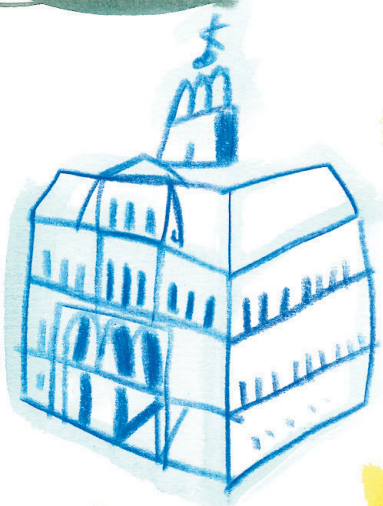


RESERVES, VOORZIENINGEN EN WEERSTANDSVERMOGEN VAN DE GEMEENTE MAASTRICHT



Onderzoek door de
Rekenkamer Maastricht

juni 2015

Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht

Juni 2015





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	8
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Werkwijze	9
2 Reserves in de gemeente Maastricht	11
2.1 Wettelijk kader	11
2.1.1 Algemene reserve	11
2.1.2 Bestemmingsreserve	11
2.1.3 Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten	12
2.1.4 Stille reserve	13
2.1.5 Mutaties in reserves	13
2.1.6 Resultaatbestemming versus resultaatbepaling	14
2.1.7 Functies en waardering van reserves	15
2.2 Beleidskader gemeente Maastricht	16
2.3 Analyse beleidskader van de gemeente Maastricht	17
2.4 Analyse reserves gemeente Maastricht	19
2.5 Conclusies ten aanzien van reserves	25
3 Voorzieningen	27
3.1 Wettelijk kader	27
3.2 Beleidskader gemeente Maastricht	29
3.3 Analyse beleidskader gemeente Maastricht	29
3.4 Analyse voorzieningen gemeente Maastricht	30
3.5 Conclusies ten aanzien van voorzieningen	35
4 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Voorschriften en definities	36
4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit	36
4.4 Weerstandsvermogen: beschikbare vs benodigde weerstandscapaciteit	37
4.5 Duiding van het weerstandsvermogen in Maastricht	38
4.6 Het gemeentelijk beleid met betrekking tot weerstandscapaciteit	40



4.7	Het gemeentelijk beleid ten aanzien van het bepalen van de risico's	41
5.	Het weerstandsvermogen in Maastricht	42
5.1	De weerstandscapaciteit in Maastricht per 31 december 2013	42
5.2	De benodigde weerstandscapaciteit, oftewel de risico-inventarisatie per 31 december 2013	46
5.3	Het weerstandsvermogen	48
5.4	Risicobenadering bij drie cases: een illustratie	52
5.5	De benadering van het weerstandsvermogen bij vier gemeenten: een kleine benchmark	57
6	Conclusies en aanbevelingen	59
6.1.	Generieke conclusies en aanbevelingen	59
6.2.	Specifieke Conclusies en aanbevelingen	60
6.2.1	Reserves en voorzieningen	60
6.2.2	Weerstandsvermogen	61
7	Bestuurlijke reactie	62
8	Nawoord rekenkamer	71



Samenvatting

In dit rapport doet de Rekenkamer Maastricht verslag van een onderzoek naar de manier waarop de gemeente Maastricht omgaat met reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen. Het gekozen perspectief is dat van de gemeenteraad, en de vraag die de rekenkamer zich daarbij heeft gesteld is of de raad adequaat wordt geïnformeerd over deze potentieel ingewikkelde materie.

Voor de gemeenteraad zijn reserves en voorzieningen belangrijke financiële instrumenten. In de gemeentelijke praktijk komt het nogal eens voor dat onduidelijk is waarvoor reserves zijn gevormd en dat er geen goed bestedingsplan is waaruit blijkt wanneer welk deel zal worden ingezet. Voor voorzieningen geldt dat ze soms onvoldoende worden geactualiseerd. Dit alles vermindert de inzichtelijkheid en daarmee de bruikbaarheid van de begroting en jaarrekening voor de gemeenteraad en leidt ertoe dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol minder goed kan vervullen. Voor een goede vervulling van die rol is ook inzicht in de omvang en samenstelling van het gemeentelijk weerstandsvermogen van belang. Voor de raad moet duidelijk zijn hoe het weerstandsvermogen wordt berekend en of het is gebaseerd op een goede inschatting van de belangrijkste risico's.

Dat zijn de redenen om dit rekenkameronderzoek uit te voeren, met de volgende vraagstelling:

Wat is het beleid en de praktijk in de gemeente Maastricht ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

Het onderzoek heeft zich gericht op geldende beleidsdocumenten en op de Jaarrekening 2013 en de Programmabegroting 2014.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van reserves en voorzieningen

De gemeente Maastricht beschikt over aanzienlijke reserves en voorzieningen. Op 31 december 2013 was er een algemene reserve van € 6 mln., financieringsreserves van € 22 mln. en bestemmingsreserves van € 261 mln. Op diezelfde datum kende Maastricht een groot aantal voorzieningen voor in totaal € 27 mln.

Het door de gemeente gehanteerde beleidskader is neergelegd in de Nota Reserves en Voorzieningen uit 2009. De rekenkamer stelt vast dat de nota weliswaar goed aansluit op het wettelijke kader zoals neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording, maar dat deze vooral boekhoudkundig van aard is en weinig inhoudelijke kaders biedt voor het beleid ten aanzien van reserves en voorzieningen. Zo wordt niet uitgelegd wat het beleid is ten aanzien van de vorming en de omvang van bestemmingsreserves voor de dekking van kapitaallasten (voor bijvoorbeeld zwembaden of wegen en bruggen).

In de begroting en jaarrekening zijn reserves en voorzieningen overzichtelijk gepresenteerd. Om (nieuwe) raadsleden beter inzicht te geven zou het verstandig zijn om in een bijlage bij de



jaarrekening een expliciete toelichting op het doel van de reserves en voorzieningen te geven. De rekenkamer stelt verder vast dat de gemeente jaarlijks niet expliciet de bestemmingsreserves actualiseert. Met expliciet wordt bedoeld dat dit zichtbaar en met berichtgeving hierover aan de raad wordt gedaan. Verder ontbreken voor veel reserves expliciete instellingsbesluiten en goede actuele bestedingsplannen die de raad inzicht kunnen geven in de voorgenomen inzet van de bestaande reserves. De rekenkamer adviseert jaarlijks alle reserves expliciet te evalueren op noodzaak en actualiteit en is benieuwd wat een dergelijke evaluatie zal opleveren. Een voor de gemeente Maastricht belangrijke reserve is het Vruchtboomfonds. De voorziene onttrekkingen aan het Vruchtboomfonds zijn over de periode 2014-2017 groter dan de toevoeging, met als gevolg dat de afname ca. € 2,5 miljoen per jaar bedraagt, zonder dat daarvoor beleid is geformuleerd. Aanbevolen wordt voor het Vruchtboomfonds een helder bestedingsbeleid (en uiteraard ook een mogelijk instandhoudingsbeleid) te formuleren en te hanteren.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een belangrijke indicator voor de beoordeling van de financiële situatie van een gemeente. Het weerstandsvermogen wordt in het algemeen uitgedrukt met een getal, dat de verhouding uitdrukt tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit omvat de voorziene risico's, en de beschikbare weerstandscapaciteit zijn de beschikbare middelen om die risico's te dekken. Als deze ratio groter is dan 1, kunnen de voorziene risico's gedekt worden. Is deze ratio kleiner dan 1 dan lukt dit niet, en heb je als gemeente dus een probleem.

In de jaarrekening 2013 presenteert de gemeente Maastricht een ratio van ruim 1 voor het weerstandsvermogen. De rekenkamer stelt vast dat het weerstandsvermogen in Maastricht in kwantitatieve termen voldoende lijkt. Die conclusie is vooral ingegeven door de overweging dat Maastricht het zogenaamde Vruchtboomfonds niet meerekent bij de vaststelling van het weerstandsvermogen. Zou dat fonds wel meegerekend worden dan is het weerstandsvermogen veel beter.

De rekenkamer gebruikt het woord 'lijkt', omdat het door Maastricht gepresenteerde cijfer met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen niet erg robuust is. Dat komt enerzijds omdat uit de jaarstukken onvoldoende duidelijk wordt welke reserves wel en niet worden meegeteld voor de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit. Anderzijds is er een probleem met de schatting van de risico's. In de jaarstukken worden de risico's wel geduid, maar ze worden niet gekwantificeerd. Daarmee wordt de raad naar de mening van de rekenkamer onvoldoende duidelijkheid geboden. Het gaat dan met name om de identificatie van de risico's, de kans van optreden en de mogelijke kwantitatieve (financiële) gevolgen daarvan alsmede de manier waarop deze vervolgens manageriaal worden beheerst en financieel afgedekt. Dit kan aanmerkelijk inzichtelijker.

Aanbevolen wordt in een separate nota (bijvoorbeeld in de geactualiseerde nota weerstandsvermogen) in te gaan op de vraag hoe exact het weerstandsvermogen in Maastricht moet worden bepaald. Het is vervolgens van belang dat ook in de begroting en jaarrekening dezelfde



definities en omschrijvingen worden gebruikt, zodat de raad beter inzicht krijgt in de daadwerkelijke omvang, samenstelling en ontwikkeling van het weerstandsvermogen. De rekenkamer adviseert verder om voor de duiding van de omvang van het weerstandsvermogen consequent één schaal te hanteren en dan bij voorkeur de zespuntsschaal, omdat deze aansluit bij de gangbare praktijk in gemeenteland.

De wijze waarop door de gemeente met risicoschatting wordt omgegaan en de mogelijkheden tot verbetering daarvan worden geïllustreerd aan de hand van drie voorbeelden: de Noorderbrug en de dossiers jeugdhulpverlening en de onderwijshuisvesting. De rekenkamer is zich ervan bewust dat niet alle onderkende (financiële en juridische) risico's zich lenen voor openbare publicatie. Het verdient aanbeveling samen met de raad een modus te vinden om zowel afzonderlijke (project)risico's als de som van de gekwantificeerde risico's vooraf en achteraf vertrouwelijk en actief met de raad te delen.

Om inzicht te krijgen in wat gebruikelijk en mogelijk is, heeft de rekenkamer ook een beperkte benchmark uitgevoerd. Daarvoor zijn vier grote steden elders in het land gekozen. Op onderdelen scoort Maastricht beter met het inzichtelijk maken van het beleid ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen dan bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht. Over de gehele linie genomen scores gemeenten als Groningen en Utrecht naar de mening van de rekenkamer echter aanzienlijk beter dan Maastricht. Geadviseerd wordt met name te leren van de manier waarop de gemeente Utrecht haar beleid met betrekking tot reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen presenteert, daar verantwoording over aflegt en zo de raad betreft bij dit beleid.

Tot slot

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer kunnen in zekere zin worden samengevat met de algemene aanbeveling om de raad actiever en ruimhartiger te informeren over de diverse onderwerpen uit dit rapport, zoals bestedingsplannen en verloop van reserves en voorzieningen, omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen, en de risico's die de gemeente loopt en de mogelijke financiële consequenties daarvan. De raad moet hier ook zelf actief om vragen. Beter inzicht in genoemde zaken leidt ertoe dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter kan vervullen.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Voor de gemeenteraad zijn reserves en voorzieningen belangrijke financiële instrumenten. Het zijn in feite uitgestelde bestedingen en daarom belangrijke posten in de rekening en verantwoording van de gemeente. Zeker in tijden waar nieuwe uitdagingen zich aandienen, is het van belang om te weten welke rol de posten reserves en voorzieningen spelen in de financiële huishouding van de gemeente. Daarbij is ook de omvang van reserves en voorzieningen van belang. De gemeente Maastricht heeft:

1. algemene reserves (ultimo 2013: € 6 mln.)
2. financieringsreserves (ultimo 2013: € 22 mln.)
3. bestemmingsreserves (ultimo 2013: € 261 mln.).

Naast bovenvermelde reserves kent de gemeente Maastricht een groot aantal voorzieningen (ultimo 2013: € 27 mln.).

In de gemeentelijke praktijk kunnen zich diverse knelpunten voordoen bij de kaderstelling en controle door een gemeenteraad ten aanzien van reserves.

Zo zijn omvang, bestedingspatroon en doelstelling van de bestemmingsreserve vaak onvoldoende uitgewerkt. Als niet meer duidelijk is waarvoor de reserve is bedoeld, en wanneer welk bedrag wordt ingezet, vermindert dit de transparantie van de financiële situatie van de gemeente en kan dit daarmee invloed hebben op het sturend vermogen van de raad. Verder is de relatie tussen inhoudelijke doelstelling en de reserve die deze doelstelling van dekking voorziet, niet altijd adequaat uitgewerkt, en is het bestedingsplan – wanneer wordt welk deel van de reserves ingezet? – niet vastgelegd. Ook dat leidt ertoe dat de transparantie van begroting en jaarrekening vermindert. Door duidelijk vast te leggen wanneer welk deel van de reserves wordt ingezet kunnen raad, college en ambtelijk management de vinger aan de pols houden in hoeverre reserves volgens plan worden ingezet, of de middelen toereikend zijn en in hoeverre een deel eventueel kan vrijvallen. Een ander type knelpunt dat regelmatig voorkomt is het ontbreken van een visie op de inzet van reserves. Het is van belang dat de raad inzicht heeft in de langetermijneffecten van financiële keuzes die gemaakt worden en deze ook kan betrekken in de afweging over het instellen van individuele reserves.

Naast reserves en voorzieningen is ook het weerstandsvermogen een belangrijk element voor de beoordeling van de financiële situatie van een gemeente. Het weerstandsvermogen geeft het verband weer tussen de weerstandscapaciteit (beschikt de gemeente over voldoende middelen en voorzieningen om niet-begrote kosten te dekken?) en de risico's waarvan de financiële consequenties nog niet (volledig) in de begroting zijn verwerkt. Juist in onzekere tijden is het belang van een adequaat weerstandsvermogen groot.

In de jaarrekening en begroting van de gemeente Maastricht is een overzicht opgenomen van de reserves en voorzieningen. In de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarrekening is een overzicht opgenomen van risico's die de gemeente heeft geïdentificeerd. Hoewel het aantal reserves en voorzieningen substantieel is, rijst de vraag of de omvang hiervan toereikend is om de



mogelijke risico's waarmee de gemeente geconfronteerd wordt op te vangen. Daarvoor is van belang het antwoord op de vraag of en hoe de gemeente heeft vastgesteld dat dit overzicht volledig is, en of alle risico's op een adequate wijze zijn afgedekt.

1.2 Onderzoeksvragen

Op grond van bovenstaande overwegingen heeft de rekenkamer voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat is het beleid en de praktijk in de gemeente Maastricht ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat is het beleid van de gemeente Maastricht ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen?
2. Welke reserves en voorzieningen zijn er en hoe is de ontwikkeling in meerjarenperspectief?
3. Zijn bij de instelling van reserves en voorzieningen het doel en de benodigde omvang helder beschreven, voldoen deze aan de eisen van de wet- en regelgeving en is de benodigde omvang geactualiseerd?
4. Hoe staat het met het weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht en is het weerstandsvermogen te herleiden uit de informatie die de begroting en jaarrekening verschaft?
5. Worden de omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening zodanig weergegeven dat de raad eventueel kan bijsturen?

1.3 Werkwijze

Uitgangspunt voor het onderzoek vormde de laatste door de raad vastgestelde jaarrekening en begroting. Ten tijde van dit onderzoek was dat de jaarrekening 2013 en de begroting 2014.

Bij aanvang van het onderzoek zijn de relevante financiële documenten en beleidsnota's van de gemeente Maastricht bestudeerd en zijn oriënterende gesprekken met ambtenaren van de gemeente gevoerd.

De bevindingen zijn vervolgens getoetst aan de (wettelijke) vereisten, met name het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Financiële Verordening ex artikel 212 Gemeentewet van de gemeente Maastricht. Ten behoeve van de vierde en vijfde onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van beschikbare benchmarkrapporten en algemeen aanvaarde normen ten aanzien van de hoogte van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen.

In de tweede fase van het onderzoek heeft de rekenkamer bij de gemeente aanvullende informatie opgevraagd over diverse reserves en voorzieningen en bijbehorende bestedingsplannen. Ook over de



weerstandscapaciteit, het systeem van risicobeheersing en enkele specifieke financiële risico's heeft de rekenkamer aanvullende informatie opgevraagd. Naar aanleiding hiervan zijn diverse aanvullende gesprekken in de ambtelijke organisatie gevoerd.

De rekenkamer heeft bij het onderzoek getracht met de blik van een raadslid of de geïnformeerde leek naar de materie te kijken en daarmee geprobeerd niet al te technisch te worden. Hoewel dat laatste niet altijd te vermijden is, is met name bij de meer normatieve passages (daar waar een oordeel van de rekenkamer wordt gegeven) de hier bedoelde optiek van de geïnformeerde leek relevant.



2 Reserves in de gemeente Maastricht

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wettelijke vereisten voor gemeenten ten aanzien van reserves (paragraaf 2.1). Daarbij wordt in enkele subparagrafen aandacht besteed aan de betekenis van de gebruikte begrippen. Vervolgens komt het beleidskader van de gemeente Maastricht (paragraaf 2.2) aan de orde. In paragraaf 2.3 wordt het beleid geanalyseerd en getoetst, en in paragraaf 2.4 worden de reserves van de gemeente nader bekeken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies (paragraaf 2.5).

2.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader ten aanzien van reserves voor gemeenten en provincies is vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV is nader inhoud gegeven aan en worden kaders geschetst voor een dualistische inrichting van begroting en jaarrekening van provincies en gemeenten. Beoogd wordt de financiële functie te versterken en daardoor Provinciale Staten respectievelijk de gemeenteraad in hun kaderstellende en controlerende taak te ondersteunen. Daartoe worden eisen gesteld aan de inrichting van de begroting en jaarrekening, enerzijds in de programma's en anderzijds in de zeven wettelijk verplichte paragrafen. Provinciale Staten en raden stellen hiermee, samen met de Financiële Verordening, kaders voor de inrichting van haar begroting en jaarrekening.

In het BBV zijn ook regels opgenomen ten aanzien van de vorming van reserves en voorzieningen. In artikel 43 van het BBV is aangegeven dat op de balans de reserves worden onderscheiden in een algemene reserve en bestemmingsreserves. In het navolgende worden de verschillende typen reserves en de regels daaromtrent in het BBV nader toegelicht.

2.1.1 Algemene reserve

De algemene reserve is in beginsel een vrij besteedbare reserve zonder een bestemming. Het doel van de reserve is het vormen van een buffer voor het opvangen van exploitatietekorten en van onvoorziene risico's. Daarnaast kan de algemene reserve uiteraard aangewend worden voor het uitvoeren van beleid. Om te voorkomen dat voor allerhande (nieuw) beleid een greep in de reserve wordt gedaan, hanteren gemeenten over het algemeen drie O's als criteria voor de besteding uit deze reserve: Onvoorzien, Onvermijdelijk en Onuitstelbaar. Om als buffer te kunnen dienen voor onvoorziene uitgaven en risico's die manifest worden, is het wenselijk dat een gemeente in de Nota Reserves en Voorzieningen een ondergrens stelt aan de hoogte van de algemene reserve en de omvang van de algemene reserve in relatie wordt gezien met de risico's die de gemeente loopt (en waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen).

2.1.2 Bestemmingsreserve

Naast de algemene reserve bestaan ook bestemmingsreserves. Bestemmingsreserves zijn reserves waaraan de raad een duidelijke bestemming heeft gegeven (art. 43, lid 2 BBV). Reserves zijn echter



geen financiële verplichtingen, ook niet als het gaat om een bestemmingsreserve die is gevormd voor een bepaald doel (actief). Bij een bestemmingsreserve is weliswaar sprake van een vastgelegde toekomstige aanwending (beleidsdoelstelling), maar een dergelijk besluit roept geen (wettelijke of feitelijke) verplichting jegens een derde op.

Bestemmingsreserves worden ingesteld voor:

- concrete, in principe binnen een bepaalde tijd te realiseren, door de raad vast te stellen doelen. Reservevorming hiertoe dient gemotiveerd te zijn. Blijft realisatie binnen de gestelde termijn uit, dan dient (op grond van het BBV) heroverweging door de raad plaats te vinden;
- het eventueel afdekken van kosten voortvloeiende uit redelijkerwijs niet in te schatten (omvangrijke) financiële risico's van specifieke projecten of programma's;
- object- of doelsubsidies/bijdragen van derden en soortgelijke middelen waarvan de verplichting tot het doen van de uitgaven zich pas in latere jaren voordoet, maar waarvan de aanwending niet is gebonden c.q. waarop geen terugbetalingsverplichting rust;¹
- de egalisatie van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven.

2.1.3 Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten

Soms komt het voor dat voor een bepaalde investering middelen beschikbaar worden gesteld door derden of vanuit de algemene reserve ter dekking van de (toekomstige) lasten. Het BBV geeft aan hoe hiermee om te gaan en maakt daarbij onderscheid in:

- Investerings met economisch nut: investeringen die verhandelbaar zijn of bijdragen aan het genereren van middelen, zoals gebouwen of zwembaden;
- Investerings met een maatschappelijk nut: investeringen in de openbare ruimte, bijvoorbeeld wegen, bruggen, openbaar groen, speeltuintjes e.d. Zij dienen een maatschappelijk nut maar genereren geen middelen en er is geen markt voor.

In het kader van het BBV is het niet toegestaan reserves rechtstreeks in mindering te brengen op investeringen met een economisch nut. Deze investeringen moeten bruto worden geactiveerd en afgeschreven. Via de vorming van een (afzonderlijke) bestemmingsreserve kunnen de kapitaallasten, die in de exploitatie op het betreffende product staan, worden gedekt door jaarlijks een bedrag ter hoogte van die kapitaallasten uit die bestemmingsreserve te laten vrijvallen.

