aan de balans' heeft gekregen op weg naar 2040. In de Stadsvisie is aangegeven dat gezondheid de hoofdzaak is; gezonde leefomgeving, aangenaam om te wonen, met aantrekkelijk groen, een bruisend cultureel aanbod, volop werkgelegenheid, veiligheid en sociale verbinding. Met een hoge kwaliteit van leven, maar geen stedelijke hogedrukpan; stad van de menselijke maat waar iedereen meetelt en meedoet. Het voorzieningenniveau is hoog. Maar de sfeer blijft ontspannen. Maar ook de fysieke gezondheid van de inwoners verdient de aandacht.

De Omgevingsvisie zal naar verwachting per 1 januari 2023 in werking treden. Het doel is om de regels voor ruimtelijke ontwikkelingen te vereenvoudigen en samen te voegen.

Maastricht heeft de Omgevingsvisie 2040 in oktober 2020 vastgesteld. De Omgevingsvisie geeft antwoord op twee vragen; Wat gaan we extra doen om de stad nog mooier, gezonder en aantrekkelijker te maken? En hoe gaan we de bestaande leefomgeving en specifieke kwaliteiten daarvan beschermen, behouden en beheren?

De gemeente heeft drie thema's centraal gesteld. Maastricht wil de komende jaren werken aan:

- het verstrekken van de (Eu)regionale netwerkfunctie en zo de sociale en economische vitaliteit van de stad en (Eu)regio verbeteren;
- een leefomgeving die gezond en leefbaar is voor alle bewoners, gebruikers en bezoekers van de stad;
- een aantrekkelijke beleving en ontmoeting op verschillende plekken in de stad.

In april 2012 heeft de raad de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid vastgesteld. In de kadernota wordt onderscheid gemaakt in grondbeleid en vastgoedbeleid. Bij 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.

Bij het onderdeel Vastgoedbeleid wordt ingegaan op: beleid op gebouw- of projectniveau, sluitende business case, besluitvorming investeringsprogramma en –projecten, beleid op portefeuilleniveau en de kadernota Integraal Accommodatiebeleid.

In de kadernota wordt uitvoerig ingegaan op bovengenoemde onderwerpen. Verder wordt er 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.

In de kadernota staat dat de gemeente een actieve rol met een proactief aankoopbeleid op de grond- en vastgoedmarkt wil continueren voor zover het de acht aangewezen brandpunten betreft (staat in de structuurvisie Maastricht 2030). Daarbuiten wil Maastricht vooral faciliterend en kaderstellend optreden door middel van publiekrechtelijke instrumentarium.

Mede naar aanleiding van de Omgevingsvisie Maastricht 2040 wordt de kadernota grond- en vastgoedbeleid momenteel herzien. In het 2^{de} kwartaal 2022 zal de kadernota aan de raad worden voorgelegd ter vaststelling.

Paragraaf grondbeleid

In de paragraaf gaat Maastricht in op de komst van de Omgevingswet. Vooruitlopen op de komst van de Omgevingswet heeft de raad in oktober 2020 de Omgevingsvisie Maastricht 2040 vastgesteld. Deze Omgevingsvisie vervangt de structuurvisie Maastricht 2030.

Ook is aangegeven dat eind 2021 / begin 2022 naar verwachting de geactualiseerde economische en sociale visie zijn vastgesteld. De stadsvisie is al door de raad vastgesteld.

Verder gaat de gemeente in de paragraaf in op 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, doorkijk lopende grondexploitaties, weerstandsvermogen / algemene reserve, actualisatie kadernota grond- en vastgoedbeleid, beheer en exploitatie gemeentelijk vastgoed en vennootschapsbelasting.

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:

- 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;
- de projectrisico's voortvloeiende uit de risicoanalyse van de plannen in ontwikkeling.

In de nota algemene reserve Beleid en Ontwikkeling en weerstandsvermogen grond- en vastgoedexploitaties is weergegeven hoe het benodigde weerstandsvermogen bepaald wordt. In het jaarlijks vastgesteld Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties is de benodigde weerstandscapaciteit van de grond- en vastgoedexploitaties berekend aan de hand van de uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de nota. De aanwezige weerstandscapaciteit bij Beleid en Ontwikkeling is nihil zodat de algemene reserve van de gemeente als achtervang fungeert.

Voorziening Stedelijke Herprogrammering

In 2010 is de Stedelijke Herprogrammering; programma 2010-2029 vastgesteld. Als gevolg van dit besluit moeten zowel 'niet in exploitatie genomen gronden' als lopende exploitaties waar mogelijk aangepast worden met programmatische en financiële consequenties. Er is in totaal voor € 51 miljoen aan voorzieningen getroffen. Er is tot op heden € 39 miljoen aan verlies genomen omdat deze onherroepelijk

zijn en heeft aanwending van de verliesvoorziening plaatsgevonden. Er resteert nog € 12 miljoen in de verliesvoorziening stedelijke herprogrammering.

Beoordeling

Maastricht heeft een kadernota grond- en vastgoedbeleid. Deze dateert uit 2012. Normaliter zouden wij als aanbeveling opnemen dat deze geactualiseerd moet worden. Maar de gemeente is hier al mee bezig. We vertrouwen erop dat de kadernota in het 2^{de} kwartaal van 2022 door de raad wordt vastgesteld. De ambities en opgaves zoals benoemd in de Omgevingsvisie 2040 vormen een belangrijk vertrekpunt. Het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren. De Omgevingsvisie is al door de raad vastgesteld. Daarom beoordelen wij de strategische stuurinformatie als gemiddeld goed.

