

Een sterke stad in een sterke regio

Samenvatting

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

BMC Advies
juni 2017
drs. R. Wever
ing. J.H.R. van Luijk
J. de Wit MSc
H. Uffen MSc
Projectnummer: P002864
Correspondentienummer: AD-2806-86635

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	DE ONDERZOEKSOPDRACHT	2
HOOFDSTUK 2	WAT HEEFT DE STAD NODIG?	3
HOOFDSTUK 3	DE BESTUURSKRACHT VAN MAASTRICHT	4
HOOFDSTUK 4	MAASTRICHT EN DE REGIO	5
HOOFDSTUK 5	HANDELINGSPERSPECTIEVEN	7

Hoofdstuk 1

De onderzoeksopdracht

De gemeente Maastricht is een stad met profiel en als de hoofdstad van Limburg is ze een stevige partner in de regio, de provincie Limburg, de Euregio en Den Haag. De laatste jaren heeft de gemeente Maastricht erin geïnvesteerd om haar positie als stad en als centrumgemeente in de regio te versterken. De gemeente voert vele taken uit voor haar regiogemeenten (bijvoorbeeld op het gebied van afvalinzameling en sociale zaken) en werkt daarnaast ook op verschillende taakvelden (Sociaal Domein, Economie en Ruimtelijk Domein) samen met gemeenten in de regio.

De regio Zuid-Limburg is zowel maatschappelijk als bestuurlijk in beweging. De regio kampt met forse maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van het sociaal domein (jeugdzorg, armoedebestrijding, etc.), economie en werkgelegenheid. Bestuurlijk is de regio op zoek naar hoe er beter invulling kan worden gegeven aan het oppakken van de maatschappelijke en veelal gemeentegrensoverschrijdende opgaven. Nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan en bestaande worden aangepast. Die dynamiek vraagt om reflectie op de rol en positie van Maastricht.

Om die reden voeren we in opdracht van de gemeente een onderzoek uit. In dit onderzoek staan twee elementen centraal, namelijk een sterkte-zwakteanalyse van de kracht van de stad en een strategische beschouwing van de bestuurskracht van de gemeente Maastricht en de regio.

In dit document geven we een samenvatting van de drie deeldocumenten en gaan we in op de handelingsperspectieven voor de gemeente.

Het onderzoek startte met de 'blik van buiten'. Daarbij gaat het om de stem van inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Immers: voor hen zijn de medewerkers van de gemeente en de bestuurlijke gremia iedere dag weer aan het werk. In het tweede deel hebben we een profielschets (sterktes en zwaktes) van de gemeente Maastricht gemaakt vanuit intern en extern perspectief. Het derde deeldocument is de strategische verkenning; die is bedoeld om de discussie te gaan voeren over de verdere ontwikkeling van de regionale samenwerking.

Na deze samenvatting gaan we in op de handelingsperspectieven voor de gemeente in het regionale krachtenveld.

Hoofdstuk 2

Wat heeft de stad nodig?

Met deze vraag is het onderzoek gestart. Daarvoor hebben wij onderzoeken over de bevolking van de stad bestudeerd en in een tweetal workshops gesproken met stakeholders van bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het volgende beeld komt daaruit naar voren.

Maastricht heeft met haar historie, cultuur, imago, ligging en universiteit een aantal sterke kwaliteiten. Het stadsbestuur heeft deze kwaliteiten de laatste jaren daadkrachtig weten te versterken en weten in te zetten voor een betere positionering van Maastricht in de regio, de provincie, Nederland en Europa.

Wat Maastricht nodig heeft, is een scherpe door inwoners, maatschappelijke partners en bedrijfsleven gedragen stadsvisie die meer dan nu het vraagstuk van de tweedeling van de stad agendeert. Hierbij kan worden voortgebouwd op ervaringen die de stad heeft opgedaan met vormen van participatief besturen en interactieve beleidsvorming. In deze visie dient helder te worden gemaakt hoe het karakter en het profiel van de stad zich dienen te ontwikkelen en hoe dit bijdraagt aan ontwikkelingen in de (Eu)regio, Nederland en Europa.

Een vernieuwde stadsvisie (ontwikkelagenda) vergroot de consistentie, samenhang en betrouwbaarheid van de gemeente ten opzichte van haar bestuurlijke omgeving. Het biedt niet alleen de gemeentelijke organisatie, maar ook haar partners richting en houvast. Als zij weten wat ze van de gemeente mogen verwachten en wat niet, komt dat de samenwerking ten goede. Daarnaast zijn er ook extra investeringen nodig om bedrijven, organisaties en het gemeentebestuur beter te laten samenwerken rondom de aanpak van kansen en problemen. De kracht van stedelijke netwerken – waarvan het 'ons-kent-ons' in Maastricht wordt geroemd en verguisd – kan zo beter worden benut.

Maastricht kan niet zonder de regio, en andersom. De stad heeft zich dankzij de regio ontwikkeld tot wat zij nu is en het omgekeerde geldt eveneens. Behalve de sterke ruimtelijke, economische, historische en sociale verwevenheid tussen stad en streek, hebben stad en regio ook veel maatschappelijke opgaven gemeen. De sociaal-economische problematiek speelt in heel Zuid-Limburg, net als de demografische en technologische ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Een versterking van de stad kan dus niet zonder een versterking van de regio. Dat betekent dat er meer ingezet moet worden op een versterking van regionale samenwerkingsverbanden. Niet alleen voor de versterking van de economische structuur, maar ook voor de aanpak van sociale achterstanden: een effectief sociaal-economisch beleid.