Het verdient volgens het BBV weliswaar de voorkeur om investeringen met een maatschappelijk nut niet te activeren, maar het is ook niet verboden. Het is uitsluitend toegestaan omdat gemeenten anders niet in staat zouden zijn bepaalde investeringen in de openbare ruimte te doen. Reserves

¹ Is de besteding wel gebonden (dus de middelen moeten worden teruggeven als ze niet voor het specifieke doel worden gebruikt), dan vallen deze middelen onder de voorzieningen, als ze niet in het betreffende begrotingsjaar worden gebruikt.



mogen daarom volgens de richtlijnen van het BBV wel in mindering worden gebracht op investeringen met een maatschappelijk nut. Dit wordt de netto-methode van activeren genoemd

Indien de raad zou besluiten om de bestemming van de reserves ter dekking van de kapitaallasten te wijzigen, dienen de jaarlijkse afschrijvingslasten gedekt te worden uit de exploitatie.

2.1.4 Stille reserve

Een derde categorie reserve, die niet expliciet op de balans van de gemeente voorkomt, is de stille reserve. Deze reserve wordt niet bewust aangelegd, maar ontstaat doordat activa gewaardeerd worden tegen een historische prijs, en de verkoopwaarde hoger ligt dan de waarde waarvoor de activa in de boeken staan. Door het positieve verschil tussen de verkoopwaarde en de boekwaarde ontstaat een zogenaamde stille reserve. De stille reserve kan tot de weerstandscapaciteit van de gemeente gerekend worden, voor zover het de activa betreft die niet bedrijfsgebonden zijn. Een overwaarde op bijvoorbeeld het stadhuis (een bedrijfsgebonden activum) kan immers niet zomaar verzilverd worden. Dit in tegenstelling tot onroerend goed dat niet bedrijfsgebonden is of een aandelenbezit.

Ondanks het feit dat het BBV stille reserves niet expliciet als een categorie benoemt, worden deze daarin wel als een component van het weerstandsvermogen genoemd. Het Rijk geeft namelijk als toelichting bij de weerstandscapaciteit aan dat het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals bijvoorbeeld de algemene reserve, maar ook de onbenutte belastingcapaciteit en de stille reserves.

2.1.5 Mutaties in reserves

Uitgangspunt van de wetgever is dat de raad tijdig en actief wordt geïnformeerd over veranderingen in de reserves (art. 169 Gemeentewet, actieve informatieplicht). In het BBV is aangegeven² dat de begroting een overzicht moet geven van de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves per programma. In de toelichting bij dit artikel geeft het Rijk aan dat onttrekkingen en toevoegingen aan reserves in het verleden niet altijd even inzichtelijk waren, omdat ze direct via het resultaat plaatsvonden. Anders dan bedrijven moeten overheden ook bij de begroting kunnen bepalen of voor de toekomst reserves worden gevormd of dat gevormde reserves juist worden benut. Door de voorgenomen onttrekkingen en toevoegingen in de begroting apart zichtbaar te maken, beoogt de wetgever het inzicht van de raad in begroting en financiële positie te verbeteren.

Ook is in het BBV aangegeven dat bij de uiteenzetting van de financiële positie aandacht moet worden besteed aan de stand en het verloop van de reserves. Het Rijk beoogt hiermee inzicht te geven in het

² i.c. artikel 17, onderdeel d.



verloop van de financiële positie (als gevolg van nieuw beleid en/of bezuinigingen) en de invloed van de mutaties van reserves daarop. Alle mutaties van reserves moeten vooraf ter besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad.³ Dit artikel heeft alleen betrekking op de autorisatie van bedragen, niet het beleidsvoorstel zelf. Het moment waarop beleidsvoorstellen aan de raad worden gedaan is mede een politieke keuze. Indien het om substantiële beleidswijzigingen gaat, ligt het in de rede dat het college dit voorlegt aan de raad. Het is aan de gemeenten zelf te bepalen hoe hier mee om te gaan.

Ten minste eenmaal per jaar bij het opmaken van de jaarrekening, dient op grond van het BBV een evaluatie plaats te vinden. Voor elke reserve (en voorziening) wordt dan afgewogen of:

- het bestedingsdoel nog manifest is,
- de omvang nog toereikend is,
- deze is benut volgens de doelstelling.

Verandering van het doel, de bestemming, of andere factoren van een reserve (minimum, maximum, duur e.d.) vindt bij raadsbesluit plaats. Indien de verandering van het doel wezenlijk is dan wordt de reserve opgeheven en wordt een nieuwe reserve gevormd.

Na afloop van het begrotingsjaar dienen in de jaarrekening de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves te worden gepresenteerd.⁴

2.1.6 Resultaatbestemming versus resultaatbepaling

Een belangrijk verschil in de verwerking van reserves en voorzieningen is dat reserves deel uitmaken van de resultaatbestemming waar de raad expliciete goedkeuring moet geven aan het opnemen van reserves en dat voorzieningen deel uitmaken van de resultaatbepaling waar het college de plicht heeft deze op te nemen als zij zich voordoen en er geen expliciete goedkeuring van de raad vereist is.

De gemeente stelt voorafgaand aan het begrotingsjaar een begroting vast waarin wordt bepaald of er gespaard (toegevoegd aan reserves) dan wel ontspaard (onttrokken aan reserves) gaat worden.

Het werkelijke jaarresultaat voor bestemming (de resultaatbepaling) is het saldo van alle baten en lasten. In het jaarresultaat is reeds rekening gehouden met het vormen van voorzieningen.

³ Artikel 18.

⁴ In artikel 27 wordt voorgeschreven waaruit de programmarekening in ieder geval dient te bestaan. In lid 1, onderdeel d, BBV is aangegeven dat de programmarekening een overzicht bevat van de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves.



Het werkelijke jaarresultaat na bestemming (de resultaatbestemming) is het saldo van het jaarresultaat voor bestemming (resultaatbepaling) en de werkelijke toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (op grond van eerdere besluitvorming).

De vorming/toevoeging alsmede de onttrekking aan reserves geschieden op basis van resultaatbestemming. De besteding van een reserve vormt namelijk de dekking van de in de exploitatie verwerkte bijbehorende lasten. Mutaties in de reserves zijn derhalve geen baten of lasten.

De vorming/toevoeging alsmede de onttrekking van een voorziening geschiedt op basis van resultaatbepaling. Zowel de vorming van als de toevoeging (dotatie) aan een voorziening heeft voor dat jaar een lastenverhogend effect. De vorming/toevoeging gaat ten laste van het resultaat. Uitgaven die ten laste van een voorziening komen, hebben daarentegen geen effect op het resultaat. Er is alleen sprake van een balansmutatie. De uitgave c.q. last is immers bij de vorming van de voorziening al genomen. Vrijval van voorzieningen heeft een gunstig effect op het resultaat voor bestemming.

De volgende opstelling kan een en ander verduidelijken:

Baten		100
Reguliere lasten	70	
Toevoeging aan voorziening	<u>10</u>	
Totale lasten		<u>-80</u>
Bruto jaarsaldo (voor bestemming)		20
<u>Bestemming:</u>		
Onttrekking aan reserves	5	
Naar bestemmingsreserve	<u>10</u>	
Resultaat na bestemming		15
Naar algemene reserve		<u>-15</u>
		0

2.1.7 Functies en waardering van reserves

Reserves kunnen de navolgende functies vervullen:

1. Bestedingsfunctie

Bestemmingsreserves zijn ingesteld met een bepaald doel. Er is in dat geval dus sprake van een bestedingsfunctie: een reservering om te zijner tijd de realisatie van bepaalde activiteiten mogelijk te maken.



2. Financieringsfunctie

Op grond van de Wet financiering decentrale overheden (wet Fido) moeten alle investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan in de vorm van eigen vermogen (reserves) dan wel vreemd vermogen (o.a. voorzieningen).

3. Bufferfunctie

Reserves kunnen ook dienen om onverwachte tegenvallers op te vangen om zodoende de continuïteit te waarborgen. Zo is de algemene reserve in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico's waarvan de financiële gevolgen vooraf niet redelijkerwijs zijn in te schatten.

4. Egalisatiefunctie

Reserves kunnen dienen om noodzakelijke aanpassingsprocessen geleidelijk (en dus niet schoksgewijs) te laten verlopen. Er ontstaat zodoende een regelmatige verdeling van lasten over de jaren heen, mede om ongewenste schommelingen in het resultaat te voorkomen.

Reserves kunnen daarnaast nog de volgende functie vervullen:

5. Inkomensfunctie

De gemeente betaalt geen rente en/of dividend over het eigen vermogen. De gecalculeerde rente over de reserves kan worden gebruikt als dekkingsmiddel in de begroting.

Reserves (passiva) worden gewaardeerd tegen de nominale waarde (art.63 BBV). Omdat passiva logischerwijs nominaal worden gewaardeerd, is in dit besluit opgenomen dat alleen de activa tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs worden gewaardeerd en dat voor passiva de nominale waarde de waarderingsgrondslag is.

2.2 Beleidskader gemeente Maastricht

In artikel 212 lid 1 van de Gemeentewet is aangegeven dat de raad bij verordening uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De gemeente Maastricht heeft een Financiële Verordening conform artikel 212 van de Gemeentewet waarin de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maastricht zijn uitgewerkt. Daarnaast is van belang de Nota Reserves en Voorzieningen (van 12 februari 2009). In de Nota Reserves en Voorzieningen zijn de beleidsregels en verantwoordelijkheden ten aanzien van de vorming, opheffing en de informatievoorziening rondom reserves opgenomen.

De belangrijkste regels die in deze twee beleidsdocumenten over reserves zijn opgenomen, zijn:

- Het college biedt de raad een (bijgestelde) Nota Reserves en Voorzieningen aan ter vaststelling.



- De nota behandelt:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen.
- Het instellen van reserves dient bij raadsbesluit (dus bij begroting, jaarrekening dan wel middels separaat raadsbesluit plaats te vinden. In het raadsbesluit zal voor zover van toepassing, aangegeven moeten worden:
 - de omschrijving van het doel waarvoor de reserve moet worden gevormd;
 - de gewenste of noodzakelijke, minimale en/of maximale omvang;
 - de omvang en de wijze van stortingen en onttrekkingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing daarvan;
 - de dekking van de storting;
 - de looptijd.
- Vanuit de financieringsfunctie bezien, worden de reserves centraal belegd bij de Algemene Dienst van de gemeente Maastricht. Hiervan kan worden afgeweken uitsluitend met een daartoe strekkend raadsbesluit.

2.3 Analyse beleidskader van de gemeente Maastricht

In deze paragraaf kijken wij naar de aansluiting van het beleidskader van de gemeente Maastricht op het wettelijk kader. Als wettelijk referentiekader hanteren we het BBV; als gemeentelijk beleidskader wordt de Nota Reserves en Voorzieningen gebruikt.

Maastricht hanteert als beleidslijn, conform het wettelijk kader, dat alle afwijkingen in de onttrekkingen van reserves vooraf ter goedkeuring aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Toevoegingen of onttrekkingen dienen plaats te vinden via de bestemming van het jaarresultaat; zij vallen derhalve onder het budgetrecht van de raad. Dat is in overeenstemming met artikel 18 van het BBV, dat gebiedt dat alle mutaties in een programma van reserves vooraf worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Aangegeven moet worden voor welke programma's deze toevoegingen of onttrekkingen zijn. Expliciete goedkeuring door de raad dus, vaak bij gelegenheid van de vaststelling van de jaarrekening.

Ten aanzien van de op grond van het BBV verplichte periodieke evaluatie van de ingestelde reserves en voorzieningen constateert de rekenkamer dat, hoewel de nota deze evaluatie aan de orde stelt, dit in de praktijk niet expliciet ten minste een keer per jaar plaatsvindt. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de raad te allen tijde het doel of de bestemming van bestemmingsreserves kan wijzigen (door middel van een raadsvoorstel en begrotingswijziging).

In de Nota Reserves en Voorzieningen onderscheidt Maastricht de volgende reserves:

- egalisatiereserves (niet vrij inzetbaar),
- bekleemde bestemmingsreserves (niet vrij inzetbaar),
- financieringsreserves (niet vrij inzetbaar),



- overige bestemmingsreserves (beperkt inzetbaar vanwege bestemming en aangegane verplichtingen).

Deze reserves zijn niet verder toegelicht. De rekenkamer stelt vast dat in bijlage 4 van de jaarrekening 2013 er alleen maar sprake is van beklemde bestemmingsreserves en financieringsreserves. In de jaarrekening worden geen egaliseringsreserves en overige bestemmingsreserves benoemd die er volgens de Nota Reserves en Voorzieningen wel zijn.

De rekenkamer stelt met betrekking tot de Nota Reserves en Voorzieningen nog de volgende punten vast:

- het college doet niet periodiek (jaarlijks) door middel van de Nota Reserves en Voorzieningen een voorstel ten behoeve van de bepaling van de minimumpositie van de algemene reserves;
- de argumentatie en wijze van toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen is weinig specifiek in de nota beschreven;
- het college bepaalt niet jaarlijks de omvang van de stille reserves van de niet-bedrijfsgebonden activa en geeft daarbij niet aan op welke termijn de niet-bedrijfsgebonden activa en de hierbij behorende stille reserves verzilverd kunnen worden;
- er vindt geen uiteenzetting plaats over de vorming en noodzakelijke omvang van bestemmingsreserves voor de dekking van de kapitaallasten.

Tot slot nog een korte opmerking over een punt dat nog niet eerder werd genoemd, namelijk rentetoevoegingen aan reserves. De inzet van reserves en voorzieningen leidt ertoe dat de gemeente geen rentevergoeding aan derden hoeft te betalen ten behoeve van de financiering van investeringen. Er kan gesteld worden dat de gemeente hierdoor rente bespaart; was namelijk een lening bij derden aangetrokken dan was hierover wel een rentevergoeding verschuldigd geweest. De zogenaamde Staat van Reserves en Voorzieningen wordt zowel bij de begroting als bij de jaarrekening opgesteld en geeft de actuele stand van de reserves en voorzieningen weer per begin en eind van het begrotingsjaar, alle stortingen en onttrekkingen in het betreffende begrotingsjaar en tevens de rentetoevoegingen.

Het BBV kent geen bepalingen over het toerekenen van rente aan reserves; er bestaat noch een verplichting noch een verbod.⁵ Uitzondering hierop bestaat in die gevallen waarin de raad expliciet anders heeft besloten (in casu leefbaarheidsfonds. Deze voorziening is tegen contante waarde gewaardeerd). De hoogte van de rentetoevoegingen (het te hanteren rentepercentage) aan de reserves wordt jaarlijks bij de begroting bepaald. In de gemeente Maastricht wordt daarvoor in de regel een percentage van 2% gehanteerd.

⁵ Wel bestaat er een verbod op het toerekenen van rente aan voorzieningen (art. 45 BBV), tenzij een voorziening tegen contante waarde is gewaardeerd.



Samengevat zijn er weliswaar in de praktijk geen afwijkingen in de Nota Reserves en Voorzieningen ten opzichte van het BBV, maar dient het beleid op de volgende belangrijke zaken verder aangevuld en aangescherpt te worden:

- een jaarlijkse evaluatie van bestemmingsreserves;
- formulering van een inhoudelijk beleidskader inzake reserves en voorzieningen.

2.4 Analyse reserves gemeente Maastricht

In deze paragraaf kijken wij naar de omvang en samenstelling van de algemene en de bestemmingsreserves van de gemeente Maastricht. Allereerst laten wij in onderstaande tabel de ontwikkeling van de omvang van alle reserves van de gemeente Maastricht zien.



RekenKamer
MAASTRICHT

Begroting 2013 - 2017 Gemeente Maastricht

Ontwikkeling Reserves		<i>programma</i>	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017
Algemene reserves			7.669.367	7.877.900	8.093.804	8.317.409	8.549.066
Algemene reserve			6.218.146	6.342.509	6.469.360	6.598.747	6.730.722
Algemene reserve grondzaken			1.451.221	1.535.391	1.624.444	1.718.662	1.818.344
Beklemd bestemmingsreserve			147.193.877	145.699.439	143.090.808	140.833.294	138.707.752
Vruchtboomfonds			147.193.877	145.699.439	143.090.808	140.833.294	138.707.752
Overige bestemmingsreserves			83.726.963	85.843.492	93.087.661	25.928.796	24.152.254
Organisatieontwikkeling / frictie		1	2.704.419	2.321.419	1.938.419	1.704.419	1.704.419
Verkiezingen		1	354.089	185.265	196.441	187.617	358.793
Egalisatie bijdrage brandweer Zuid Limburg		2	354.066	-	-	-	-
Wervingsfonds acquisitie		3	-	-	-	-	-
Egalisatiereserve sociale zekerheid		4	882.634	632.634	382.634	132.634	-
Wet inburgering		4	159.000	61.000	-	-	-
Armoedebeleid / integratie		4	-	-	-	-	-
Innovatieopdracht Samenleven		6	1.572.610	500.618	2.569.838	4.746.815	7.167.331
Maatschappelijke opvang		6	1.258.528	1.070.061	877.868	895.425	913.333
WMO		6	213.000	-	-	-	-
Vrouwenopvang		6	54.771	-	-	-	-
Casusaanpak multi-problematiek		6	1.972	2.011	2.051	2.092	2.134
Fit4all		6	-	-	-	-	-
SIB: Integraal Accomodatiebeleid Maastricht		6	2.100	2.142	2.185	2.229	2.273
Decentralisatie rijksbeleid sociaal		6	1.923.629	2.489.251	2.539.036	2.589.817	2.641.613
GSB III		6	97.905	45.863	46.781	47.716	48.671
Combinatiefunctie		7	853.074	808.812	764.550	620.134	475.718
SIB: Visie speelruimte		7	34.769	34.769	34.769	34.769	34.769
Bedrijfs / egalisatiereserve sport		7	143.859	146.736	149.671	152.664	155.717
Culturele hoofdstad		8	1.612.000	2.644.240	3.697.125	4.771.067	-
Centre Ceramique: Egalisatiereserve		8	403.206	61.270	62.496	63.745	65.020
NHMM: Egalisatiereserve		8	324.856	331.353	337.980	344.739	351.634
Heiligdomsvaart		8	17.526	26.263	35.174	44.263	53.535
Reuzenfestival		8	16.466	21.972	-	5.177	10.457
Theater: bedrijfsreserve		8	194	198	202	206	210
NHMM: collectiebeheer (inrichtingfonds)		8	22.777	23.232	23.697	24.171	24.654
Evenementenfond		8	225.756	162.786	106.298	105.549	104.771
RMC		9	1.534	1.565	1.596	1.628	1.661
Egalisatiereserve kap.lasten onderwijs		9	173.601	753.374	1.055.600	870.960	500.041
Bestemmingsreserve project A2		10	58.705.986	63.553.885	68.840.753	-	-
Natuurcompensatie		10	18.229	13.363	8.215	2.769	-
Mecc		10	162.923	142.901	121.718	99.307	75.596
Bovenwijkse voorzieningen		10	-	-	-	-	-
Mobiliteit		12	3.464.084	1.978.813	1.622.353	-	-
Buurtgericht werken		13	-	-	-	-	-
Openbare verlichting		13	418.396	623.744	794.307	925.043	1.033.453
Sociale infrastructuur & buurten (SIB)		15	1.035.126	513.072	-	-	-
Vangnet infrastructurele werken		15	914.818	-	-	-	-
Achterstallig onderhoud Dousberg		15	-	-	-	-	-
Egalisatie kosten dwangbevelen		15	95.735	95.735	95.735	95.735	95.735
Bedrijfsreserve SSC		15	209.100	213.282	217.548	221.899	226.337
I visie		15	1.611.030	2.150.823	2.640.116	3.113.502	3.417.873
Egalisatiereserve DTK		15	-	-	-	-	-
Bedrijfsreserve SB		15	472.435	499.836	528.827	559.499	591.950
Cofinancieringsfonds		15	5.496	124.815	262.054	207.253	514.274
NUP (Nat. Uitvoeringsprog. Dienstverlening)		15	525.000	700.000	-	-	-
Nog uit te voeren gemeentefonds		15	355.264	581.389	806.624	1.030.953	1.255.282
Herrijking Belvedere		15	2.325.000	2.325.000	2.325.000	2.325.000	2.325.000
Financieringsreserves			21.800.507	25.318.008	28.888.158	33.086.150	37.819.286
Productiemiddelen BCZ		1	39.803	39.741	40.466	42.023	44.461
Productiemiddelen PD		1	1.416.347	1.155.375	918.782	573.662	234.686
Productiemiddelen SZ		4	586.203	523.145	466.136	415.526	187.267
Productiemiddelen sport		7	36.602	38.725	40.971	43.348	45.862
Financieringsreserve Spreidingsplan Sport		7	5.507.980	4.988.966	4.497.393	4.054.238	3.576.630
Kumulius: automatisering		8	131.043	138.643	146.685	155.192	164.193
Productiemiddelen Centre Ceramique		8	707.939	538.895	383.634	243.971	117.821
Productiemiddelen Kumulus		8	92.922	51.845	67.975	99.046	70.195
Productiemiddelen Theater		8	87.108	57.795	37.479	32.530	56.672
Productiemiddelen VRI's		12	835.000	1.675.029	2.288.017	2.839.502	3.347.229
Productiemiddelen rollen		13	3.188.526	6.345.503	9.409.387	12.294.585	14.973.449
Productiemiddelen afval		14	2.213.083	2.364.380	2.506.920	2.567.587	2.696.082
Productiemiddelen SSC		15	826.354	806.498	800.290	650.759	507.921
Productiemiddelen SSC - IAS		15	1.973.235	2.337.264	2.717.863	3.110.305	3.653.928
Productiemiddelen SSC - huisvesting		15	47.491-	543.005	1.187.336	1.990.433	2.897.780
Productiemiddelen B&O		15	259.133	286.459	349.320	396.901	455.277
Productiemiddelen V&L		15	835.294	874.877	849.909	825.112	799.968
Productiemiddelen SB		15	3.111.426	2.551.863	2.179.595	2.751.430	3.989.865
Totaal Reserves			260.390.714	264.738.839	273.160.431	208.165.649	209.228.358



Allereerst heeft de rekenkamer de reserves zoals vermeld in de begroting en jaarrekening met elkaar vergeleken. Zij stelt daarbij vast dat er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de reserves zoals deze gepresenteerd zijn in de jaarrekening 2013 (€ 289 mln.) en de begroting 2013 (€ 260 mln.). Dat verschil is overigens in veel gemeenten zichtbaar. Vaak wordt dit veroorzaakt doordat de geprognosticeerde uitgaven in de begroting te optimistisch worden ingeschat, zowel qua omvang als qua bestedingstempo.