De tactische stuurinformatie beoordelen wij als gemiddeld voldoende. De gemeente gaat in de paragraaf niet in op de onderbouwing van de winstneming zoals het BBV vraagt. De gemeente heeft op ambtelijk niveau aangegeven dat ze op begrotingsbasis geen winsten ramen. Ook aan de verordening 212 wordt niet geheel voldaan. De gemeente zou conform de verordening 212 inzicht in de paragraaf kunnen vergroten door inzicht te geven over de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen. Verder zou het inzicht vergroot kunnen worden door meerjarige cijfers op te nemen. Daarom beoordelen wij de operationele stuurinformatie ook als gemiddeld voldoende.

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 2022 tot en met juli 2022 op basis van de begroting 2022-2025.

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 2020. 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(functie) 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 2020
- 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

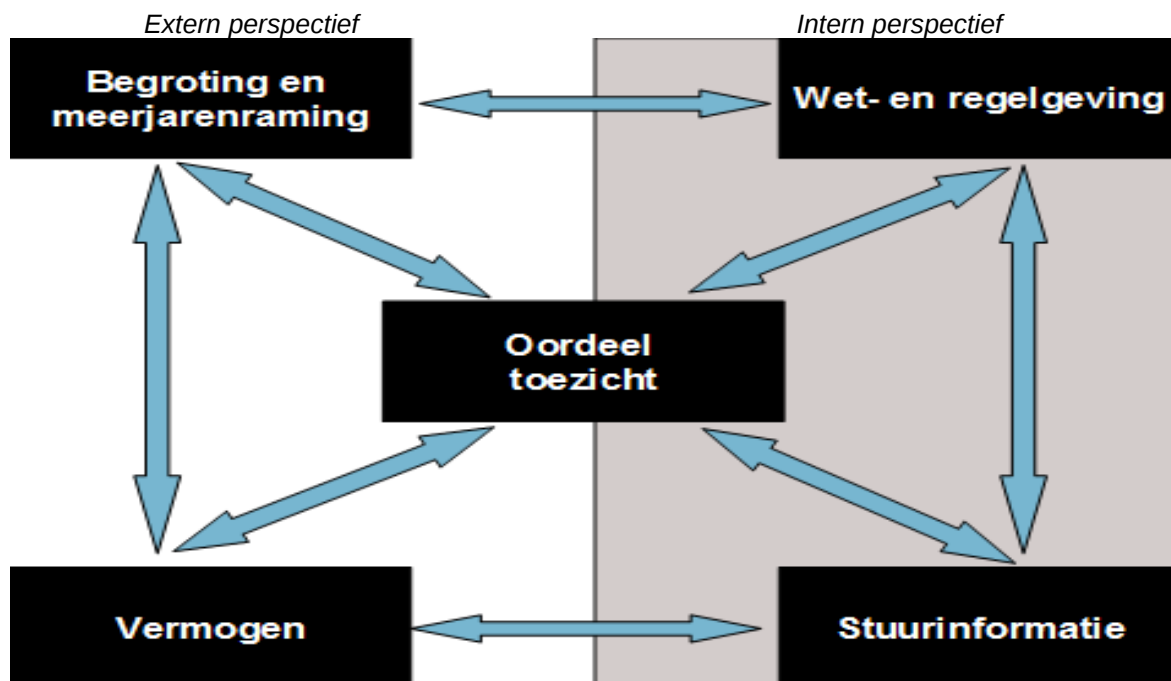
Het belangrijkste doel van ons onderzoek is, om een uitspraak te doen over de vorm van toezicht voor vier jaar. Om voor een meerjarig repressieve uitspraak in aanmerking te kunnen komen, moet de gemeente minimaal voldoende scoren op een aantal kritische factoren. Deze factoren vloeien voort uit de kaders 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 2022 en de bijhorende meerjarenraming 2023-2025. Ook behaalde resultaten, zoals gepresenteerd in de jaarrekeningen vanaf 2018 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 afgeraamd en op andere posten bijgeraamd 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 Financieel Toezichtkader 2020 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 rekeningsaldo 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 2022 en de meerjarenraming 2023-2025;
- Jaarrekeningen 2018, 2019, 2020 en 2021;
- Coalitieakkoord 2018-2022; Maastricht Onbegrensd en Ontspannen;
- Toekomstvisie: Stadsvisie 2030;
- Omgevingsvisie;
- Woonvisie Maastricht 2018;
- Woonprogrammering Maastricht 2021-2030;
- Sociale visie;
- Kaderbrief 2021;
- Verordening 212;
- Verordening 213;
- Verordening 213a;
- Nota Reserves & Voorzineingen en Weerstandsvermogen en Risicomanagement;
- Treasurystatuut 2018;
- Kadernota grond- en vastgoedbeleid;
- Beleidsnota 'Governance gemeente Maastricht';
- Collegevoorstel Integraal Beheer Openbare Ruimte 2017;
- Leidraad verhardingen 2019-2023;
- Ruimte voor initiatief, het vervolg op het Integraal Accommodatiebeleid 2005;
- Leidraad groenbeheer 2020-2024;
- Waterplan Maas en mergelland 2018-2022;
- VGRP 2018-2022;
- Vormgeving Samenwerking Afvalwaterbeheer Maas en Mergelland;
- Openbare verlichting 2020-2024;
- Nota bewegwijzering;
- Leidraad civiele kunstwerken 2020-2024;
- Nota verkeerslichten;
- Leidraad cultuurhistorische objecten 2018-2028;
- Vestigingsvisie 2010-2025;
- Integraal Huisvestingsplan Kindcentra Maastricht 2020-2026.

Provincie Limburg:

- Begrotingsbrief 2022;
- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020;
- Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten Handreiking juli 2021;
- www.limburg.nl/gemeentefinancien.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

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