De omvang van de reserves wordt door de gemeente Maastricht overzichtelijk gepresenteerd in het bijlagenboek van jaarrekening en begroting. In bijlage 6 van de Programmabegroting 2014 staan alle reserves benoemd. Geen van de reserves heeft een negatieve stand.

Onderstaand bespreken wij de bestemmingsreserves met een saldo per ultimo 2014 van meer dan € 500.000, en/of de bestemmingsreserves die op basis van het verwachte verloop over de jaren 2013-2017 specifieke aandacht behoeven volgens de rekenkamer. We letten daarbij met name ook op de vraag of voor de raad voldoende inzichtelijk is waar de reserve toe dient en wat ermee beoogd wordt. Daartoe dient er (op grond van het BBV) een bestedingsplan te zijn, d.w.z. een kort overzicht waarin per jaar de omvang van de bestedingen is samengevat en op grond waarvan de raad haar controlerende functie kan vervullen.

Vruchtboomfonds

De raad heeft in 2000 besloten tot verkoop van de aandelen Nutsbedrijven voor een bedrag van € 229 mln. In de begroting van 2001 is van deze opbrengst € 147 mln. als Vruchtboomfonds renderend gereserveerd. Renderend wil zeggen dat over het saldo van deze reserve 5,8% rente wordt toegevoegd aan het fonds. Het beleid van de gemeente is 2%. In 2009 is ook de opbrengst van de verkoop aandelen Essent ad. € 16,4 mln. aan het Vruchtboomfonds toegevoegd. Tegenover de renteopbrengst staat een aantal door de raad geaccordeerde structurele onttrekkingen. Dit zijn:

- compensatie dividend Nutsbedrijven	€ 7,2 mln.
- kwijtschelding Diftar	€ 1,0 mln.
- huisvesting SEZ	€ 1,1 mln.
- rente erfpacht	€ 0,7 mln.
- bezwaarschriften OZB	€ 0,6 mln.
- huisvesting Mosae Forum	€ 0,6 mln.

totaal	€ 11,2 mln.
--------	-------------

De rekenkamer merkt op dat het gebruik van het Vruchtboomfonds voor de jaarlijkse uitgaven t.b.v. Diftar, huisvesting SEZ en huisvesting Mosae Forum niet overeen lijkt te stemmen met de doelstellingen van het Vruchtboomfonds.

Het begrote saldo van de reserve Vruchtboomfonds bedraagt ultimo 2014 € 145,6 mln. Het gemeentebestuur verwacht dat uitgaven en inkomsten in het Vruchtboomfonds in evenwicht zijn. Dit betekent dat er niet wordt ingeteerd op het Vruchtboomfonds en dat het fonds eeuwigdurend is. Toch



laat het verloop van het fonds over de periode 2014 tot en met 2017 een daling zien als gevolg van het feit dat de jaarlijkse rentebijdrage ad. € 8,5 mln. (5,8% van € 147 mln.) niet voldoende is om de structurele onttrekkingen te compenseren. De omvang van het fonds neemt dus elk jaar af.

Organisatieontwikkeling/frictie (programma 1)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2006 en bedraagt ultimo 2013 € 2,7 mln. De reserve is ingesteld voor kosten op het gebied van organisatieontwikkeling en projectmatig werken. Onttrekkingen uit deze reserve hebben onder andere betrekking op kosten van trainees, interne cursussen integriteit en het opnieuw inrichten van bedrijfsprocessen. Dotaties aan de reserve vinden plaats op basis van het restant van het centrale budget OVT (Opleiding, Vorming en Training). Uit de begroting 2014-2017 blijkt dat er echter alleen onttrekkingen plaatsvinden. Het is niet duidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 1,7 mln.

Egalisatiereserve sociale zekerheid (programma 2)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2007 en betreft een bedrijfsreserve (i.c. egalisatiereserve) sociale zekerheid. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 882.000. De geraamde onttrekkingen ad € 250.000 per jaar zijn gebaseerd op de verwachte schommelingen in het resultaat op apparaatskosten. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 0.

Innovatieopdracht samenleven (programma 6)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2012. Bij de Kaderbrief 2011 en vaststelling van de Innovatieopdracht Welzijn en Zorg van mei 2011 is besloten om financiële voordelen die in aanloop naar het realiseren van de taakstelling geboekt worden, te gebruiken voor de frictiekosten en voor de kosten van ontwikkeling van alternatieve werkwijzen. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 1,5 mln. Het is niet duidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 7,2 mln.

Maatschappelijke opvang (programma 6)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2012 en heeft tot doel het jaarlijks mitigeren van de begrote ombuigingstaakstelling versus de gerealiseerde taakstelling op het gebied van de beleidswijziging maatschappelijke opvang (opvang naar AWBZ). Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 1,3 mln. Het is niet duidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 913.333.

Decentralisatie rijksbeleid sociaal (programma 6)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2012. In de Sturingsnota samenhang decentralisatie rijkstaken van januari 2012 is besloten om de hiervoor beschikbare middelen van Rijk, provincie en regio te gebruiken voor alle decentralisatie-/transformatiekosten in het sociale domein.



Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 1,9 mln. Het is niet duidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 2,6 mln. Er wordt jaarlijks rente aan deze reserve toegevoegd.

Combinatiefunctie (programma 7)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2010. Aan de reserve Combinatiefunctie doet onderwijs een bijdrage voor de combinatiefunctionarissen. Van dit budget worden naast de 13 fte combinatiefunctionarissen allerlei kosten betaald die te maken hebben met bewegingsstimulering. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 853.074. Het is onduidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 475.718.

Culturele hoofdstad (programma 8)

De reserve was in 2010 gevormd om de voorbereiding en uitvoering te realiseren van Maastricht Culturele Hoofdstad 2018. Nu Maastricht geen culturele hoofdstad van Europa wordt, wordt voorgesteld de reeds gespaarde middelen in te zetten voor concrete kansen die voortvloeien uit de dynamiek die door de kandidatuur Culturele Hoofdstad is ontstaan. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 1,6 mln. Het is nog onduidelijk of er een bestedingsplan en een maximale duur van de reserve is. Het saldo van deze reserve bedraagt naar verwachting ultimo 2017 € 0.

Egalisatiereserve kapitaallasten onderwijs (programma 9)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2013 en heeft tot doel het egaliseren van tijdelijk oplopende kapitaallasten in de begroting 2016 tot en met 2018. De storting vindt plaats op basis van lagere kapitaallasten 2013 tot en met 2015. In 2019 wordt deze reserve opgeheven en komen de dan lagere kapitaallasten via het saldo ten gunste van de algemene middelen conform vastgesteld beleid. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 173.601. Naar verwachting bedraagt het saldo van deze reserve ultimo 2017 € 500.041.

Bestemmingsreserve project A2 (programma 10)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2006. Volgens de aanvullende bestuursovereenkomst Integraal Project A2 Passage c.a. Maastricht die de gemeenteraad in februari 2006 heeft geaccordeerd, zal de gemeente Maastricht nominaal € 87,67 mln.⁶ bijdragen in het A2-collectief. Deze bestemmingsreserve zorgt voor een eenduidige en inzichtelijke weergave van alle geldstromen (o.a. MJIP, reserve Vangnet grote infrastructurele werken en leges) vanuit de gemeentelijke bijdragen. De belangrijkste doelstelling van deze reserve is om middels de rente-inkomsten op deze reserve de verwachte IBOI (Index Bruto Overheidsinvesteringen)-kosten mede af

⁶ prijspeil 2005 en wordt tot het moment van betaling jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI).



te dekken. In 2016 wordt € 74,40 mln. aan deze reserve onttrokken. Dit is dus c.a. € 13 mln. minder dan nominaal afgesproken. De toename van de reserve wordt naast rentebijbeschrijving voornamelijk veroorzaakt door de storting van de onder uitputting van kapitaallasten ad. € 2 mln.

Mobiliteit (programma 12)

Het mobiliteitsfonds is ingesteld op basis van het raadsbesluit 'PPS Mobiliteit - Initiële fase'⁷ en de in 2003 opgestelde kadernotitie. Doelstelling van het Mobiliteitsfonds is het faciliteren van het mobiliteitsbeleid. Naast het leveren van de cofinanciering bij investeringsprojecten ligt het accent op het afdekken van onrendabele exploitaties. Hierbij is nadrukkelijk gesteld dat het Mobiliteitsfonds niet aangewend mag worden voor regulier onderhoud c.q. vervangingstaken. Het Mobiliteitsfonds wordt grotendeels gevoed door de inkomsten uit straatparkeren, de inkomsten uit de erfpacht voor de parkeergarages (PPS-parkeren) en rente.

Onttrekkingen uit het Mobiliteitsfonds betreffen het afdekken van onrendabele exploitaties (voornamelijk fietsenstallingen) alsmede bijdragen aan investeringsprojecten, waaronder de Noorderbrug. Hiervoor is structureel een jaarlijks bedrag nodig van € 1,4 mln. Het fonds kan hier slechts ten dele aan bijdragen. Mocht in de toekomst ruimte ontstaan in het Mobiliteitsfonds dan zal dit rechtstreeks worden ingezet voor de Noorderbrug. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 3,4 mln. Ultimo 2017 is deze reserve naar verwachting nihil. Dit verloop zien we niet expliciet in een bestedingsplan.

Openbare verlichting (programma 13)

Deze egalisatiereserve is in 2012 ingesteld om de jaarlijks fluctuerende vervangingskosten van openbare verlichting op te vangen. Sinds 2011 loopt een traject om de Leidraad openbare verlichting te actualiseren. Naar verwachting wordt de nieuwe leidraad in 2014 definitief vastgesteld. Belangrijk onderdeel van de huidige Leidraad 2011- 2015 is de technische doorrekening van de toekomstige investeringen en grootschalig onderhoud van het totale areaal. De bestaande egalisatiereserve 'openbare verlichting' zal hierbij worden omgevormd tot een reserve 'productiemiddelen openbare verlichting'⁸; de kapitaallasten van de geactiveerde investeringen worden dan ten laste van deze reserve productiemiddelen gebracht. In 2013 is voor het eerst een vervangingsprogramma afgerond. De hiermee samenhangende kapitaallasten zullen voor het eerst in 2014 leiden tot een onttrekking uit de reserve.

Sociale infrastructuur & buurten (programma 15)

Van de opbrengst uit de verkoop van de aandelen Nutsbedrijven in 2000 heeft de raad € 45,4 mln. gereserveerd voor de verbetering van de sociale infrastructuur en de buurten. Deze middelen zijn inmiddels nagenoeg besteed. Het restant is bestemd voor BOP Malberg.

⁷ Raadsstuk 23-2002.

⁸ Jaarrekening BenO 2013, 53.



I-Visie (programma 15)

Dit is een financieringsreserve. In de jaarrekening 2013 staat deze als bestemmingsreserve geïnclassificeerd. Doel van de reserve is het herontwerpen van processen en ontdubbelen van applicaties ten behoeve van efficiency en dekking van de hieruit voortvloeiende kapitaallasten. Ultimo 2013 bedraagt het saldo van deze reserve € 1,6 mln. Ultimo 2017 bedraagt deze reserve naar verwachting € 3,4 mln. Er is geen bestedingsplan en onduidelijk is de maximale duur van deze reserve.

Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening (programma 15)

Deze reserve is ingesteld bij de begrotingswijziging Marap 2011. De kosten voor het Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (NUP) worden door het Rijk voorgefinancierd. In 2015 moet de gemeente deze reserve aan het Rijk terugbetalen vanuit de gedachte dat het NUP dan efficiency gaat opleveren. Deze middelen worden gereserveerd. De rekenkamer is van mening dat dit een voorziening betreft en geen reserve.

Nog uit te voeren Gemeentefonds (programma 15)

Deze reserve is ingesteld bij de begroting 2012. De extra middelen in het Gemeentefonds die in een jaar niet worden besteed, worden in deze reserve gereserveerd bij de Algemene Dienst. Het saldo van deze reserve € 148.000 betreft een restpost. Het voornemen is deze reserve in te zetten voor de incidentele dekking begroting 2015.

Herijking Belvédère (programma 15)

Deze reserve is ingesteld bij de vaststelling van de jaarrekening 2011 via de resultaatbestemming in het raadsvoorstel. Het incidentele resultaat van de reserve betreft de vertaling van de financiële consequenties van de overdracht van aandelen in WOM Belvédère B.V. door ING Real Estate Development Holding B.V. en Bouwinvest Projecten B.V. aan de gemeente Maastricht. De berekening was gebaseerd op voorlopige cijfers en daarom was incidenteel resultaat gestort in een reserve. Bij jaarrekening 2012 is aan de reserve herijking Belvédère is € 5,359 mln. onttrokken ter dekking van de ophoging van de voorziening Belvédère. Het saldo van deze reserve bedraagt ultimo 2013 € 2,3 mln. en blijft jaarlijks gelijk tot aan 2017.

2.5 Conclusies ten aanzien van reserves

De belangrijkste conclusies ten aanzien van reserves zijn als volgt samen te vatten.

Het ontbreekt in de Nota Reserves en Voorzieningen aan een actueel en helder beleidskader voor het te voeren beleid inzake reserves. De nota geeft op basis van het BBV vooral een samenvatting welke reserves er zijn en hoe deze in rekening en verantwoording verantwoord dienen te worden. De Nota bevat geen inhoudelijke visie op het beleid ten aanzien van reserves in relatie tot de beleidsprogramma's.



De verantwoording van reserves in de jaarrekening en begroting is niet geheel consistent met de Nota Reserves en Voorzieningen. Zo benoemt de nota een viertal reserves (egalisereserves, beklemde bestemmingsreserves, financieringsreserves en overige bestemmingsreserves) die bij de gemeente Maastricht verantwoord worden, terwijl uit bijlage 4 van de jaarrekening 2013 blijkt dat er geen egalisereserves zijn.

De rekenkamer stelt vast dat er niet systematisch greep wordt gehouden op de reserves middels een aantal beheersingsmaatregelen (waaronder goede bestedingsplannen). Het is van belang om periodiek de bestedingsplannen van de reserves te toetsen aan de werkelijke bestedingen en deze te actualiseren. De raad moet immers geïnformeerd worden over de vraag of voorgenomen plannen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Gezien het beperkte verloop van een aantal bestemmingsreserves is de vraag of deze bestemmingen nog steeds actueel zijn. Dit is overigens consistent met het ontbreken van een bestedingsplan.

Voor sommige reserves is het raadsbesluit tot instelling niet aangetroffen. Besluiten tot instelling van reserves worden vaak impliciet (bij vaststelling jaarrekening) genomen en niet expliciet. De rekenkamer acht het wenselijk dat besluiten tot instelling van reserves expliciet genomen worden en dat de motivering inzake doel en nut en noodzaak alsmede maximale duur van reserves altijd helder worden uiteengezet.

De bestemmingsreserves ter dekking van de kapitaallasten zijn gebaseerd op meerjaren-investeringsplannen en zijn volgens ambtelijke mededeling voldoende. De rekenkamer adviseert periodiek een calculatie te maken ter toetsing of de bestemmingsreserves ter dekking van de kapitaallasten nog voldoende zijn en de raad hierover expliciet te informeren.



3 Voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de wettelijke vereisten voor gemeenten ten aanzien van voorzieningen (paragraaf 3.1). Vervolgens komt het beleidskader van de gemeente Maastricht (paragraaf 3.2) aan de orde. In paragraaf 3.3 wordt het beleid geanalyseerd en getoetst, en vervolgens (in paragraaf 3.4) worden de voorzieningen van de gemeente nader bekeken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte conclusieparagraaf (3.5).

3.1 Wettelijk kader

Net als voor reserves geldt voor voorzieningen dat de betreffende regels in het BBV zijn opgenomen. In de toelichting op het BBV geeft het Rijk aan dat voorzieningen passiefposten (schulden) zijn op de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden op de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum. Indien de omvang van de lasten redelijkerwijs niet valt in te schatten, komen deze in aanmerking voor vermelding in de weerstandsparagraaf en wordt dus geen voorziening gevormd.

Voorzieningen worden (verplicht) gevormd wegens (art. 44, lid 1 BBV):

- concrete verplichtingen en verliezen waarvan de exacte omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten. Het gaat hierbij om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd ook schulden kunnen worden. Er kan een betrouwbare schatting worden gemaakt van de omvang van de verplichting en tevens is het waarschijnlijk dat de afwikkeling geld kost;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijk is te schatten.
- kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het lopende begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren.

Het BBV schrijft voor dat geen voorzieningen mogen worden gevormd voor jaarlijks terugkerende, aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume. In het bijzonder moet hierbij worden gedacht aan het vakantiegeld van de ambtenaren.

In artikel 44 lid 3 BBV is verder geregeld dat van derden verkregen middelen – die specifiek besteed moeten worden – ook tot voorzieningen gerekend moeten worden.

Voorzieningen worden gerekend tot het vreemd vermogen. Vreemd vermogen betreft bestaande verplichtingen van de gemeente die voortkomen uit gebeurtenissen in het verleden waarvan de afwikkeling naar verwachting resulteert in een uitstroom van middelen. Essentieel hierin is dat er voor de gemeente een verplichting bestaat. Voor alle soorten voorzieningen geldt de zogeheten causaliteitseis, dat wil zeggen dat er een samenhang moet zijn met een gebeurtenis in de periode voorafgaande aan de balansdatum.



Bij vaststelling van de jaarrekening wordt beoordeeld of de voorzieningen van voldoende omvang zijn. Indien de omvang van de voorziening groter is dan de verplichting, valt dit surplus vrij ten gunste van het exploitatieresultaat. Als de omvang van de voorziening kleiner is, geldt het omgekeerde.

In de toelichting bij dit artikel geeft het Rijk aan dat het bij voorzieningen gaat om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd schulden kunnen worden, zoals garantieverplichtingen en dergelijke. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals bijvoorbeeld groot onderhoud.

Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke.

Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot het bedrijfsgebeuren in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd.

In artikel 18 van het BBV staat opgenomen dat in de besluiten tot wijzigingen van de begroting per programma de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag worden vastgesteld. Dit betekent voor voorzieningen dat mutaties per programma moeten worden voorgelegd aan de raad. Hiervoor geldt hetzelfde als wat we hierover over reserves hebben aangegeven, namelijk dat deze verplichting alleen geldt voor de autorisatie van bedragen. Beleidsvoorstellen kunnen op een nader vast te stellen moment aan de raad worden voorgelegd.

In de artikelen 55 en 63 van het BBV wordt een aantal regels gesteld ten aanzien van de waardering en de informatievoorziening rondom getroffen voorzieningen. In artikel 63 lid 7 van het BBV wordt aangegeven dat passiva tegen de nominale waarde worden gewaardeerd, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.

Ten aanzien van de informatievoorziening schrijft artikel 55 lid 1 van het BBV voor dat in de toelichting op de balans de aard en de reden van de voorzieningen en de jaarlijkse wijzigingen moeten worden toegelicht. In lid 2 van hetzelfde artikel wordt voorgeschreven dat per voorziening het verloop gedurende het jaar in een overzicht wordt weergegeven. Uit dat overzicht moet het volgende blijken:

- het saldo aan de voorzieningen aan het begin van het begrotingsjaar,
- de toevoegingen aan de voorzieningen,
- ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen,
- de aanwendungen uit de voorzieningen,
- het saldo van de voorzieningen aan het einde van het begrotingsjaar.

Verder geldt dat rentetoevoegingen aan voorzieningen niet zijn toegestaan (art. 45 BBV). Bij dit laatste artikel geeft het BBV als toelichting dat voorzieningen naar beste schatting dekkend dienen te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Het is daarom niet toegestaan rente toe te rekenen aan voorzieningen. Toevoegingen moeten alleen zijn gebaseerd op de tijdige opbouw van de noodzakelijke omvang van de voorziening.



3.2 Beleidskader gemeente Maastricht

In de Nota Reserves en Voorzieningen zijn de beleidsregels en verantwoordelijkheden ten aanzien van de vorming, opheffing en de informatievoorziening rondom voorzieningen van de gemeente Maastricht opgenomen. De gemeente heeft vastgelegd dat voorzieningen getroffen worden voor het afdekken van risico's. Dit uitgangspunt komt overeen met voorzichtigheidsbeginsel vanuit de bedrijfseconomie, namelijk dat lasten worden verantwoord zodra ze bekend zijn en baten worden verantwoord wanneer ze gerealiseerd zijn.

In de nota, aangeboden conform verordening ex artikel 212 Gemeentewet, wordt ten aanzien van voorzieningen het volgende bepaald:

- In de nota wordt ingegaan op:
 - vorming en besteding van reserves,
 - vorming en besteding van voorzieningen,
 - de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot het weerstandsvermogen en de risicoparagraaf zoals opgenomen in de programmabegroting.
- Afwijkingen in geraamde onttrekking of dotaties worden gemeld via de bestuursrapportage en bij de jaarrekening.
- Opheffing van voorzieningen vindt plaats op het moment dat de verplichting c.q. het ingeschatte risico zich heeft geeffectueerd dan wel als gevolg van veranderde omstandigheden is komen te vervallen.
- Dotaties in de onderhoudsvoorziening dienen gebaseerd te zijn op een vastgelegd beheerplan.

3.3 Analyse beleidskader gemeente Maastricht

In deze paragraaf kijken wij in hoeverre het beleidskader van de gemeente Maastricht aansluit op het wettelijk kader.

Het beleidskader inzake het instellen van voorzieningen in Maastricht voldoet aan de regels van het BBV. Dit houdt in dat noodzakelijk te vormen voorzieningen ook daadwerkelijk gevormd moeten worden, ongeacht of de raad hiertoe vooraf heeft besloten. Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn (dus: niet groter en niet kleiner) voor de achterliggende verplichting en risico's. De raad stelt voorzieningen in (en besluit tot dotaties) via de vaststelling van de programma's (in het resultaatbepalende deel). Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden uitsluitend bij afzonderlijk raadsbesluit ingesteld omdat aan dergelijke voorzieningen keuzes ten grondslag liggen (bijv. onderhouds- en kwaliteitsniveau, beheerplannen). Over de vorming van voorzieningen ter dekking van verplichtingen en verliezen, risico's, bijdragen van derden wordt de raad geïnformeerd en, waar qua tijdstip mogelijk, vindt aanpassing van de begroting plaats.

De Nota Reserves en Voorzieningen stelt dat per voorziening moet worden aangegeven:

- de omschrijving van het doel waarvoor de voorziening wordt gevormd;
- de gewenste of noodzakelijke omvang: van elke voorziening moet een financiële onderbouwing aanwezig zijn;



- de omvang en de wijze van stortingen en bestedingen (structureel of incidenteel), inclusief onderbouwing en dekking daarvan, bijvoorbeeld op basis van meerjarenplanning;
- de looptijd.

Voorzieningen worden opgeheven als de verplichting/risico waarvoor de voorziening is gevormd, is ingelost of op een andere wijze ophoudt te bestaan. In het laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gevolgen van veranderingen in wet- en regelgeving. Omdat opheffing in die situaties verplicht is ingevolge het BBV, is geen raadsbesluit hiertoe noodzakelijk. Voorzieningen ter egalisatie van kosten worden opgeheven na besluit daartoe van de raad. Wanneer een voorziening wordt opgeheven komt het saldo ten gunste van de exploitatie.

Het beleidskader van de gemeente Maastricht zoals weergegeven in de Nota Reserves en Voorzieningen vormt vooral een aanvulling op het wettelijk kader en laat geen strijdigheden zien.

De rekenkamer stelt wel vast dat het college, net als geldt voor de reserves (zie hoofdstuk 2), niet jaarlijks op basis van risico- en onderhoudsinschattingen een voorstel doet aan de raad welke voorzieningen moeten worden getroffen om aan toekomstige verplichtingen te voldoen.

3.4 Analyse voorzieningen gemeente Maastricht

In deze paragraaf kijken wij naar de omvang en samenstelling van de voorzieningen. Allereerst laten wij in onderstaande tabel de ontwikkeling van de omvang van voorzieningen van de gemeente Maastricht zien. Omdat de controlerend accountant al expliciet naar de voorzieningen kijkt, heeft de rekenkamer dit werk niet overgedaan. Daarom is deze paragraaf korter dan de paragraaf over reserves.



Begroting 2013 - 2017 Gemeente Maastricht

Ontwikkeling Voorzieningen	programma	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017
Voorzieningen		20.910.995	15.944.704	12.711.249	12.889.084	13.331.620
APPA	1	1.557.318	1.557.318	1.557.318	1.557.318	1.557.318
Hengelo Kans zien en benutten	3	-	-	-	-	-
Voorziening wet inburgering	4	-	-	-	-	-
WMO	6	-	-	-	-	-
GSB III Inburgering en integratie	6	-	-	-	-	-
Onderhoud sportaccomodaties	7	250.210	250.210	250.210	250.210	250.210
Groot onderhoud geusseltbad	7	192.000	384.000	576.000	768.000	960.000
Speelvoorzieningen	7	373.838	378.398	382.958	387.518	392.078
Kumulus instrumentarium	8	174.815	187.650	200.485	213.320	226.155
Kumulus instrumentarium valkenburg	8	58.664	58.664	58.664	58.664	58.664
Kumulus onderhoud Herbenusstraat	8	33.108	40.608	48.108	55.608	63.108
Kumulus onderhoud St Maartenspoort	8	59.000	66.500	74.000	81.500	89.000
Groot onderhoud Centre Ceramique	8	430.000	316.000	52.000	138.000	224.000
Groot onderhoud NHM	8	54.186	34.186	59.186	84.186	109.186
Theater Groot Onderhoud	8	147.143	147.143	147.143	147.143	147.143
Theater Inkomstenderving MU	8	21.966	21.966	21.966	21.966	21.966
SIB: Unilocatie Leeuwenborgh Trajectum	9	67.240	71.140	75.267	79.632	84.251
Innovatie onderwijs	9	-	-	-	-	-
Onderhoud schoolgebouwen	9	-	-	-	-	-
Vangnet MJOP BOG	10	718.514	-	-	-	-
Prev onderhoud gemeentelijk privaat bebouwd OG	10	-	-	-	-	-
Onderhoud stadion Geusselt	10	251.645	369.292	191.768	255.803	374.729
Voorziening claims debiteuren	10	162.433	162.433	162.433	162.433	162.433
Veegschon opleveren Grondbank	10	-	-	-	-	-
WOP BGW	10	-	-	-	-	-
BTW BCF OBM	10	518.470	518.470	518.470	518.470	518.470
Stadsvernieuwing ISV III (2010-2014)	10	2.863.687	988.453	1	1	1
Stadsvernieuwing ISV II (2005-2009)	10	3.772.305	2.139.763	887.431	878.505	878.505
Stadsvernieuwing ISV I (2002-2004)	10	319.997	319.997	319.997	319.997	319.997
Besluit locatiegebonden subsidies	11	-	-	-	-	-
Geldelijke steun huurwoningen 1987	11	18.345	7.784	2.181	-	-
Leefbaarheidsfonds corporaties/gemeente	11	1.234.778	554.640	-	-	-
ANWB bewegwijzering	12	89.117	89.117	89.117	89.117	89.117
Parkeerbijdrageregeling	12	855.901	855.901	855.901	855.901	855.901
Riolen	13	-	-	-	-	-
Vestingvisie	13	-	-	-	-	-
EU doelstelling 2 Maastricht Noord	15	-	-	-	-	-
Resultaat BAZN	15	30.107	30.107	30.107	30.107	30.107
ICES traject / maastricht monitor	15	-	-	-	-	-
Mediamix effecten	15	20.766	20.766	20.766	20.766	20.766
FLO overgangsrecht	15	182.940	182.940	182.940	182.940	182.940
Fricitie Mobiliteit PD	15	-	-	-	-	-
Fricitie Mobiliteit VTH	15	478.929	293.721	129.741	-	-
Fricitie de uitdaging vml SEB	15	300.330	300.330	300.330	300.330	300.330
Waardeoverdracht pensioenrechten	15	412.017	412.017	412.017	412.017	412.017
Personele voorziening algemeen	15	-	-	-	-	-
BTW BCF Ruimte	15	3.228	3.228	3.228	3.228	3.228
MTB	15	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Voorz Suppl. Tunnel Operators	15	257.998	181.962	101.516	16.404	-
Totaal Voorzieningen		20.910.995	15.944.704	12.711.249	12.889.084	13.331.620



De omvang en samenstelling van de voorzieningen wordt overzichtelijk gepresenteerd in de bijlage bij de jaarrekening en begroting. Geen van de voorzieningen heeft een negatieve stand.

Gedurende het jaar wordt de raad, bij afwijkingen, geïnformeerd over de ontwikkelingen van voorzieningen. Dit kan via de reguliere planning en control-producten gebeuren dan wel op basis van afzonderlijke besluiten die door het college aan de raad worden voorgelegd.

Op basis van de uitgangspunten die in de Nota Reserves en Voorzieningen staan opgenomen kunnen voorzieningen, in tegenstelling tot reserves, tegen contante waarde worden opgenomen. De externe accountant controleert jaarlijks of aan het wettelijk kader wordt voldaan. Hierover zijn geen opmerkingen gemaakt in het accountantsverslag over 2013.

Voor de voorzieningen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen heeft Maastricht actuele beheerplannen. De tijdshorizon van de beheerplannen loopt tot 2017. Op basis van deze beheerplannen worden dotaties en onttrekkingen gedaan. In hoeverre de onderhoudsvoorzieningen volledig zijn, is voor de rekenkamer niet duidelijk.

In het navolgende worden de belangrijkste voorzieningen kort geanalyseerd.

Voorziening APPA (Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers)

De voorziening APPA is gevormd omdat wethouders niet zijn aangesloten bij een pensioenfonds. Gemeenten zijn verplicht voor hun pensioen te sparen. Om aan de toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen, heeft de gemeente de overdrachtswaarde van de toekomstige pensioenverplichtingen gestort in deze voorziening. Periodiek (bij jaarrekening) wordt deze actuariële berekening geactualiseerd op basis van een berekening gemaakt door Loyalis.

Voorziening onderhoud sportaccommodaties

Deze voorzieningen dient ter dekking voor niet-uitgevoerde/geraamde gebruikersonderhoudskosten buitensport/binnensport, en eigenaarsonderhoudskosten binnensport 2013, voor onderhoud dat in 2014 zal worden uitgevoerd. De storting in de voorziening onderhoud sportaccommodaties is gelijk aan de onttrekking over de jaren 2013 tot en met 2017. Met ingang van de begroting 2016 wordt, zo heeft de rekenkamer begrepen, deze voorziening gebaseerd op een actuele meerjarige onderhoudsplanning.

Voorziening groot onderhoud Geusseltbad

De voorziening groot onderhoud Geusseltbad neemt jaarlijks met € 192.000 toe. Deze toename is gebaseerd op een meerjarige onderhoudsplanning.



Voorziening speelvoorzieningen

Dit betreft een egalisatievoorziening voor vervanging speeltoestellen.⁹ De voorziening speelvoorzieningen neemt toe tot € 226.000 in 2017.

Voorziening Kumulus instrumentarium Valkenburg

Kumulus verzorgt ook de muzieklessen voor de gemeente Valkenburg. De instrumenten die daarvoor worden gebruikt staan in Valkenburg. Daar worden ook de lessen gegeven. Wanneer instrumenten versleten zijn worden ze ten laste van deze voorziening aangeschaft of gerepareerd. De voorziening is gebaseerd op de economische levensduur van de instrumenten. Recentelijk heeft ten behoeve van de verzekering een nieuwe inventarisatie plaatsgevonden van alle instrumenten. De voorziening Kumulus instrumentarium Valkenburg blijft jaarlijks gelijk tot aan 2017 en is gebaseerd op de ouderdom van de instrumenten.

Voorziening Kumulus onderhoud Herbenusstraat/St Maartenspoort

Op dit moment wordt het onderhoudsplan voor de beide gebouwen van Kumulus geactualiseerd, om te komen tot een goede raming van de benodigde dotatie. De uitkomst van deze plannen zal waarschijnlijk leiden tot een aanpassing van de dotaties. De voorziening Kumulus onderhoud Herbenusstraat en St Maartenspoort neemt nu, op basis van het tussentijdse onderhoud, jaarlijks toe tot en met 2017.

Voorziening Groot onderhoud Centre Céramique / Natuurhistorisch Museum

De stortingen in de voorziening groot onderhoud van Centre Céramique bedragen jaarlijks €86.000 en zijn gebaseerd op een raming van het huurderonderhoud. De onttrekkingen vinden plaats vanaf het moment dat de verbouwing zal plaatsvinden, naar verwachting in 2015. Vandaar dat de onttrekkingen op begrotingsbasis verspringen. De stortingen in de voorziening groot onderhoud waren gebaseerd op een ouder onderhoudsplan dat liep tot en met 2013. De realisatie is echter uitgelopen tot en met 2015. Vandaar dat er in 2014 geen storting is geraamd. De gemeente verwacht dat vanaf 2015 weer rekening gehouden wordt met een storting in de voorziening om continuïteit te waarborgen. Voor beide instellingen wordt het onderhoudsplan momenteel in overleg met vastgoed herzien om te komen tot een goede raming van de benodigde dotatie. De uitkomst van deze plannen zal leiden tot een aanpassing van de dotaties.

Voorziening Theater Groot Onderhoud

Op dit moment wordt het onderhoudsplan geactualiseerd. Bedragen zijn een globale inschatting.

⁹ Raadsstuk Toekomstvisie speeltuinen en speelplekken.



Voorziening Theater inkomstenderving

De voorziening Theater inkomstenderving muteert niet en blijft jaarlijks gelijk. Het Programma Musica Sacra is al rond en vervolgens zijn er nog onzekerheden over uitstaande subsidieaanvragen. Om dit te ondervangen is er een voorziening getroffen. Deze middelen worden in 2014 voor tegenvallende inkomsten Musica Sacra ingezet. Dit was bij begroting 2015 nog niet bekend.

Voorziening SIB Unilocatie Leeuwenborgh Trajectum

Dit is een oude voorziening die volgens de gemeente moet vrijvallen.

Voorziening Claims debiteuren

Deze voorziening is gevormd voor twee lopende rechtszaken betreffende bouwleges.

Voorziening Stadsvernieuwing ISV I (2002-2004)

De voorziening Stadsvernieuwing ISV I (2002-2004) blijft jaarlijks gelijk. De verklaring voor het gelijkblijven van deze voorziening is een garantstelling, zijnde de bijdrage startersregeling/ starterslening.

Voorziening ANWB-bewegwijzering

Deze voorziening bestaat niet meer. Toch staat deze nog opgenomen in de jaarrekening 2013.

Voorziening Parkeerbijdrageregeling

Wanneer een initiatiefnemer zelf niet kan voorzien in het realiseren van parkeerplaatsen, kan daarin worden voorzien door het storten van een bedrag in het parkeerfonds. De gemeente verplicht zich daarbij binnen een periode van 10 jaar de betreffende parkeerplaatsen te realiseren. Indien realisatie binnen deze termijn niet heeft plaatsgevonden, heeft de gemeente een terugbetalingsverplichting.

Met ingang van 1999 wordt de parkeerbijdrage niet meer geregeld via de parkeerovereenkomst maar via een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning. Op deze wijze wordt voorkomen dat de gemeente gehouden is tot terugbetaling van de bijdrage. De voorziening van € 855.000 bestaat uit:

- een mogelijke terugbetalingsverplichting van in het verleden ontvangen parkeerbijdragen (€ 205.000);
- een dekking van de kosten van de realisatie van de P&R-voorziening Maastricht Noord (€ 400.000);
- een bijdrage bestemd voor de NS als bijdrage in de kosten voor de uitbreiding van de P&R-voorziening Parallelweg (€ 250.000).

Overige voorzieningen

De volgende voorzieningen blijven jaarlijks gelijk tot en met 2017:

- **Resultaat BAZN:** deze voorziening bestaat niet meer en dient naar het oordeel van de rekenkamer gecorrigeerd te worden.
- **Mediamix effecten:** deze voorziening valt vrij in 2015.
- **FLO overgangsrecht:** de gemeente heeft desgevraagd geen verklaring waarom deze voorziening bestaat en tot en met 2017 gelijk blijft.
- **Fricctie de uitdaging vml SEB:** deze voorziening dient vrij te vallen in 2014.



- **Waardeoverdracht pensioenrechten:** de gemeente heeft desgevraagd geen verklaring waarom deze voorziening bestaat, c.q. tot en met 2017 gelijk blijft.

3.5 Conclusies ten aanzien van voorzieningen

De belangrijkste conclusies ten aanzien van voorzieningen zijn als volgt samen te vatten. Het beleidskader van de gemeente Maastricht vertoont geen strijdigheden met het wettelijk kader. Er vindt in de gemeente geen periodieke evaluatie en actualisatie van voorzieningen plaats. Gezien het beperkte verloop van een aantal voorzieningen is de vraag of deze nog steeds actueel zijn of geactualiseerd dienen te worden. De rekenkamer stelt tevens vast dat voor een aantal voorzieningen voor onderhoud geen actuele onderhoudsplannen beschikbaar zijn. Inzake voorzieningen voor onderhoud moet een duidelijker inzicht komen in de relatie tussen gewenst onderhoudsniveau en de jaarlijkse onderhoudskosten en de omvang van de voorzieningen.



4 Weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bufferfunctie van de reserve. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2 betreft dat het creëren van reserves met als doel om mogelijke tegenvallers op te kunnen vangen. Om mogelijke tegenvallers zelf op te kunnen vangen moet een gemeente beschikken over voldoende weerstandsvermogen. Op basis van de definities en de (wettelijke) voorschriften worden de begrippen weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit uiteengezet, en wordt ingegaan op de manier waarop de gemeente Maastricht deze begrippen in haar beleid hanteert. In het vervolg wordt aangegeven of Maastricht (met als peildatum 31 december 2013) over voldoende weerstandsvermogen beschikt. Essentieel voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen is de manier waarop de risico's worden geschat en vervolgens ook beheerst. Daarom wordt in dat hoofdstuk ook ingegaan op de vraag hoe Maastricht omgaat met de (voorzien) toekomstige risico's.

4.2 Voorschriften en definities

Eerder is in dit rapport uitgebreid ingegaan op het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit besluit schrijft ook voor dat de gemeente inzicht moet geven in het weerstandsvermogen. Artikel 11 van het BBV definieert het weerstandsvermogen als 'de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie'.

Het BBV schrijft tevens voor dat de paragraaf over het weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting tenminste bevat:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit,
- een inventarisatie van de risico's,
- het beleid m.b.t. de weerstandscapaciteit en de risico's.

We zullen verder ingaan op de manier waarop aan deze verplichtingen kan worden voldaan.

4.3 Beschikbare weerstandscapaciteit

Onder **weerstandscapaciteit** wordt verstaan 'de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt, of kan beschikken, om niet-begrote kosten te dekken'. Er wordt dus een onderscheid gemaakt tussen die kosten die deel uitmaken van de begroting (en meerjarencijfers) en niet-begrote kosten. Bij de weerstandscapaciteit gaat het dus om niet-begrote kosten. Onvoorzien kosten die bijvoorbeeld in een geaccordeerd budget zijn opgenomen, vallen hier dus niet onder. Die zijn immers, door goedkeuring van het budget, in beginsel gedekt.

In het BBV wordt een onderscheid gemaakt tussen de incidentele weerstandscapaciteit en de structurele weerstandscapaciteit.



Onder **incidentele weerstandscapaciteit** wordt verstaan het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het bestaande niveau. Dat vermogen bestaat concreet uit:

- de algemene reserve en de reserves waaraan de raad een bestemming heeft gegeven die kan worden gewijzigd (bestemmingsreserves);
- de raming in de begroting voor onvoorziene uitgaven, voor zover hier nog geen concrete bestemming aan is gegeven;
- stille reserves voor zover op korte termijn liquide te maken (bijvoorbeeld onderwaardering van activa of overwaardering van passiva).

De algemene reserve kan aangewend worden voor nieuw beleid of het opvangen van tegenvallers in het jaarresultaat. Aan de bestemmingsreserves heeft de raad weliswaar al een bestemming gegeven, dus een vastgestelde toekomstige onttrekking, maar er bestaat nog geen verplichting om dit ook daadwerkelijk te doen. Met andere woorden: de raad kan ook besluiten om dat alsnog niet te doen en de bestemming te wijzigen en/of eventueel toe te voegen aan de algemene reserve.

De **structurele weerstandscapaciteit** is het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. Hiertoe worden gerekend:

- de onbenutte belastingcapaciteit,
- bezuinigingsmogelijkheden (voor zover niet al meegenomen in begroting en meerjarenraming),
- de cumulatie van onvoorziene uitgaven.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de som van de genoemde elementen in de incidentele en structurele weerstandscapaciteit.

Het zal duidelijk zijn dat voorzieningen geen deel uitmaken van de weerstandscapaciteit, omdat daarvoor al óf verplichtingen zijn aangegaan óf sprake is van risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid. Dat laatste betekent dat vrijwel zeker is dat die uitgaven nodig zijn, maar alleen de exacte omvang en het moment daarvan zijn niet (geheel) bekend.

4.4 Weerstandsvermogen: beschikbare vs benodigde weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen is dus het vermogen tot het opvangen van risico's die in potentie een materieel financieel belang hebben. Risico wordt daarbij gedefinieerd als een mogelijke belemmering voor het behalen van doelstellingen. De omvang van het risico wordt bepaald door de kans (mate van waarschijnlijkheid) en de geschatte (gekwantificeerde) impact op de doelstellingen.¹⁰ Een optelsom

¹⁰ De kern voor het identificeren, kwantificeren en beheersen van deze risico's ligt in goed risicomanagement.



van de op deze manier financieel gekwantificeerde risico's levert dan de **benodigde** weerstandscapaciteit.

De **beschikbare** weerstandscapaciteit afgezet tegen de **benodigde** weerstandscapaciteit leidt tot een getal, een ratio voor het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is dus niets meer of minder dan de beschikbare weerstandscapaciteit gedeeld door de benodigde weerstandscapaciteit. Als deze ratio groter is dan 1, kunnen de voorziene risico's gedekt worden. Is deze ratio kleiner dan 1 dan lukt dit niet. Groter dan 2 is uitstekend, kleiner dan 0,6 is ruim onvoldoende. In de Nota weerstandsvermogen van de gemeente wordt aangekondigd dat in de begroting en de jaarrekening deze ratio elk jaar zal worden weergegeven.

De raad heeft aangegeven, bij de vaststelling van de Nota Weerstandsvermogen op 23 juni 2009, te streven naar een ratio van tenminste 1.

Het weerstandsvermogen is dus een relatie, in casu een ratio, tussen de weerstandscapaciteit (in de teller) en het risicoprofiel (in de noemer). Het is in de literatuur, en ook bij andere gemeenten, gebruikelijk om aan de grootte van deze ratio (R) een oordeel te verbinden. In onderstaande tabel¹¹ wordt deze ratio gedeut:

Tabel ratio weerstandsvermogen

R	Betekenis
$2 < R$	Uitstekend
$1,4 < R < 2,0$	Ruim voldoende
$1,0 < R < 1,4$	Voldoende
$0,8 < R < 1,0$	Matig
$0,6 < R < 0,8$	Onvoldoende
$R < 0,6$	Ruim onvoldoende

4.5 Duiding van het weerstandsvermogen in Maastricht

Hierboven is uiteengezet hoe de kwantitatieve ratio – volgens de door de raad vastgestelde Nota weerstandsvermogen – kan worden omgezet in een kwalitatieve duiding. Die conversie geschiedt aan de hand van een zespuntschaal en wordt in gemeenteland breed toegepast. Het Maastrichtse college maakt in begrotingen en jaarrekeningen daarnaast echter ook gebruik van een driepuntschaal. Daarbij is niet duidelijk wat de kwantitatieve betekenis van deze driepuntschaal is. In de gemeentelijke

¹¹ Deze tabel is, blijkens een verwijzing in de begroting 2014 van de gemeente Amsterdam, mede door de Universiteit Twente ontwikkeld.



stukken wordt niet duidelijk gemaakt of en zo ja wat precies het onderscheid is tussen beide schalen. Zo wordt in de jaarrekening 2013 (op p.173) bij het programma 15 (Algemene inkomsten en uitgaven) vermeld dat – op een driepuntschaal – de realisatie in de jaarrekening “voldoende” is, en dat in de ambitie van de begroting gestreefd werd naar “goed”. Onduidelijk is wat ‘goed’ hier betekent. Op de driepuntschaal komt de kwalificatie “goed” wel voor; maar op de door de raad vastgestelde zes-puntschaal weer niet.

Onderstaand een opsomming van de kwalificaties in de verschillende documenten, maar waarvan dus niet duidelijk is wat de kwantitatieve betekenis is:

- Jaarrekening 2013 (p. 173) ambitie: “goed”
(p. 215) ratio “voldoende”
- Begroting 2014 (p. 136) ambitie: “voldoende”
(p. 167) huidige ratio: “ruim voldoende”
- Begroting 2015 (p. 150) begroting 2014 “goed”
(p. 150) ambitie 2015 “goed”
(p. 189) ratio in 2015 “ruim voldoende”

Een tweede technische onduidelijkheid betreft het gebruik van de ratio: wordt deze gebruikt als doelstelling (waar naartoe gewerkt wordt) of als min of meer toevallige resultante van het beleid?

Dat het de eerste mogelijkheid is, lijkt op te maken uit de begroting 2015. Bij de duiding van de ratio wordt (in paragraaf 5.3.3. p. 189) gemeld dat de ratio in 2015 ruim voldoende is. Er staat: “In de Kadernota weerstandsvermogen is ook aangegeven dat indien de kwalificatie boven “voldoende” stijgt, er financiële ruimte ontstaat. Gelet op de huidige economische omstandigheden wordt het weerstandsvermogen in stand gehouden”. Dit duidt dus op een streven naar een bepaald niveau, het bereiken van een doelstelling.

Maar dat blijkt later toch anders te liggen. Bij de begroting 2015 worden hierover door de raad vragen gesteld aan het college (vraagnummer 102). De vraag luidt: “Waarom wordt er gerekend met een groter wordend weerstandsvermogen? Terwijl weerstandsvermogen 2015 voldoende is, staat aan het eind van dit hoofdstuk”. Het college antwoordt hierop: “De beschikbare weerstandscapaciteit is gebaseerd op de begrotingscijfers zijnde m.n. de geraamde stand van de reserves. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van de risico-inventarisatie waarbij deze risico’s voor zover mogelijk financieel gekwantificeerd worden. De toename van de weerstandscapaciteit is een resultante van dit schattingsproces en geen bewuste keuze”.

Onduidelijk is wat nu de benadering van het college is van het weerstandsvermogen: een resultante of een doelstelling? Het zou goed zijn als het college en de raad hier afspraken over maken.



4.6 Het gemeentelijk beleid met betrekking tot weerstandscapaciteit

De gemeente meldt in de Nota weerstandsvermogen dat, in aanvulling op de omschrijving van het BBV, bij de bepaling van de weerstandscapaciteit tevens worden meegenomen de algemene reserve OBM, de risicobuffer, de post onvoorzien en de egalisatiereserves.¹² In de nota wordt gemeld, en voor de Maastrichtse situatie becommentarieerd, uit welke elementen de weerstandscapaciteit bestaat en hoe de gemeente hier mee om denkt te gaan.

De gemeente stelt dat de *algemene reserve* en de *reserve grondbedrijf* beide vrij inzetbaar zijn, zonder dat dit consequenties heeft voor de exploitatie. Van de *bestemmingsreserves* worden die reserves die volledig beklemd zijn niet meegerekend. Dat geldt ook voor die reserves waarvan het resultaat nog moet worden gerealiseerd (een herwaarderingsreserve bijvoorbeeld) of uit de opbrengst een structurele bijdrage aan de begroting wordt voorzien (bijvoorbeeld het Vruchtboomfonds). De rekenkamer kan deze overwegingen volgen, maar tekent bij deze laatste (het Vruchtboomfonds) aan dat deze met behoud van de reële omvang, wel degelijk bij de beoordeling van de beschikbare weerstandscapaciteit kan worden betrokken. En dat dit, gegeven die omvang, dan een geheel ander licht werpt op het gemeentelijk weerstandsvermogen. Dat wordt dan aanmerkelijk groter, dus beter.

Omdat de opbrengsten van *stille reserves* met grote onzekerheden omgeven zijn, worden deze in Maastricht niet meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit.

Ook de *onbenutte belastingcapaciteit* wordt in Maastricht niet meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit, omdat de OZB-tarieven, volgens de nota, liggen op het gemiddelde niveau van de algemene uitkering. Omdat, zo meldt de nota eveneens, de raad heeft besloten dat een groot aantal belastingen en leges kostendekkend moet zijn, is de extra ruimte uit de onbenutte belastingcapaciteit zeer beperkt.

Tot slot is er nog een toelichting nodig bij enkele reserves. De post *Onvoorzien* in de begroting heeft een vaste hoogte van € 483.000.¹³ De *behoedzaamheidsreserve* (in 2009 groot € 2.145.000) is dat deel uit de algemene uitkering via het Gemeentefonds, dat het Rijk reserveert voor de uitlichting uit het Gemeentefonds wegens verwachte onderuitputting van de rijksuitgaven. De behoedzaamheidsreserve is onderdeel van de zgn. Risicobuffer. De post Onvoorzien en de Risicobuffer worden beide meegeteld bij de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit.

¹² Nota weerstandsvermogen, juni 2009, pag. 2.

¹³ In de begroting onder Algemene Dienst is een post 'onvoorzien' opgenomen ter grootte van € 483.000. Deze post is bedoeld om incidentele tegenvallers van college en raad met incidentele middelen te dekken.



4.7 Het gemeentelijk beleid ten aanzien van het bepalen van de risico's

Het begrip risico wordt door de gemeente gedefinieerd als "een onzekere gebeurtenis die negatieve effecten (schade) kan hebben op de realisatie van de beleidsdoelstellingen c.q. totstandkoming van de vastgestelde producten en diensten van een organisatie".¹⁴

Allereerst wordt in de genoemde beleidsnota ingegaan op het toenmalig (anno 2009) gevoerde risicobeleid. Aangegeven wordt dat per domein de voornaamste risico's zijn geïnventariseerd. Als er onduidelijkheid is over de aard van de risico's worden deze door de domeinen zelf onderzocht. Het kan ook resulteren in het bewust aanvaarden van die risico's, dus een bewuste keuze voor een hoger risicoprofiel i.p.v. onbewust risico lopen. Het resultaat is een geprioriteerde lijst met risico's. Vervolgens, zo meldt de nota, is nagegaan of voldoende beheersmaatregelen zijn getroffen. De theoretisch mogelijke status van die maatregelen wordt gemeld.¹⁵ Als die niet voldoende zijn, "moet het management maatregelen nemen". Gemeld wordt dat risicomanagement een normale managementverantwoordelijkheid is. Niet gemeld wordt of het management die maatregelen kan nemen en of daar ook op gestuurd en gemonitord wordt. Aangekondigd wordt verder dat de identificatie van de risico's jaarlijks herhaald wordt. We komen hier nog op terug.

Uitgebreid wordt aangekondigd op welke manier het toekomstige organisatiebrede risicomanagement vorm gegeven zal worden. Opmerkelijk is daarbij de bewuste keuze voor een niet-kwantitatieve benadering van de risico's. Het argument is dat het omgevingsveld van de gemeente heel dynamisch is en dat het model daarom te ingewikkeld zou worden.¹⁶ Accent wordt daarom gelegd op de "bewustwording bij medewerkers" en het "ontwikkelen van een zekere risicogevoeligheid en het vroeg aanpakken daarvan". Met huivering zo lijkt het, wordt gesproken over de kwantitatieve benadering: "Dit laat onverlet dat een zekere kwantificering onontkoombaar is, namelijk voor die risico's die geheel of gedeeltelijk beheerst moeten worden middels het weerstandsvermogen". De rekenkamer begrijpt deze aarzeling niet. Juist kwantificering geeft het beste inzicht en biedt de mogelijkheid om richting te geven aan de te treffen maatregelen¹⁷. Dat is eigenlijk de enige manier om de omvang van een benodigde reserve vast te stellen: een te kleine reserve is riskant; een te grote reserve kost geld en legt onnodig beleidsmiddelen vast.

¹⁴ Zie voetnoot 6.

¹⁵ De status wordt als volgt gedeut. De beheersmaatregelen zijn in opzet en werking adequaat; zijn niet of niet geheel adequaat, of er is onduidelijkheid over aard en omvang van de risico's en/of de opzet van de beheersmaatregelen.

¹⁶ Omgekeerd wordt van het risicomanagement juist heel veel verwacht: "Risicomanagement moet juist stimuleren dat ambtenaren met passie, leiderschap en lef hun taak verrichten".

¹⁷ Deze houding kan de gemeente Maastricht er mogelijk ook van weerhouden om te kijken naar meer geavanceerde methoden om de risico's in kaart te brengen, zoals bijvoorbeeld beschreven door Haisma in "Financieel weerstandsvermogen berekenen met risicosimulatie"; B&G mei / juni 2004, pag. 24 e.v.



5. Het weerstandsvermogen in Maastricht

Voortbouwend op hoofdstuk 4 wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de manier waarop de gemeente Maastricht omgaat met weerstandsvermogen en hiervan verslag doet in jaarrekening en begroting. Gekeken wordt of de gemeente over voldoende weerstandsvermogen beschikt. We herhalen hier dat het BBV het weerstandsvermogen beschrijft als een relatie, een ratio, tussen weerstandscapaciteit en risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Beide componenten van de ratio zullen onderstaand worden beschreven en toegelicht.

5.1 De weerstandscapaciteit in Maastricht per 31 december 2013

De som van alle reserves van de gemeente Maastricht bedraagt per 21 december 2013 € 289.278.683,--¹⁸.

In de jaarrekening 2013 is paragraaf 5.3 gewijd aan het weerstandsvermogen en de risicobeheersing. De weerstandscapaciteit¹⁹ bestaat volgens de jaarrekening per 31 december 2013 uit de volgende posten.

Tabel 1

Omvang en samenstelling weerstandsvermogen per 31 december 2013 (getallen x € 1.000)	
Post onvoorzien	483
Risicobuffer ²⁰	2.165
Algemene reserve	6.218
Algemene reserve Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed ²¹	0
Overige bestemmingsreserves ²²	115.537
<u>Onbenutte belastingcapaciteit</u>	<u>0</u>
<u>Weerstandscapaciteit</u>	<u>124.403</u>

Bij de algemene reserve wordt in de jaarrekening opgemerkt dat deze conform de minimumnorm van de provincie is, en daarom niet vrij inzetbaar. Bij de overige bestemmingsreserves wordt opgemerkt

¹⁸ Jaarrekening 2013, bijlage 4.

¹⁹ De jaarrekening noemt dit ten onrechte weerstandsvermogen, waar weerstandscapaciteit is bedoeld.

²⁰ De risicobuffer is bedoeld voor risico's die zich daadwerkelijk voordoen. Zo zijn, zo blijken uit de jaarrekening 2013 paragraaf 5.3.1., onder meer de volgende tegenvallers te zijn betaald: buurtbeheerbedrijven (0,4 mln.), achterstallig onderhoud en energie sportaccommodaties (0,8), MECC (0,6), bijdrage MTB (0,2)

²¹ Identiek aan Reserve Grondbedrijf

²² De stijging in 2013 wordt volgens de toelichting in de jaarrekening vooral veroorzaakt door stortingen in de reserve A2. De reserve valt volgens de toelichting in 2016 volledig vrij. Niet gemeld wordt in welke richting in 2016 dan aanwending zal geschieden: ten behoeve van de A2 of ten gunste van het resultaat.



dat deze beperkt inzetbaar zijn vanwege bestemming en aangegane verplichtingen. Niet duidelijk wordt gemaakt in de jaarrekening welk deel dat betreft en waarom dan toch de gehele post 'overige bestemmingsreserves' bij de weerstandscapaciteit wordt geteld. Als dat een substantieel deel betreft, dient de weerstandscapaciteit met datzelfde bedrag te worden verlaagd.

De onbenutte belastingcapaciteit wordt op 0 gesteld omdat door de jaren heen de tarieven, volgens mededeling in de jaarrekening, vaak al zijn gemaximeerd op 100% kostendekking of wettelijk zijn gemaximeerd. De overblijvende belastingen en tarieven worden niet materieel genoeg geacht om mee te nemen. De conclusie wordt in de jaarrekening getrokken dat een belastingverhoging niet direct in de weerstandscapaciteit kan worden meegenomen. De rekenkamer voegt daaraan toe: met als gevolg dat de gepresenteerde weerstandscapaciteit kleiner is.

Omdat aan de hand van de jaarrekening niet duidelijk vastgesteld kan worden welke componenten wel en niet zijn betrokken bij de bepaling van de weerstandscapaciteit c.q. bij de berekening van het weerstandsvermogen, heeft de rekenkamer navraag gedaan bij de gemeente. Daarbij werd het volgende gemeld.

Ten behoeve van de bepaling van de weerstandscapaciteit worden niet alle reserves meegeteld. Zo wordt bijvoorbeeld het Vruchtboomfonds (ad afgerond € 145,9 mln.) niet meegeteld, omdat uit die reserve een structurele bijdrage aan de begroting is voorzien. Ook de financieringsreserve (ad € 21,6 mln.) wordt niet meegeteld, omdat alle investeringsuitgaven met 'lang geld' gefinancierd moeten worden. Daarmee rekening houdend en de posten 'onvoorzien' (ad € 0,5 mln.) en de risicobuffer (ad € 2,6 mln.) erbij optellend, bedraagt dan de weerstandscapaciteit € 124,4 mln.

Echter voor de berekening van het weerstandsvermogen (dus de ratio) wordt ook de reserve van de A2 (ad € 65,3 mln.) niet meegenomen door de gemeente omdat deze een zogenaamde spaarvariant is en alleen voor dit doel kan worden aangewend.²³ Het gespaarde bedrag is in 2016 bestemd voor de bijdrage van de gemeente Maastricht in het project A2.²⁴

Voor de berekening van de ratio worden volgens de gemeente de volgende reserves – met de daarbij door de gemeente aangegeven argumentatie - niet meegerekend:

Vruchtboomfonds	Inzet is niet mogelijk omdat uit de reserve een structurele bijdrage aan de begroting is voorzien.
Reserve A2	Spaarvariant.

²³ De rekenkamer merkt hierover op dat als hier met partners concrete afspraken over zijn gemaakt, er eerder sprake is van een voorziening dan van een reserve, omdat dan sprake is van een verplichting.

²⁴ Het zou daarom duidelijker zijn geweest als de reserve A2 niet in het betreffende overzicht zou zijn opgenomen of voorzien zou zijn van een duidelijke toelichting. De presentatie in de jaarrekening 2013 is niet helder op dit punt.



Financieringsreserve	Op grond van Wet Fido moeten alle investeringsuitgaven worden gefinancierd met langlopende middelen. Dit kan met eigen vermogen (gemeente leent van zichzelf in plaats van derden (dus intern financieren). Reserves productiemiddelen.
Overige reserves	Zijn alle overige bestemmingsreserves (exclusief VBF, A2 en financieringsreserves) en egalisereserves (waaronder de bedrijfsreserves).
Stille reserves	Tellen we niet mee bij de bepaling van de weerstandscapaciteit (conform nota weerstandsvermogen). Overigens is de inschatting dat we gezien de huidige woningmarkt op dit moment nauwelijks stille reserves hebben (panden met marktwaarde > boekwaarde).

Uiteindelijk wordt van de totale reserves van de gemeente Maastricht ad (afgerond) € 289 mln. een bedrag van afgerond € 59 mln. gerekend tot de weerstandscapaciteit. Dat leidt dan tot onderstaande door de gemeente verstrekte tabel voor de weerstandscapaciteit²⁵:

Tabel 1

	“staat d” v.d. jaarrekening 2013	weerstandsvermogen jaarrekening 2013	beschikbare weerstandscapaciteit jaarrekening 2013
			<i>berekening ratio</i>
algemene reserve	€ 6.218.000	€ 6.218.000	€ 6.218.000
reserve A2	€ 65.276.000	€ 65.276.000	
vruchtboomfonds	€ 145.894.000		
financieringsreserves	€ 21.621.000		
overige reserves	€ 50.270.000	€ 50.270.000	€ 50.270.000
	€ 289.279.000	€ 121.764.000	€ 56.488.000
Risicobuffer en onvoorzien		€ 2.648.000	€ 2.648.000
onbenutte belastingcapaciteit		€ 0	€ 0
	€ 289.279.000	€ 124.412.000	€ 59.136.000

Oppervlakkig bezien lijkt dan ook de samenstelling van de weerstandscapaciteit in de jaarrekening in eerste instantie helder. Echter, noch de samenstelling noch de omvang kan onmiddellijk uit de jaarrekening worden afgeleid. Dit geldt met name voor de bestemmingsreserves die voor een deel 'beklemd' zijn en daarmee niet vrij inzetbaar. Niet toegelicht is in de jaarrekening welk deel dit betreft.

²⁵ De gemeente noemt deze middelste kolom weerstandsvermogen; dit is verwarrend omdat dit weerstandscapaciteit moet zijn.



Omdat dit tevens de grootste post betreft van het weerstandsvermogen is ook niet duidelijk hoe groot het feitelijke weerstandsvermogen, voor of na deze 'correctie', dan wel is. Ten tweede is de toelichting, naar het oordeel van de rekenkamer, niet helder voor wat betreft de "vrijval ten gunste van het resultaat" van de algemene reserve B en O. Als bedoeld is dat deze reserve is gebruikt voor de noodzakelijke afschrijving op vastgoed, dan moet dit ook zo benoemd worden.

De conclusie is dat de samenstelling, en daarmee ook de omvang van de weerstandscapaciteit per 31 december 2013 niet duidelijk uit de jaarrekening kan worden afgeleid.

Ook in de begroting 2014 wordt het begrip weerstandsvermogen uitgelegd en wordt benadrukt dat deze een relatie weergeeft, in de vorm van een ratio, tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. Ook wordt gemeld dat de raad bij het vaststellen van de eerder genoemde Kadernota weerstandsvermogen heeft vastgesteld te streven naar een ratio van minimaal 1. We komen hier op het einde van deze paragraaf op terug.

In de begroting 2014 is de (begrote) weerstandscapaciteit geplaatst in meerjarenperspectief, in casu over de jaren 2013 t/m 2017. In tabel 2 wordt deze ontwikkeling in de weerstandscapaciteit weergegeven:

Tabel 2

Weerstandscapaciteit in begroting 2013 t/m 2017 (stand per 1/1; bedragen x € 1.000)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Post onvoorzien	483	483	483	483	483
Risicobuffer	1.358	1.758	2.566	2.166	2.166
Algemene reserve	6.096	6.218	6.343	6.469	6.599
Algemene reserve B&O	1.372	1.451	1.535	1.624	1.719
Egalisatiereserves	0	0	0	0	0
Overige bestemmingsreserves ²⁶	94.028	83.727	85.843	93.088	25.929
Onbenutte belastingcapaciteit	0	0	0	0	0
Weerstandscapaciteit	<u>103.337</u>	<u>93.637</u>	<u>96.770</u>	<u>103.830</u>	<u>36.896</u>
Totale begrotingsomvang ²⁷	431	414	434	495	424
Weerstandscap. in % begr.omvang	24,0	22,6	22,4	21,0	8,7

Het is lastig maar ook onvermijdelijk²⁸ dat op dit punt de jaarrekening 2013 en de begroting 2014 cijfermatig niet identiek zijn; dat zou – althans in theorie – wel zo moeten zijn. Dit verschil is pregnat

²⁶ In de jaarrekening 2013 werd als toelichting bij deze post vermeld dat de reserve A2 in 2016 volledig vrijvalt. Dat zien we terug in deze tabel in de daling van deze reserve van 2016 naar 2017.

²⁷ Lasten x € 1 mln.



bij de algemene reserve B en O (jaarrekening 2013: 0; begroting 2014: 1.451) en overige bestemmingsreserves (jaarrekening 2013: 115.537; begroting 2014: 83.727).²⁹ Opgemerkt wordt dat de algemene reserve B en O ten onrechte nog steeds vermeld wordt in de meerjarenprognose voor de jaren 2014 t/m 2017 (€ 1,4 mln. oplopend naar € 1,7 mln. in 2017)³⁰, terwijl deze al nihil bedraagt.

In tabel 2 valt verder op dat met name de post 'overige bestemmingsreserves' sterke mutaties vertoont (een absoluut verschil tussen de hoogste en de laagste waarde van (afgerond) € 67 mln. Ten tweede: de tendens van de weerstandscapaciteit als percentage van de begrotingsomvang is in de loop van de tijd dalend.

5.2 De benodigde weerstandscapaciteit, oftewel de risico-inventarisatie per 31 december 2013

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de gemeente de benodigde weerstandscapaciteit berekent en of, en zo ja op welke wijze, de uitkomst van deze berekening wordt meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen.

Gemeld wordt allereerst in de jaarrekening 2013³¹ dat voor zover risico's hard en kwantificeerbaar zijn, hiertoe in het verleden al voorzieningen³² zijn getroffen. De niet-kwantificeerbare maar wel materiële risico's worden in de jaarrekening verder toegelicht in de weerstandsparagraaf. Het betreft een veertiental categorieën:

- Risico's in het Gemeentefonds
- Herijking stedelijke programmering
- Risico's cofinanciering
- MTB
- Inkomensdeel wet werk en bijstand
- Rente (4%) achtergestelde lening Belvédère
- Project A2 Maastricht
- Gemeenschappelijke regelingen
- Openeindregelingen
- Juridische procedures

²⁸ De verschillen hangen samen met de (noodzakelijkerwijs) verschillende momenten waarop de stukken worden opgemaakt.

²⁹ Aan de gemeente is – op ambtelijk niveau – gevraagd deze verschillen te verklaren. Deze verschillen konden worden verklaard en de cijfermatige aansluitingen werden aangegeven. Het voert te ver deze hier ook in extenso te presenteren.

³⁰ Begroting 2014, tabel 5.15

³¹ Op pag. 211.

³² Zoals eerder gemeld tellen voorzieningen niet mee voor de bepaling van de weerstandscapaciteit (en dus ook niet voor de bepaling van het weerstandsvermogen), want deze behoren tot het vreemd vermogen.



- Spreidingsplan maatschappelijke accommodaties
- Handhaving evenementen (nieuw)
- Risico exploitatie Geusseltzwembad
- Inkomsten parkeren (nieuw).

Per element worden in de jaarrekening meer of minder gedetailleerd de ontwikkelingen op het betreffende terrein beschreven en worden de mogelijke toekomstige risico's aangestipt.³³ Dat zal op deze plaats niet herhaald worden. Opvallend is dat de risico's wel worden geduid, maar niet wordt ingegaan op de kwantitatieve implicaties daarvan voor de benodigde weerstandscapaciteit. Ook wordt niet gemeld op welke manier het in 2009 vastgestelde risicomanagement daarmee omgaat. Evenmin wordt gemeld of dat de daarin aangekondigde jaarlijkse integrale risico-inventarisatie daadwerkelijk al heeft plaatsgevonden en zo ja, wat de eventuele uitkomsten zijn. We komen hier straks nog op terug.

Omdat een kwantitatieve duiding van de risico's en de (kwantitatieve) gevolgen daarvan voor de benodigde weerstandscapaciteit in de jaarrekening 2013 ontbreken, achten we deze paragraaf over het weerstandsvermogen onvoldoende inzichtelijk voor de raad. Het gaat dan met name om de identificatie van de risico's, de kans van optreden en de mogelijke kwantitatieve (financiële) gevolgen daarvan alsmede de manier waarop deze vervolgens managerial worden beheerst en financieel afgedekt. Dit kan aanmerkelijk inzichtelijker.

In de begroting 2014 "...worden risico's opgenomen waarvan de financiële consequenties nog niet (volledig) in de begroting zijn verwerkt". Het zijn in totaal tien risico's. In de jaarrekening 2013 waren dat er (nog) veertien. Van die tien zijn zeven posten identiek aan de jaarrekening 2013; drie risico's zijn daarentegen nieuw (te weten decentralisatie rijkstaken, onderhoud en beheer sportaccommodaties en het mobiliteitsfonds). Zeven van de veertien in de jaarrekening 2013 genoemde risico's komen in de begroting in het geheel niet meer terug, zonder dat deze 'verdwijning' wordt toegelicht. Het gaat dan om het inkomensdeel werk en bijstand, Project A2 Maastricht, gemeenschappelijke regelingen, handhaven evenementen (nieuw in jaarrekening 2013), risico exploitatie Geusseltbad (ook nieuw in 2013) en inkomsten parkeren (ook nieuw in 2013).

Evenmin is toegelicht in de stukken waarom de zeven posten die in de jaarrekening nog werden genoemd en toegelicht, niet meer in de begroting 2014 verschijnen. En omgekeerd wordt niet expliciet toegelicht waarom nu drie nieuwe posten verschijnen. De tien posten die wel expliciet zijn genoemd, worden in de begroting 2014 ook toegelicht. Op deze plaats zullen we niet de toelichting bij de afzonderlijke posten nogmaals vermelden, omdat deze goed na te lezen zijn in de jaarrekening 2013 in paragraaf 5.3.2.

³³ Jaarrekening 2013, pp. 211 t/m 215.



In paragraaf 5.3.3. van de begroting 2014 wordt gemeld dat door het leggen van een relatie tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit enerzijds en anderzijds de beschikbare weerstandscapaciteit, aangegeven kan worden of sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. De raad heeft bij het vaststellen van de hiervoor genoemde kadernota aangegeven te streven naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1 (=voldoende). "Op basis van de huidige inschattingen kan worden aangegeven dat de ratio weerstandsvermogen in 2013 ruim voldoende is". Punt is dat voor deze bewering geen in de begroting 2014 herleidbare onderbouwing wordt gegeven. Nog afgezien van het feit dat de jaarrekening voor de (overigens ook niet onderbouwde) ratio meldt 'voldoende', en niet 'ruim voldoende' zoals de begroting thans meldt. Het verschil wordt niet verklaard.

In lijn met de eerdere bemerkingen over de jaarrekening 2013, wordt in de begroting 2014 in geen enkel geval het mogelijke risico gekwantificeerd. Invoelbaar wordt gemaakt wat het risico is, maar of en in hoeverre dit ook vertaald wordt in een noodzakelijke risicobuffer blijkt niet uit de toelichting. Dit maakt de eerder genoteerde vraag naar de kwantitatieve risico-inventarisatie nog relevanter.

5.3 Het weerstandsvermogen

Nadat in de vorige twee paragrafen is ingegaan op resp. de beschikbare en de benodigde weerstandscapaciteit, komen we nu toe aan de berekening van het weerstandsvermogen zoals de gemeente dat doet. De jaarrekening 2013 vermeldt het volgende:

"In deze paragraaf wordt aangegeven of er sprake is van een toereikend weerstandsvermogen. Dit wordt gedaan door een relatie te leggen tussen de financieel gekwantificeerde risico's³⁴ en de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit die uit de risico-inventarisatie voortvloeit, kan worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van deze berekening vormt de ratio weerstandsvermogen. Uw raad heeft bij het vaststellen van de kadernota Weerstandsvermogen (juni 2009) aangegeven te streven naar een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1 (voldoende). Op basis van de huidige inschattingen kan worden aangegeven dat we hieraan voldoen."³⁵

In de jaarrekening ontbreken echter de benodigde cijfers, zodat onduidelijk is wat wel en niet is meegenomen. Zowel in de teller (de beschikbare capaciteit) maar vooral in de noemer (de benodigde capaciteit) is de gerapporteerde kwantificering ondermaats. Daarom kan de rekenkamer aan de hand van de aan de raad beschikbaar gestelde stukken niet volgen hoe de gemeente kan concluderen dat "op basis van de huidige inschattingen het weerstandsvermogen minimaal 1 is". De conclusie is dan ook dat de betreffende paragraaf in de jaarrekening aan de raad geen onderbouwd inzicht in de

³⁴ De rekenkamer heeft, zoals gemeld, in de jaarrekening 2013 geen financieel gekwantificeerde risico's en de daarbij benodigde weerstandscapaciteit aangetroffen.

³⁵ Jaarrekening 2013 paragraaf 5.3.3.



omvang van het weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht presenteert. Voor de begroting 2014 geldt hetzelfde.

Risico-inventarisatie

Omdat onduidelijk is te beoordelen aan de hand van de jaarstukken hoe groot in kwantitatieve termen de benodigde weerstandscapaciteit is, gaan we op de bepaling daarvan dieper in. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de inschatting van de financiële risico's. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op door de gemeente verstrekte documentatie en gesprekken op ambtelijk niveau.

De financiële vertaling van de onderkende (en eventueel gekwantificeerde) risico's wordt niet in de jaarrekening of begroting aangegeven.

Risico-inventarisatie in de Planning- en Control-cyclus

Hier gaan we in op de vraag hoe de risico-inventarisatie in de gemeente Maastricht in de P&C-cyclus is ingebed. Allereerst is van belang te constateren dat in het kader van de jaarlijkse P&C-cyclus vanuit één centrale ambtelijke positie (de Concernstaf) alle begrotingsposten met betreffende beleidsafdelingen worden besproken, dus zowel voor bestaand beleid als voor nieuw beleid. Daarbij wordt ook, indien relevant, de vraag aan de orde gesteld of risico's zijn te verwachten, hoe groot deze dan zijn en welke maatregelen eventueel dienen te worden genomen. De voorgenomen maatregelen worden besproken en indien noodzakelijk wordt voorgesteld hier een reserve voor te creëren.

Per begrotingsdocument (begroting en jaarrekening) worden risico's rond beleidsmatige hoofdcategorieën³⁶ besproken en gekwalificeerd in vijf kansklassen (0%, 10%, 30%, 70% en 100%). Het gaat dan om de volgende hoofdcategorieën:

- Risico's rond het Gemeentefonds (de facto eventuele extra rijksbezuinigingen)
- Decentralisatietaken
- Stedelijke programmering
- Risico's rond cofinanciering
- Verbonden partijen met een hoog financieel belang
- Juridische procedures
- Diversen.

De afdeling Concern-control geeft de meerjarenprognoses per hoofdcategorie en de risico-inschattingen vervolgens in één spreadsheet weer. Zo ontstaat zicht op de risico-ontwikkeling in de loop van de tijd.

³⁶ Elke hoofdcategorie is weer onderverdeeld in subcategorieën; deze worden hier niet vermeld.



Het feit dat de risico's per categorie vanuit één centraal punt in de gemeentelijke organisatie worden besproken en samen met de beleidsafdelingen geanalyseerd, bevordert de consistentie. Dat betekent ook dat er een goede basis aanwezig is om de intensiteit (het doorvragen) op de bestaande terreinen en een verbreding van de risicobenadering op de resterende terreinen ter hand te nemen.

Risico-inventarisatie bij projecten

De grootste risico's worden gelopen bij projecten op het terrein van grond- en vastgoedexploitaties. Daarom gaat de rekenkamer hier nu dieper op in. Verwachte verliezen in projecten/per sector moeten worden verantwoord in de jaarrekening. De rekenkamer heeft niet onderzocht in hoeverre reeds getroffen voorzieningen op verliezen in projecten toereikend zijn.

Over de grond- en vastgoedexploitatie heeft de raad op 8 juli 2014 de nota Meerjarenprognose Grond- en vastgoedexploitatie 2013 (MPVG) vastgesteld. Doel van de MPVG is om op basis van een periodieke risico-inventarisatie actueel inzicht te verschaffen in alle grond- en vastgoedexploitaties. Daartoe dienen onder meer de risico's te worden gekwantificeerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zgn. RISMAN-methode. Dit is een algemeen erkende en breed toegepaste methode om te komen tot een systematische risicoschatting en -kwantificering. In de goedgekeurde MPVG is circa 80% van het totale risico van de grond- en vastgoedexploitaties bekeken. Streven is om in 2014 te gaan naar 100%. Bij de gesignaleerde risico's worden beheersmaatregelen genoemd om zowel de kans van vóórkomen als de impact zo klein mogelijk te maken.

De geselecteerde plannen zijn ambtelijk doorgerekend op basis van een zgn. reëel scenario en omvatten alle projectspecifieke risico's. Dekking van deze risico's moet worden gevonden in 'de vastgestelde financiële kaders'.³⁷ Naast dit reële scenario zijn ook een *worst case* en een *best case scenario* doorgerekend.

In de nota worden vijf hoofdcategorieën onderscheiden:

A Bouwgrondexploitatieplannen in exploitatie³⁸

In het reële scenario bedraagt het verwacht positief resultaat € 166.000 (afgerond € 0,2 mln.), waarbij de totale risico's ad € 5.640.000 volgens de MPVG kunnen worden opgevangen middels de in de projectbegrotingen opgenomen post 'onvoorzien'.

Voor het reële scenario worden de risico's voor de ambtelijk geselecteerde plannen (naar mededeling ca. 80 % van het risico van alle plannen in exploitatie) geschat op € 5,64 mln. + PM. Op basis van extrapolatie (van 80% naar 100%) wordt het totale risico dan € 7,05 mln. + PM. Dit risico is volgens

³⁷ Dat zijn volgens de toelichting de posten onvoorzien of risico (afzetbaarheid) in de grex.

³⁸ Deze cijfers zijn ontleend aan MPVG pag 2



de gemeente per 31/12/2013 afgedekt. In een *worst case scenario*³⁹ wordt het verwacht verlies⁴⁰ geraamd op € 15,85 mln. Na extrapolatie wordt dit € 19,8 mln.

B Bouwprojecten

In de MPVG is de Timmerfabriek als casus bestudeerd en daarvoor is een risicoanalyse opgesteld. Dit plan heeft per 1/1/2014 een sluitende exploitatie. Er kunnen – zo meldt de nota – voor deze bouwprojecten nog geen trends en generieke aandachtspunten worden weergegeven.

C Bouwgrondexploitatie plannen in ontwikkeling (NIEGG: niet in exploitatie genomen gronden)

Het reële scenario komt uit op een risicoschatting van € 11 mln. + PM + € 0,9 mln. per jaar. Na extrapolatie bedragen deze cijfers € 13,75 mln. + PM + € 1,2 per jaar. Onder meer door het jaarlijks bij schrijven van rente over de boekwaarde kan de boekwaarde hoger worden dan de marktwaarde. Omdat dit niet is toegestaan (op grond van het BBV) moet de boekwaarde jaarlijks getoetst worden aan de marktwaarde. Dit kan leiden tot een afboeking.

D Deelnemingen

Voor dit onderdeel zijn in 2013 nog geen volledige risicoanalyses uitgevoerd. Er zijn – voor zover bekend – uit deze categorie ook geen cijfers voor opgenomen in de risicoparagraaf. Voorzien is dat voor 2014 wel een volledige risicoanalyse zal plaats vinden.

E Vastgoedportefeuille

De vastgoedportefeuille kan onderscheiden worden in vijf deelportefeuilles. Deze zijn, met daarbij vermeld het geschatte reële risico, als volgt:

Tabel 3: risico's vastgoed

Vastgoedcomponent	Risico
Onderwijshuisvesting	PM + € 0,35 mln. per jaar
Sportaccommodaties	€ 0,4 mln. + PM + € 0,5 mln. per jaar
Bebouwd onroerend goed (leegstand, rente, afwaarderen, afschrijven e.d.)	€ 0,57 mln.
MECC	PM
Onbebouwd onroerend goed	niet gekwantificeerd

³⁹ Dat wil zeggen onder aanname onder meer dat alle uitgaven van bouwterreinen vertragen met vier jaar en de rekenrente stijgt naar 7%

⁴⁰ De begrippen risico, impact en tekort worden in de verschillende stukken niet altijd goed onderscheiden, soms zelfs als synoniemen gebruikt. Dit roept soms verwarring op als uit de context niet blijkt welke betekenis wordt bedoeld.



De totaalresultaten van de risicoanalyses bij projecten laten zich in onderstaande tabel samenvatten:

Tabel 4 resultaten risicoanalyse projecten

Onderdeel	Resultaat reëel scenario (CW; cijfers x € 1 mln.)
A. Plannen in exploitatie (BGE)	overschot 0,2
B. Bouwprojecten	0,0
C. Plannen in ontwikkeling	13,8 + P.M. + 1,2 per jaar
D. Deelnemingen Belvédère)	P.M.
E. Vastgoed	
- Onderwijshuisvesting	P.M. + 0,4 per jaar
- Sportaccommodaties	0,4 + P.M. + 0,5 per jaar
- Bebouwd onroerend goed (2013)	0,6
- MECC	P.M.
- OOG	P.M.

Het totaal aan risico's bedraagt hiermee 16,2 + 2,1 per jaar + P.M.

Opmerkelijk is dat relatief nog veel P.M. wordt geraamd. Dat betekent dat er ook nog veel nader geschat en geraamd zal moeten worden voordat het beeld compleet is.

Gemeld wordt in de MPGV⁴¹: "Verder dienen de resultaten van de risicoanalyses gezien te worden i.r.t. de reserves van B en O⁴² en de gemeente brede Algemene Reserve. Hiertoe is de uitwerkingsnota van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012, de Nota weerstandsvermogen essentieel. De verwachting is dat deze in de loop van 2014 middels een separaat raadsvoorstel kan worden vastgesteld. In de MPVG 2014 kan dan aansluiting worden gezocht". Begin 2015 is deze nota door de raad vastgesteld.

5.4 Risicobenadering bij drie cases: een illustratie

In deze paragraaf laten we zien op welke wijze in de Maastrichtse praktijk invulling wordt gegeven aan de risicoanalyses. Daartoe gaat de rekenkamer nader in op drie cases:

- De verlegging van de Noorderbrug
- Decentralisatie van de Jeugdzorg
- Onderwijshuisvesting.

⁴¹ MPVG 2013 pag. 64.

⁴² Zoals eerder gemeld in paragraaf 5.1 bedraagt de reserve B en O in 2014 nihil.



Verlegging Noorderbrug

De verlegging Noorderbrug is onderdeel van het ontwikkelingsplan Belvédère. De operationele uitvoering is in handen van de WOM Belvédère.⁴³

Medio 2014 heeft een actualisatie plaats gevonden van de grondexploitatie (grex). De grex 2014 bestaat uit drie componenten:

Grex 1: binnensingel,

Grex 2: Frontenpark,

Grex 3: bedrijventerrein Boscherveld en de aanpak Noorderbrug.

Voor wat betreft de Noorderbrug loopt de aanbesteding tot de eerste helft van 2015 en voor de zomer van 2015 zal de gunning plaats vinden. De uitvoering is voorzien tot begin 2018. Gemeld wordt dat het project loopt conform de verwachtingen, ook voor wat betreft de periodiek op te stellen kostenramingen. Daarin is ook een bedrag voor risico's opgenomen "conform de geldende systematiek"; d.w.z. een zeker percentage van de aanneemsom. Gemeld wordt tevens dat extra maatregelen genomen zijn gericht op zorgvuldigheid en beheersbaarheid, bijvoorbeeld de instelling van een zgn. tenderboard⁴⁴. Ook wordt gemeld dat met behulp van de zgn. Rismanmethode een risicoanalyse heeft plaats gevonden en dus de risico's zo in kaart zijn gebracht met de daarbij behorende maatregelen.

De rekenkamer heeft aan de gemeente gevraagd om in euro's aan te geven, aan de hand van een tabel, hoe groot het risico voor de gemeente Maastricht is. Dat antwoord heeft de rekenkamer niet ontvangen. In het antwoord wordt slechts gesteld dat de herziene grex voldoende basis is voor de uitvoering van dit project, inclusief een ingebouwde financiële risicoreservering "die inmiddels op het voor dit soort projecten en dit stadium van het proces gebruikelijke hoogte is gebracht".

Dit geheel overziende is de rekenkamer van oordeel dat de risico's zowel in het budget (middels een risicoreservering) als in het proces (Rismanmethode en tenderboard) in aanleg goed worden benaderd. Maar tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat de verstrekte informatie zowel naar de raad als naar de rekenkamer op dit punt ondoorzichtig is en blijft.

Decentralisatie Jeugdzorg

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de taken op het terrein van de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten. Eind 2014 was de omvang van het per 1 januari 2015 voor de gemeente Maastricht beschikbare rijksbudget nog niet bekend. Voor wat betreft de aantallen is de jeugdzorg in feite een open-eind-regeling: iedereen die recht heeft op jeugdzorgvoorzieningen moet die ook kunnen

⁴³ WOM = Wijkontwikkelingsmaatschappij

⁴⁴ Dat wil zeggen een commissie van externe adviseurs die op geëigende momenten adviseert over procesmatige en inhoudelijke aspecten.



ontvangen. Deze combinatie leidt tot een grote (financiële) onzekerheid voor de gemeente tot zeker ultimo 2014.

In de begroting 2015 wordt (in paragraaf 2.2.1) gemeld dat 2015 een overgangsjaar is, waarbij gekozen wordt voor continuïteit van de voorzieningen voor huidige cliënten. Ook wordt aangegeven dat in het coalitieakkoord is gesteld dat de uitdaging is om de beoogde continuïteit te combineren met de noodzakelijke innovatie, wetende dat de overdracht van nieuwe taken met forse rijksbezuinigingen gepaard gaat. De vraag wordt daarbij gesteld of de beoogde budgettaire neutraliteit van meet af aan haalbaar is. "Daarom willen wij zo nodig een substantiële reserve treffen om de transformaties van de decentralisaties op te vangen". Voor wat betreft voeding van deze (mogelijke) reserve wordt in de begroting echter weer terugverwezen naar de Kaderbrief 2014, waarin is afgesproken dat "dit investeringsprogramma" wordt gevoed uit de netto overschotten uit de sociale begrotingsprogramma's (in casu 4, 5/6 en 9), waarbij het Vruchtboomfonds geldt als achtervang. De rekenkamer merkt op dat risico's blijkbaar worden onderkend, maar niet of daadwerkelijk een reserve wordt gevormd en hoe groot die dan is. Het is met andere woorden een behoorlijke zoektocht, die niet leidt tot inzicht op dit punt.

In paragraaf 5.3.2. van de begroting 2015 over de risico-inventarisatie wordt gemeld dat de decentralisatie van rijksmiddelen gepaard gaan met grote kortingen, deels vanwege maatregelen die het beroep op de overheid verminderen, deels omdat gemeentelijke uitvoering ook tot besparing moet leiden. "Beide brengen voor gemeenten grote financiële risico's met zich mee". En: "We hebben op dit moment nog onvoldoende informatie over aantallen cliënten etc. om aan te geven in hoeverre deze budgetten toereikend zijn". Ook uit deze paragraaf wordt duidelijk dat de risico's worden onderkend, maar niet tot welke conclusies met betrekking tot de opbouw en omvang van de reserves dit zou moeten leiden.

Deze onzekerheid, in combinatie met het gegeven dat sommige onderdelen van de jeugdzorg heel duur kunnen zijn (tot ca. € 0,1 mln. per kind per jaar), maakt dat de decentralisatie voor de gemeente substantiële risico's met zich meebrengt. In de gesprekken werd gemeld dat de gemeente een risicopercentage van 10% van het (veronderstelde) rijksbudget aanhoudt. De gemeente acht dit percentage redelijk, omdat zij, naar haar oordeel, voor een groot deel zelf aan 'de knoppen' zit.

De rekenkamer stelt vast dat, gegeven de alertheid waarmee de actuele ontwikkelingen worden gevolgd in combinatie met ambtelijk aangegeven risicocalculatie van 10%, de risico's worden onderkend en beheersmaatregelen zijn aangekondigd. Maar de rekenkamer concludeert ook dat deze niet in jaarrekening of begroting zijn terug te vinden en dat hiervoor geen aparte reserve is gevormd.

In het *Financieel Dagblad* van 19 januari 2015 wordt gemeld dat de gemeente Maastricht voor "de decentralisatietaken een reserve aanhoudt van € 0,00". In antwoord op de vraag of dit correct is, stelt de gemeente: "*Binnen de gemeente Maastricht zijn vooraf geen aanvullende voorzieningen getroffen voor eventuele incidentele tekorten op de 3 decentralisaties. Insteek is om binnen de bestaande financiële kaders te blijven maar de praktijk zal uitwijzen of we dit gaan*



realiseren; het betreft namelijk open-einde regelingen. Conform vigerend beleid worden de incidentele tekorten afgedekt uit het weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht. Wel is er een reserve ingesteld ter dekking van het Investeringsprogramma Duurzame Infrastructuur. Dit programma is bedoeld om investeringen te doen die bijdragen aan de structurele houdbaarheid van het sociale domein. Om de zorg te continueren is vernieuwing, samenwerking en creativiteit nodig. Dit programma is gericht op de toegankelijkheid van de noodzakelijke algemene voorzieningen voor iedere Maastrichtenaar. Bij kaderbrief 2014 en begroting 2015 is besloten om deze reserve te voeden vanuit de netto overschotten uit de sociale begrotingsprogramma's (i.c. 4, 5/6 en 9) (met Vruchtboomfonds als achtervang). Bij de marap 2014 is besloten het werkelijk gerealiseerd resultaat bij jaarrekening 2014 te storten in deze reserve. Er wordt dus geen reserve van € 0,00 aangehouden."

Deze reactie van de gemeente roept meer vragen op dan worden beantwoord.

1. Onduidelijk is wat met "deze reserve" bedoeld wordt;
2. Van het Vruchtboomfonds is eerder aangegeven dat dit in stand dient te blijven, maar deze reactie stelt echter dat het "als achtervang" wel benut zou kunnen worden;
3. In de slotzin van de gemeentelijke reactie wordt geconcludeerd dat de reserve niet nul is. Niet gemeld wordt, zoals gevraagd, hoe groot die reserve dan wel is.

De conclusie van de rekenkamer is dat de omvang van deze reserve, indien al aanwezig, onbekend is en blijft.

Onderwijshuisvesting

Komende jaren zal de dalende trend van de leerlingaantallen zich naar alle waarschijnlijkheid doorzetten. Dit heeft gevolgen voor het aantal noodzakelijke schoolgebouwen. Aangekondigd is (in de MPVG 2013) dat de gemeente in 2014 zal beschikken over een integraal huisvestingsplan onderwijs. Ultimo 2014 was dat plan echter nog niet beschikbaar.

Schoolgebouwen zijn geen juridisch eigendom van de gemeente, maar van de schoolbesturen. De gemeente is economisch eigenaar. Dat wil zeggen dat als een schoolgebouw niet langer nodig is voor onderwijshuisvesting, de eigendom van het gebouw om niet overgaat naar de gemeente. Komende jaren zullen naar schatting ca. achttien gebouwen leeg komen te staan. Ook zullen enkele gymnastiekzalen, die in principe onderwijsgebonden zijn, leeg komen te staan. De gemeente moet dan voor het schoolgebouw een nieuwe bestemming vinden of het schoolgebouw afstoten.

Per 1/1/2014 bedraagt de boekwaarde van de portefeuille onderwijshuisvesting (incl. gymzalen) € 73,6 mln. (over in totaal 86 objecten).

Zoals gezegd zal, als een schoolgebouw vrijkomt, dit om niet worden overgedragen aan de gemeente. Die staat dan – mede afhankelijk van de kwaliteit van het geleverde gebouw – voor de keus: herbesteden of slopen? Daarbij moeten in tussentijd de leegstandskosten worden opgebracht. Afwaardering en de kosten van tijdelijk beheer vormen in potentie dan ook de grootste kostenposten.



Het risico van de achttien vrijkomende schoolgebouwen wanneer er geen alternatieve invulling wordt gevonden, wordt voor de komende periode (2014–2020) geschat op € 9,5 mln., zijnde de huidige boekwaarde van die gebouwen. De jaarlijkse kapitaallasten van dit risico zijn voorzien in de begroting zo meldt de MPVG, waardoor bij leegstand de restantboekwaarde kan worden afgeboekt.⁴⁵ Kosten van leegstandsbeheer, eventuele sloopkosten en herontwikkelingskosten zijn hier niet in meegenomen.

Op basis van een door de gemeente uitgevoerde risicoanalyse wordt het reële risico als volgt geschat⁴⁶:

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| • Gevolgen daling leerlingenaantallen | € 9,5 mln. + P.M. |
| • Gewijzigde wet- en regelgeving | P.M. |
| • Gevolgen lokaal beleid | € 0,20 mln. - € 0,25 mln. |
| • Leegstandskosten | € 0,1 mln. / jaar |

Per saldo is de conclusie van de rekenkamer op dit punt dat bij het onderdeel onderwijshuisvesting de risico's voldoende in beeld zijn gebracht en voor zover mogelijk ook financieel zijn vertaald.

Aan de hand van de uitgevoerde risicoanalyses worden in de MPVG 2013 enkele algemene trends en generieke aandachtspunten onderscheiden:

- mogelijke overschrijding van begeleidingskosten (apparaatskosten),
- overschrijding kosten bouwrijp maken,
- afzetrisico,
- planvertraging.

Op deze punten zal komende jaren, zo wordt aangekondigd, nadrukkelijker gestuurd worden.

Vraag is nu op welke wijze deze (wel) benoemde risico's financieel zijn afgedekt. De nota meldt dat een relatie moet worden gelegd met de reserves B en O en de Algemene Reserve. Maar hoe deze relatie eruit ziet wordt niet gemeld en dat is nu net essentieel. De reserve B en O bedraagt immers per 1 januari 2014 € 0,00. Ook hierbij wordt gemeld in de nota dat hiervoor aansluiting zal worden gezocht met de bovengenoemde uitwerkingsnota weerstandsvermogen in de MPVG van 2014.

De algehele conclusie in de MPVG luidt: "Wanneer het gehele palet aan grond- en vastgoedexploitaties wordt beschouwd, kan geconcludeerd worden, dat de geïnventariseerde risico's beheersbaar lijken en kunnen worden opgevangen binnen de daarvoor opgenomen voorzieningen, dan wel dat er nog voldoende beheersmaatregelen en draaiknoppen aanwezig zijn, waardoor met toekomstige besluitvorming een sluitende exploitatie mogelijk is."

Er is voor de rekenkamer geen reden te twijfelen aan de bewering dat de geïnventariseerde risico's beheersbaar lijken en kunnen worden opgevangen binnen de daarvoor opgenomen voorzieningen,

⁴⁵ p.61.

⁴⁶ MPVG 2013, vastgesteld in 2014



dan wel dat er nog voldoende beheersmaatregelen en draaiknoppen aanwezig zijn, waardoor met toekomstige besluitvorming een sluitende exploitatie mogelijk is. Maar de relatie tussen enerzijds risico, mogelijke financiële consequentie en maatregelen (draaiknoppen) om deze zo veel mogelijk te beperken komt in de nota slechts rudimentair aan de orde. De bewering wordt dus op dit punt zeer matig onderbouwd. De aanzet hiertoe in de MPVG is zeker aanwezig. Dit zal ook resulteren in een aanbeveling van de rekenkamer op deze weg vooral door te gaan door bijvoorbeeld de extrapolaties te vervangen door reële schattingen en het aantal P.M.-posten te verminderen.

5.5 De benadering van het weerstandsvermogen bij vier gemeenten: een kleine benchmark

Om zicht te krijgen op de praktijk van risico-inventarisatie en -beheersing bij andere gemeenten om zo globaal te kunnen beoordelen wat nu min of meer gangbaar is, heeft de rekenkamer Maastricht tot slot ook gekeken naar de risicoparagrafen in de jaarrekening 2013 van vier grote gemeenten en wel Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Groningen. We doen dat ook om de voorgaande waarnemingen van de rekenkamer Maastricht in perspectief te plaatsen ten opzichte van andere gemeenten.

Onderstaand worden de meest markante punten weergegeven.

Utrecht

Informatie ontleend aan de jaarrekening 2013:

- Uitstekende uitleg welke posten en welke bedragen vallen onder weerstandscapaciteit. Op deze manier valt aan de hand van de jaarrekening te zien, en desnoods na te rekenen, hoe en in welke mate de verschillende reserves bijdragen aan de weerstandscapaciteit van de stad Utrecht.
- Uitstekende uitleg van de benodigde weerstandscapaciteit: zo zijn 60 risico's benoemd waarvan 19 (32%) met maatregelen financieel zijn afgedekt
- Heldere opbouw van de gekwantificeerde risico's (incl. zekerheidsfactor en minimumnorm)
- Indeling in "nieuwe risico's, stijgende risico's en dalende risico's" ten opzichte van vorige begroting. Op deze manier is ook de ontwikkeling in de tijd goed te volgen door de raad.

Per saldo kan de benadering van Utrecht met betrekking tot het weerstandsvermogen en de risicobeheersing dienen als voorbeeld voor Maastricht.

Rotterdam

Informatie ontleend aan de begroting 2014:

- Goed gemarkeerd hoe groot de risico's zijn en wat de risicobeheersingsmaatregelen zijn.
- Betekenis voor weerstandscapaciteit niet altijd helder aangegeven.
- Veel impliciete informatie.
- Introductie van nieuwe begrippen die niet uitgelegd worden.
- Onduidelijke structuur in paragraaf

Per saldo is de Maastrichtse benadering beter.



Amsterdam

Informatie ontleend aan begroting 2014:

- Zegt lessen getrokken te hebben uit enquête Noord-Zuidlijn door in projecten ook tegenspraak te organiseren.
- Veel licht esoterische macrobeschouwingen zonder herkenbare link met het onderwerp.
- Bij sommige onderdelen worden soms wel risico's benoemd, maar soms ook alleen maatregelen en ook soms alleen overwegingen⁴⁷.
- Sterk punt: aan de hand van (Monte Carlo) simulaties wordt geschat welke weerstandscapaciteit bij 90% zekerheid nodig is. Dit afgezet tegen de beschikbare algemene reserve geeft de ratio.

Per saldo scoort Maastricht beter. De simulatiemethode om de gevoeligheid van risico's en effecten in beeld te krijgen is echter wel interessant voor Maastricht.

Groningen

Informatie ontleend aan begroting 2014:

- Goede uitleg van de gebruikte methode.
- Matige toelichting op extra of juist vervallen risico's.
- Goede weergave van de beschikbare weerstandscapaciteit.
- Uitstekende weergave van de geschatte kans van optreden en impact; dus risico.
- Specificatie van de acties.

Per saldo scoort Maastricht op onderdelen beter. Maar met betrekking tot de heldere weergave van de kans x effect-benadering door Groningen kan Maastricht ook deze stad als voorbeeld nemen.

De conclusie die de rekenkamer trekt uit deze kleine benchmark is dat van de vier onderzochte gemeenten Maastricht ten opzichte van twee gemeenten – Amsterdam en Rotterdam - op de meeste onderdelen beter scoort, maar ook dat Maastricht met name Utrecht als voorbeeld kan nemen en ook – in mindere mate - kan leren van Groningen.

⁴⁷ Opmerkelijk is dat de Wet HOF als risico wordt genoemd; zie pag. 362.



6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken en aanbevelingen ter verbetering van het reservebeleid gedaan.

6.1. Generieke conclusies en aanbevelingen

1. Het door de gemeente gehanteerde beleidskader is neergelegd in de Nota Reserves en Voorzieningen die door de raad is vastgesteld op 12 februari 2009. De nota sluit goed aan op het wettelijke kader zoals neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (vastgesteld op 1 februari 2003 door de commissie BBV).
2. De Nota Reserves en Voorzieningen is vooral boekhoudkundig van aard en geeft nauwelijks inhoudelijke kaders voor het reserves- en voorzieningenbeleid. Zo wordt er bijvoorbeeld geen koppeling gelegd met beleidsprogramma's. De nota is sedert 2009 niet meer herijkt. Mede gelet hierop beveelt de rekenkamer aan vast te leggen dat de nota periodiek herijkt dient te worden (om de zes jaar bijvoorbeeld) en bij deze herijking nadrukkelijk de relatie te leggen met beleidsprogramma's.
3. De reserves en voorzieningen worden overzichtelijk gepresenteerd in de begroting en jaarrekening. Wat ontbreekt is een goede toelichting op het doel van de reserves en voorzieningen. De rekenkamer adviseert een inhoudelijke toelichting op de reserves en voorzieningen in de bijlage bij de jaarrekening op te nemen.
4. De vorming en besteding van reserves is vaak onduidelijk omdat expliciete instellingsbesluiten en bestedingsplannen veelal ontbreken.
5. Kwantitatief lijkt het weerstandsvermogen (dat wil zeggen de verhouding tussen de weerstandscapaciteit zoals gematerialiseerd in reserves enerzijds en de voorziene risico's anderzijds) in Maastricht voldoende. Die conclusie is vooral ingegeven door de overweging dat Maastricht het zogenaamde Vruchtboomfonds niet meerekent bij de vaststelling van het weerstandsvermogen. Zou dat fonds wel meegerekend worden dan is het weerstandsvermogen zeer goed. Het door Maastricht gepresenteerde cijfer (ruim 1) met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen is (met de gegeven veronderstellingen en aangebrachte beperkingen) echter niet erg robuust. Maar er is geen reden om te denken dat er sprake is van een overschatting van het gerapporteerde cijfer.
6. Uit de begroting en de jaarrekening valt niet goed af te leiden op welke wijze het weerstandsvermogen wordt berekend. Dat geldt zowel voor de teller (welke reserves worden wel meegeteld en welke niet?) als voor de noemer (hoe groot worden de risico's van voorzien beleid geschat?). Aanbevolen wordt in een separate nota (bijvoorbeeld in de geactualiseerde nota weerstandsvermogen) in te gaan op de vraag hoe exact het weerstandsvermogen in Maastricht moet worden bepaald. Het is vervolgens van belang dat ook in de begroting en jaarrekening dezelfde definities en omschrijvingen worden gebruikt, zodat de raad beter inzicht krijgt in de omvang, samenstelling en ontwikkeling van het weerstandsvermogen.
7. Voor de duiding van de omvang van het weerstandsvermogen hanteert Maastricht twee door elkaar lopende schalen (een zgn. driepuntenschaal en een zespuntenschaal). Dit is verwarrend.



- Aanbevolen wordt consequent één schaal te hanteren en dan bij voorkeur de zespuntenschaal, omdat deze aansluit bij de gangbare praktijk in gemeenteland. Hiermee wordt vergelijking met andere gemeenten mogelijk.
8. De raad kan haar controlerende rol ten aanzien van reserves en voorzieningen, maar vooral die ten aanzien van het werkelijke weerstandsvermogen, moeilijk waarmaken. Dit komt op de eerste plaats omdat onduidelijk wordt gerapporteerd welke reserves wel en niet worden meegeteld bij het weerstandsvermogen. Een tweede reden is de onduidelijkheid over de manier waarop Maastricht risico's meeweegt bij de bepaling van de noodzakelijke weerstandcapaciteit.
 9. Op onderdelen scoort Maastricht beter met het inzichtelijk maken van het beleid ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen dan bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht. Over de gehele linie genomen scoren gemeenten als Groningen en Utrecht naar de mening van de rekenkamer echter aanzienlijk beter dan Maastricht. Geadviseerd wordt met name te leren van de manier waarop de gemeente Utrecht haar beleid met betrekking tot reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen presenteert, daar verantwoording over aflegt en zo de raad betreft bij dit beleid.
 10. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer kunnen deels worden samengevat met de algemene aanbeveling om de raad actiever en ruimhartiger te informeren over de diverse onderwerpen uit dit rapport, zoals bestedingsplannen en verloop van reserves en voorzieningen, omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen, en de risico's die de gemeente loopt en de mogelijke financiële consequenties daarvan.

6.2. Specifieke Conclusies en aanbevelingen

6.2.1 Reserves en voorzieningen

1. Bij veel reserves is geen instellingsbesluit aangetroffen en ontbreekt een bestedingsplan. De motivering over nut en noodzaak, evenals de maximale duur van een reserve, is niet altijd helder. Het zeer beperkte verloop van een aantal bestemmingsreserves roept de vraag op naar de opportuniteit van dergelijke reserves.
2. De rekenkamer adviseert jaarlijks alle reserves expliciet te evalueren op noodzaak en actualiteit en is benieuwd naar de conclusies van deze evaluatie.
3. Over het jaar 2013 wordt een aanzienlijk verschil van bijna € 30 mln. geconstateerd tussen de geprognoseerde omvang van de reserves in de begroting (€ 260 mln.) en de gerealiseerde omvang in de jaarrekening (€ 289 mln.). De oorzaak is gelegen in de raming en de realisatie van het veronderstelde bestedingspatroon. Anders gezegd: de uitgaven worden hoger geraamd en/of de feitelijke bestedingen vinden later plaats dan verwacht. De raad dient het tempo van de bestedingen beter te bewaken.
4. De voorziene onttrekkingen aan het Vruchtboomfonds zijn over de periode 2014 – 2017 groter dan de toevoeging met als gevolg dat de afname ca. € 2,5 miljoen per jaar bedraagt, zonder dat voor de afname specifiek beleid is geformuleerd. Aanbevolen wordt voor het Vruchtboomfonds een helder bestedingsbeleid te formuleren en te hanteren. Daarbij hoort uiteraard ook een mogelijk instandhoudingsbeleid. Met het oog daarop wordt aanbevolen de mogelijkheden te



onderzoeken voor het terugverdienen van uitgezette middelen. Wellicht kan gewerkt gaan worden met revolverende fondsen.

6.2.2 Weerstandsvermogen

1. Uit de jaarstukken valt moeilijk af te leiden welke reserves wel en welke reserves niet meegeteld worden bij de berekening van de weerstandscapaciteit. De samenstelling, en daarmee ook de omvang, van de weerstandscapaciteit is daardoor niet helder. Dat heeft ook gevolgen voor de interpretatie van de omvang van het gerapporteerde weerstandsvermogen (zie ook onderstaande conclusie/aanbeveling 2). Geadviseerd wordt om aan de hand van een geactualiseerde kadernota aan te geven wat in de jaarstukken wel en wat niet meegerekend wordt bij de weerstandscapaciteit. Houd vervolgens deze definitie constant, zodat vergelijking in de loop van de tijd mogelijk is.
2. De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de schatting van de ongedekte risico's. Op grond van de jaarrekening kan de beoordeling en kwantificering van de benodigde weerstandscapaciteit niet goed plaatsvinden, omdat ook de kwantificering en presentatie van de wél reeds geïdentificeerde risico's niet helder in de jaarrekening naar voren komt. Op onderdelen presteert de organisatie beter dan de jaarrekening suggereert, met name blijkt dit uit de analyses achter het vastgestelde MPG. Ook het feit dat risico's in het kader van de reguliere P&C-cyclus vanuit één centraal punt worden gekwalificeerd komt de consistentie ten goede. Het verdient aanbeveling deze twee lijnen verder te ontwikkelen en organisatorisch te borgen.
3. De noodzaak van de vorige aanbeveling om de aanzet die met name bij grond- en vastgoedbeleid is gemaakt ten aanzien van de risicoschatting, nadrukkelijk in de breedte en diepte verder uit werken, blijkt onder meer uit de nader bestudeerde casus 'Noorderbrug' en 'Decentralisatie Jeugdzorg'. In het geval de Noorderbrug wordt alleen gemeld dat in het beschikbare budget "voldoende middelen" gereserveerd worden, zonder te melden hoe groot deze middelen dan zijn en waar deze te vinden zijn. Ook wordt slechts gemeld dat risico's "met een gangbare methode" worden gekwantificeerd. In de casus van de Jeugdhulpverlening worden, gevraagd naar de voorziene risico's en de beschikbare reserves, onduidelijke antwoorden gegeven, waarbij tevens werd gemeld dat desnoods het Vruchtboomfonds "als achtervang" zou kunnen dienen. Dat verbetering tot de mogelijkheden behoort, baseert de rekenkamer mede op het onderdeel 'Onderwijshuisvesting', waarvan de rekenkamer de indruk heeft dat op dit terrein de risico's goed in beeld zijn gebracht en, gegeven de mogelijkheden, ook in voldoende mate zijn gekwantificeerd.
4. De rekenkamer begrijpt goed dat niet alle onderkende (financiële en juridische) risico's zich lenen voor openbare publicatie. Het verdient aanbeveling samen met de raad een modus te vinden om zowel afzonderlijke (project)risico's als de som van de gekwantificeerde risico's vooraf en achteraf vertrouwelijk en actief met de raad te delen. Dit punt kan meegenomen worden in de aanbevolen actualisatie van de kadernota.



7 Bestuurlijke reactie



> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht
Mw. K. Peters, voorzitter
Montenakerbank 40
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAAS-
TRICHT.NL

ONDERWERP
Reactie op RKM rapport "Reserves,
voorzieningen en weerstandsvermogen
gemeente Maastricht"

DATUM
24 juni 2015

BEHANDELD DOOR
I. Schols, V. Sweelssen

DOORKIESNUMMER
043 3504454

ONZE REFERENTIE

E-MAILADRES
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
KP/MH 15-146

Geachte mevrouw,

Naar aanleiding van uw brief van 5 juni 2015 en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport "Reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen gemeente Maastricht" maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapportage te reageren, alvorens u deze in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

Om de discussie in de Raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen die het gevolg zijn van uw breed gekozen vraagstelling, laten wij in deze reactie de verder te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing.

Eén opmerking vooraf over de onjuist weergegeven tekst over de bestemmingsreserve project A2 (paragraaf 2.4) willen wij wel nog maken. Dit betreft zowel de hoogte van de bijdrage als de wijze



waarop de gemeente Maastricht haar bijdrage (en dus onttrekking reserve) voldoet. De nominale bijdragen (groot € 87,67 mln.) zijn weliswaar de belangrijkste, maar niet de enige bijdragen die onttrokken worden aan deze reserve (ook: niet collectieve kosten, btw-compensatie etc.). Daarbij speelt nog ten aanzien van de nominale bijdragen (groot € 87,67 mln.) het volgende: inbreng in natura (grond € 7,5 mln.) en verlaging bijdrage Maastricht € 5 mln. t.g.v. lagere toekenning TEN-subsidie. Uw conclusie dat € 13 mln. minder dan nominaal wordt onttrokken is ons niet duidelijk, omdat wij de € 74,40 mln. niet kunnen herleiden.

We gaan verder alleen nog in op uw conclusies en aanbevelingen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,



Generieke conclusies en aanbevelingen

Conclusie/aanbeveling 1

Het door de gemeente gehanteerde beleidskader is neergelegd in de Nota Reserves en Voorzieningen die door de raad is vastgesteld op 12 februari 2009. De nota sluit goed aan op het wettelijke kader zoals neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (vastgesteld op 1 februari 2003 door de commissie BBV).

Reactie college

Het college neemt kennis van deze conclusie.

Conclusie/aanbeveling 2

De Nota Reserves en Voorzieningen is vooral boekhoudkundig van aard en geeft nauwelijks inhoudelijke kaders voor het reserves- en voorzieningenbeleid. Zo wordt er bijvoorbeeld geen koppeling gelegd met beleidsprogramma's. De nota is sedert 2009 niet meer herijkt. Mede gelet hierop beveelt de rekenkamer aan vast te leggen dat de nota periodiek herijkt dient te worden (om de zes jaar bijvoorbeeld) en bij deze herijking nadrukkelijk de relatie te leggen met beleidsprogramma's.

Reactie college

Het college neemt de genoemde aanbevelingen mee bij de actualisatie van de nota reserves en voorzieningen 2009 (gepland medio 2015).

Conclusie/aanbeveling 3

De reserves en voorzieningen worden overzichtelijk gepresenteerd in de begroting en jaarrekening. Wat ontbreekt is een goede toelichting op het doel van de reserves en voorzieningen. De rekenkamer adviseert een inhoudelijke toelichting op de reserves en voorzieningen in de bijlage bij de jaarrekening op te nemen.

Reactie college

Het college onderschrijft een goede toelichting op het doel van de reserves en voorzieningen. Met het oog op de leesbaarheid/omvang van de P&C-documenten wordt een toelichting meegenomen bij de expliciete instellingsbesluiten (zie aanbeveling 4).

Conclusie/aanbeveling 4

De vorming en besteding van reserves is vaak onduidelijk omdat expliciete instellingsbesluiten en bestedingsplannen veelal ontbreken.

Reactie college

Voor alle nieuw te vormen reserves zullen expliciete instellingsbesluiten worden genomen.

Conclusie/aanbeveling 5

Kwantitatief lijkt het weerstandsvermogen (dat wil zeggen de verhouding tussen de weerstandscapaciteit zoals gematerialiseerd in reserves enerzijds en de voorziene risico's



anderzijds) in Maastricht voldoende. Die conclusie is vooral ingegeven door de overweging dat Maastricht het zogenaamde Vruchtboomfonds niet meerekent bij de vaststelling van het weerstandsvermogen. Zou dat fonds wel meegerekend worden dan is het weerstandsvermogen zeer goed. Het door Maastricht gepresenteerde cijfer (ruim 1) met betrekking tot de omvang van het weerstandsvermogen is (met de gegeven veronderstellingen en aangebrachte beperkingen) echter niet erg robuust. Maar er is geen reden om te denken dat er sprake is van een overschatting van het gerapporteerde cijfer.

Reactie college

Het college neemt kennis van deze conclusie.

Conclusie/aanbeveling 6

Uit de begroting en de jaarrekening valt niet goed af te leiden op welke wijze het weerstandsvermogen wordt berekend. Dat geldt zowel voor de teller (welke reserves worden wel meegeteld en welke niet?) als voor de noemer (hoe groot worden de risico's van voorzien beleid geschat?). Aanbevolen wordt in een separate nota (bijvoorbeeld in de geactualiseerde nota weerstandsvermogen) in te gaan op de vraag hoe exact het weerstandsvermogen in Maastricht moet worden bepaald. Het is vervolgens van belang dat ook in de begroting en jaarrekening dezelfde definities en omschrijvingen worden gebruikt, zodat de raad beter inzicht krijgt in de omvang, samenstelling en ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

Reactie college

De berekening van het weerstandsvermogen is duidelijk omschreven in de kadernota's en in de P&C-documenten. De berekening van de weerstandscapaciteit (= de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te kunnen dekken) wordt gebaseerd op een onderlegger waarnaar wordt verwezen in de afzonderlijke P&C-documenten.

Conclusie/aanbeveling 7

Voor de duiding van de omvang van het weerstandsvermogen hanteert Maastricht twee door elkaar lopende schalen (een zgn. driepuntenschaal en een zespuntenschaal). Dit is verwarrend. Aanbevolen wordt consequent één schaal te hanteren en dan bij voorkeur de zespuntenschaal, omdat deze aansluit bij de gangbare praktijk in gemeenteland. Hiermee wordt vergelijking met andere gemeenten mogelijk.

Reactie college

Voor het duiden van de omvang van het weerstandsvermogen gaan wij de zespuntenschaal hanteren, zodra het landelijk model is uitontwikkeld.

Conclusie/aanbeveling 8

De raad kan haar controlerende rol ten aanzien van reserves en voorzieningen, maar vooral die ten aanzien van het werkelijke weerstandsvermogen, moeilijk waarmaken. Dit komt op de eerste plaats omdat onduidelijk wordt gerapporteerd welke reserves wel en niet worden meegeteld bij het weerstandsvermogen. Een tweede reden is de onduidelijkheid over de manier waarop Maastricht risico's meeweegt bij de bepaling van de noodzakelijke weerstandcapaciteit.



Reactie college

Zie antwoord conclusie/aanbeveling 6 hiervoor.

Conclusie/aanbeveling 9

Op onderdelen scoort Maastricht beter met het inzichtelijk maken van het beleid ten aanzien van reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen dan bijvoorbeeld Amsterdam en Utrecht. Over de gehele linie genomen scores gemeenten als Groningen en Utrecht naar de mening van de rekenkamer echter aanzienlijk beter dan Maastricht. Geadviseerd wordt met name te leren van de manier waarop de gemeente Utrecht haar beleid met betrekking tot reserves, voorzieningen en weerstandsvermogen presenteert, daar verantwoording over aflegt en zo de raad betreft bij dit beleid.

Reactie college

De door de rekenkamer voorgestelde voorbeelden zullen we tijdens de actualisatie meenemen.

Conclusie/aanbeveling 10

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer kunnen deels worden samengevat met de algemene aanbeveling om de raad actiever en ruimhartiger te informeren over de diverse onderwerpen uit dit rapport, zoals bestedingsplannen en verloop van reserves en voorzieningen, omvang en samenstelling van het weerstandsvermogen, en de risico's die de gemeente loopt en de mogelijke financiële consequenties daarvan.

Reactie college

De bestedingsplannen van de grote en cruciale reserves en voorzieningen zoals o.a. mobiliteit, riolen en afval zijn/worden besproken in de raad.

Specifieke Conclusies en aanbevelingen

Reserves en voorzieningen

Conclusie/aanbeveling 1

Bij veel reserves is geen instellingsbesluit aangetroffen en ontbreekt een bestedingsplan. De motivering over nut en noodzaak, evenals de maximale duur van een reserve, is niet altijd helder. Het zeer beperkte verloop van een aantal bestemmingsreserves roept de vraag op naar de opportuniteit van dergelijke reserves.

Reactie college

Zie antwoord conclusie/aanbeveling 4 hiervoor.

Conclusie/aanbeveling 2

De rekenkamer adviseert jaarlijks alle reserves expliciet te evalueren op noodzaak en actualiteit en is benieuwd naar de conclusies van deze evaluatie.



Reactie college

Alle reserves en voorzieningen worden jaarlijks geëvalueerd op noodzaak en actualiteit. Tevens vindt er een externe toets plaats door de accountant. Daarbij gebeurt dit ook al bijvoorbeeld bij het zoeken naar incidentele dekking bij het opmaken van de begroting.

Conclusie/aanbeveling 3

Over het jaar 2013 wordt een aanzienlijk verschil van bijna € 30 mln. geconstateerd tussen de geprognosticeerde omvang van de reserves in de begroting (€ 260 mln.) en de gerealiseerde omvang in de jaarrekening (€ 289 mln.). De oorzaak is gelegen in de raming en de realisatie van het veronderstelde bestedingspatroon. Anders gezegd: de uitgaven worden hoger geraamd en/of de feitelijke bestedingen vinden later plaats dan verwacht. De raad dient het tempo van de bestedingen beter te bewaken.

Reactie college

Bij accountantscontrole 2013 is het door de rekenkamer geconstateerde verschil tussen de geprognosticeerde omvang van de reserves in de begroting en de gerealiseerde omvang in de jaarrekening over het jaar 2013 reeds geconstateerd. Advies van de accountant was het begrotingsbeheer aandacht te geven. Als reactie hierop heeft het college voor jaarrekening 2014 maatregelen genomen. Conclusie van de accountant bij controle 2014 is, dat het begrotingsbeheer op orde is.

Conclusie/aanbeveling 4

De voorziene onttrekkingen aan het Vruchtboomfonds zijn over de periode 2014 – 2017 groter dan de toevoeging met als gevolg dat de afname ca. € 2,5 miljoen per jaar bedraagt, zonder dat voor de afname specifiek beleid is geformuleerd. Aanbevolen wordt voor het Vruchtboomfonds een helder bestedingsbeleid te formuleren en te hanteren. Daarbij hoort uiteraard ook een mogelijk instandhoudingsbeleid. Met het oog daarop wordt aanbevolen de mogelijkheden te onderzoeken voor het terugverdienen van uitgezette middelen. Wellicht kan gewerkt gaan worden met revolverende fondsen.

Reactie college

Met de raad is afgesproken dat alle nieuwe bestedingen vanuit het vruchtboomfonds door de raad expliciet worden vastgesteld. Verder is het van belang te beseffen dat het vruchtboomfonds een reserve is en geen liquide middelen. De gemeente Maastricht heeft geen uitgezette liquide middelen.

Weerstandsvermogen

Conclusie/aanbeveling 1

Uit de jaarstukken valt moeilijk af te leiden welke reserves wel en welke reserves niet meegeteld worden bij de berekening van de weerstandscapaciteit. De samenstelling, en daarmee ook de omvang, van de weerstandscapaciteit is daardoor niet helder. Dat heeft ook gevolgen voor de interpretatie van de omvang van het gerapporteerde weerstandsvermogen (zie ook onderstaande conclusie/aanbeveling 2). Geadviseerd wordt om aan de hand van een geactualiseerde kadernota



aan te geven wat in de jaarstukken wel en wat niet meegerekend wordt bij de weerstandscapaciteit. Houd vervolgens deze definitie constant, zodat vergelijking in de loop van de tijd mogelijk is.

Reactie college

Zie antwoord conclusie/aanbeveling 6 hiervoor.

Conclusie/aanbeveling 2

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door de schatting van de ongedekte risico's. Op grond van de jaarrekening kan de beoordeling en kwantificering van de benodigde weerstandscapaciteit niet goed plaatsvinden, omdat ook de kwantificering en presentatie van de wél reeds geïdentificeerde risico's niet helder in de jaarrekening naar voren komt. Op onderdelen presteert de organisatie beter dan de jaarrekening suggereert, met name blijkt dit uit de analyses achter het vastgestelde MPG. Ook het feit dat risico's in het kader van de reguliere P&C-cyclus vanuit één centraal punt worden gekwalificeerd komt de consistentie ten goede. Het verdient aanbeveling deze twee lijnen verder te ontwikkelen en organisatorisch te borgen.

Reactie college

Het college neemt kennis van uw conclusie en concludeert dat we voldoen aan uw aanbeveling.

Conclusie/aanbeveling 3

De noodzaak van de vorige aanbeveling om de aanzet die met name bij grond- en vastgoedbeleid is gemaakt ten aanzien van de risicoschatting, nadrukkelijk in de breedte en diepte verder uit werken, blijkt onder meer uit de nader bestudeerde casus 'Noorderbrug' en 'Decentralisatie Jeugdzorg'.

In het geval de Noorderbrug wordt alleen gemeld dat in het beschikbare budget "voldoende middelen" gereserveerd worden, zonder te melden hoe groot deze middelen dan zijn en waar deze te vinden zijn. Ook wordt slechts gemeld dat risico's "met een gangbare methode" worden gekwantificeerd.

In de casus van de Jeugdhulpverlening worden, gevraagd naar de voorziene risico's en de beschikbare reserves, onduidelijke antwoorden gegeven, waarbij tevens werd gemeld dat desnoods het Vruchtboomfonds "als achtervang" zou kunnen dienen. Dat verbetering tot de mogelijkheden behoort, baseert de rekenkamer mede op het onderdeel 'Onderwijshuisvesting', waarvan de rekenkamer de indruk heeft dat op dit terrein de risico's goed in beeld zijn gebracht en, gegeven de mogelijkheden, ook in voldoende mate zijn gekwantificeerd.

Reactie college

Noorderbrug

De projectorganisatie Noorderbrugtracé Maastricht heeft risicomanagement centraal staan in haar werkwijze. Risicomanagement is de tool om de projectdoelen binnen de gestelde kaders te realiseren. Daarbij worden eventuele bedreigingen in een vroegtijdig stadium in beeld gebracht alsmede de



beheersmaatregelen die daar tegenover gezet kunnen worden. De projectorganisatie heeft een projectplan opgesteld. Binnen dit projectplan is de centrale positie van risicomanagement verankerd.

Er is een risicomanager aangesteld die vanuit een centrale positie een integrale kijk heeft op het project. De risicomanager heeft een risicomanagementplan opgesteld. Vooruitlopend op de vaststelling van dit plan is een aantal sessies georganiseerd, waarbij - met de voltallige projectorganisatie - de risico's zijn geïnventariseerd/beoordeeld en de beheersmaatregelen in kaart zijn gebracht conform de Risman methode.

De overzichten zijn voor de rekenkamer en de raad uiteraard beschikbaar. Om de onderhandelingspositie niet te schaden kunnen deze - zoals in dit soort situaties te doen gebruikelijk - vertrouwelijk worden ingezien. Zo wordt de complete grondexploitatie met inbegrip van de documenten aangaande het project Noorderbrug beschikbaar gesteld.

Aanvullend wordt de raad (lees de voormalige raadscommissie Stadsontwikkeling) ook periodiek bijgesproken over het project en over de risico's. Deze sessies vinden plaats in een vertrouwelijke setting waardoor volledige transparantie betracht kan worden. Daarbij worden alle onderleggers zowel de openbare als de vertrouwelijke beschikbaar gesteld. Van deze sessies wordt in de dossiers aantekening bijgehouden. Het spreekt vanzelf dat de raad hierbij expliciet van de meest relevante risico's op de hoogte wordt gebracht.

Jeugdhulpverlening

De risico's en de draaiknoppen om deze risico's te beperken zijn beschreven in de door de raad vastgestelde beleidsstukken gedecentraliseerde taken voor jeugdhulp.

Het risicomanagement systeem wordt nog verder verfijnd. De gedachte is om dit te koppelen aan het monitoringssysteem. De eerste monitoringsrapportage 3-decentralisaties wordt in juni 2015 aan de raad gepresenteerd. Ook dit systeem zit in de opbouwfase.

Omdat de transitiefase nog veel onduidelijkheden bevat, zijn we in de kostenramingen vooralsnog uitgegaan van een bedrag van 5% van het Jeugdbudget als risicobuffer. Voor het uitvoeringsjaar 2015 is dat € 1,6 mln. Bij de inkoop van jeugdhulp is bij de overeen te komen tarieven rekening gehouden met deze korting.

De inzet van jeugdhulp is verder een open-einderegeling in die zin, dat we een zorgplicht hebben jegens burgers die een beroep op ons doen. Een hogere zorgvraag leidt tot hogere kosten. Net als andere open-einderegelingen fungeert het weerstandsvermogen hierbij als achtervang voor een onvoorzene groei van kosten. De relatie die gelegd wordt met het vruchtboomfonds is niet correct. Het vruchtboomfonds fungeert niet als achtervang voor eventuele tekorten in de exploitatie, maar als achtervang voor de reserve Sociaal Investeringsfonds (SIF).

Conclusie/aanbeveling 4

De rekenkamer begrijpt goed dat niet alle onderkende (financiële en juridische) risico's zich lenen



voor openbare publicatie. Het verdient aanbeveling samen met de raad een modus te vinden om zowel afzonderlijke (project)risico's als de som van de gekwantificeerde risico's vooraf en achteraf vertrouwelijk en actief met de raad te delen. Dit punt kan meegenomen worden in de aanbevolen actualisatie van de kadernota.

Reactie college

Het college is gewend de raad te informeren over projectrisico's. U kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan een Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV) of vertrouwelijke sessies die plaatsvonden met de raad over het MECC of Belvédère.



8 Nawoord rekenkamer

De reactie van het college geeft de rekenkamer aanleiding tot een kort nawoord.

Allereerst willen we graag enkele mogelijke onduidelijkheden wegnemen.

Het college maakt in zijn brief een opmerking over het bedrag van € 74,4 mln. betreffende het project A2, dat "niet te herleiden" zou zijn. Dit bedrag staat vermeld in de Programmabegroting 2014, op pagina 227.

Het college stelt in zijn reactie dat alle reserves en voorzieningen jaarlijks worden geëvalueerd op noodzaak en actualiteit. Dat is tijdens dit onderzoek echter niet gebleken. Vandaar onze aanbeveling om dat voortaan expliciet wel te gaan doen en hierover de raad actief te informeren.

Een derde punt betreft de bestedingen van het Vruchtboomfonds. Het college meldt in zijn reactie dat is afgesproken dat nieuwe bestedingen door de raad expliciet worden vastgesteld. De rekenkamer wijst op de structurele afname van dit fonds zonder dat voor die afname door de raad beleid is geformuleerd. Vandaar de aanbeveling om voor het Vruchtboomfonds een helder bestedingsbeleid te formuleren en te hanteren.

In meer algemene zin is de rekenkamer van mening dat de reactie van het college niet goed recht doet aan de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Voor de gemeenteraad is het belangrijk om te weten of het college zich in de belangrijkste conclusies en aanbevelingen kan vinden. Het college spreekt zich echter over veel van de conclusies niet uit.

Zo stelt de rekenkamer in de tweede conclusie betreffende het weerstandsvermogen dat de benodigde weerstandscapaciteit van de gemeente niet goed kan worden beoordeeld omdat de risico's door de gemeente bewust niet worden gekwantificeerd. Het college geeft slechts aan 'kennis te nemen' van deze conclusie, terwijl het voor de raad van belang is om te weten of het college met deze conclusie instemt of niet, zodat hierover mogelijk kan worden doorgepraat. En op de algemene aanbeveling (nummer 10) om de raad actiever en ruimhartiger te informeren over de belangrijke zaken die onderwerp zijn van dit onderzoek wordt zelfs in het geheel niet ingegaan. Zo zijn er nog diverse andere voorbeelden te noemen. Naar onze mening zou het voor de raad van belang zijn hierover een duidelijker standpunt van het college te vernemen.