Hoofdstuk 3

De bestuurskracht van Maastricht

We kunnen stellen dat het goed gaat met Maastricht. Een sterk imago, een mooie stad met ambitieuze (fysieke) projecten, waarbij het beleid actueel en van hoog niveau is. Ook de kwaliteit van dienstverlening is meer dan op orde. De instrumenten om op andere en vernieuwende manieren in contact te zijn en te blijven met de samenleving (burgertoppen, vergadermodel van de gemeenteraad) verdienen een groot compliment. Dat nog niet alles maximaal resulteert in de beoogde effecten doet niets af aan de wijze waarop Maastricht experimenteert.

Een gemeente houdt zich met veel taakvelden bezig: van veiligheid tot innovatie, van zorg tot gebiedsontwikkeling, van sport tot dienstverlening. We constateren dat de aandacht, tijd en energie van de afgelopen jaren veel zichtbare en tastbare effecten heeft gesorteerd. Dat geldt onder meer in het fysieke domein door de ontwikkeling van een aantal majeure projecten. Ook de financiën zijn op orde, met de aantekening dat de financiële opgave en risico's in het sociaal domein significant zijn. Tegelijkertijd bespeuren we ook een zoektocht, een worsteling. Een zoektocht naar het versterken van de organisatiekracht, waarbij de transitie van een klassieke hiërarchische en bureaucratische ambtelijke organisatie naar een flexibele, wendbare en integrale organisatie in volle gang is. Een worsteling in en met de regio: de noodzaak om met elkaar vanuit complementariteit samen te werken, wordt alom (h)erkend. Maastricht levert een belangrijke bijdrage op tactisch en operationeel niveau (sociaal domein, afvalinzameling, etc.). Tegelijkertijd blijkt de regionale samenwerkingspraktijk weerbarstig. Soms een stapje vooruit, dan weer twee stappen terug. Wat opvalt is dat die regionale bestuurscultuur sterk persoonsafhankelijk is, en daarmee kwetsbaar.

De bestuurskracht van Maastricht beoordelen wij over het geheel genomen als voldoende tot goed. Maastricht pakt tevens een stevige rol in beleid en uitvoering voor de gemeenten in de regio. Al met al leiden het zelfbeeld, het omgevingsbeeld en het professionele beeld tot de volgende drie aandachtspunten en een zwaarwegend knelpunt om ook over vijf tot tien jaar bestuurs- en samenwerkingskrachtig te zijn en te blijven:

Aandachtspunt 1	Het sociaal domein: de effectiviteit van het beleid en de financiën zijn kwetsbaar. De opgave is groot en keuzes zijn nodig.
Aandachtspunt 2	De stadsvisie uit 2008 is grotendeels gerealiseerd, onder meer wat betreft de stedelijke ontwikkeling. Wat zijn de ambities voor de komende jaren, voor de (middel)lange termijn? Hoe te komen tot een ontwikkelagenda voor de komende jaren, gedragen door inwoners, bedrijven en organisaties?
Aandachtspunt 3	De regiogemeenten laten Maastricht veel werk doen. De vraag die rijst is: zijn de dienstverleningsovereenkomsten en samenwerkingsafspraken kostendekkend?
Knelpunt	De regio Zuid-Limburg laat kansen liggen. De steden zijn onvoldoende succesvol en eensgezind in het samenwerken om de aantrekkelijkheid van Zuid-Limburg als vestigingslocatie en woongebied verder te ontwikkelen. Het verbinden van de sociale en economische agenda met de steden en het ommeland op Zuid-Limburgse schaal is de sleutel voor een vitale regio, nu en in de toekomst.

Hoofdstuk 4

Maastricht en de regio

Op basis van de strategische beschouwing kan de gemeente Maastricht intern en extern een dialoog voeren. Een dialoog over hoe de samenwerkingskracht van de regio kan worden versterkt op basis van de geschetste scenario's en adviesrichtingen, zodat er voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een daadkrachtig en toekomstgericht bestuur te realiseren is.

De samenwerkingsbereidheid van Zuid-Limburgse gemeenten is veel groter dan men wil tonen, wat blijkt uit de waarneming dat gemeenten elkaar in de praktijk meestal snel en gemakkelijk weten te vinden als gezamenlijke actie op operationeel en tactisch niveau nodig is. Dat samenwerken loopt echter maar beperkt door tot op strategisch niveau.

Het hechte netwerk van samenwerkingsverbanden is organisch gegroeid en ontwikkelt zich nog steeds. Samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien of verdwijnen al naar gelang gezamenlijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren van gemeenten dat verlangen. Deze voortdurende aanpassingen hebben er wel toe geleid dat het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsvormen een nogal ondoorzichtige structuur heeft gekregen. Er wordt vanuit de gemeente Maastricht aangegeven dat de zeer diverse samenwerking gepaard gaat met veel 'bestuurlijke drukte': het grote aantal regionale overleggen staat de effectiviteit ervan in de weg. Maar het is niet alleen de bestuurlijke drukte. Ook de ambtelijke organisatie van Maastricht ervaart een grote werkdruk vanwege de regionale taken.

In ons land zijn vele vormen van samenwerking en samenvoeging ontwikkeld. In volgorde van ingrijpendheid zijn dat onder meer: ad-hocsamenwerking, centrumgemeentestructuur, sharedservicecentrum (SSC) op één of meer deelterreinen, ambtelijke fusie en gemeentelijke herindeling. Afhankelijk van de vorm wordt daarbij soms gekozen voor een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of een formalisering in een WGR.

Voor de samenwerking op het operationele en tactische niveau gaan wij in onze rapportage in op de drie meest kansrijke vormen van samenwerking, namelijk:

1. **Laissez faire.** De samenwerking die er nu is zal organisch, van onderop, verder worden uitgebouwd. Sommige kleine gemeenten zullen al dan niet heringedeeld verdergaan als plattelandscluster. Enkele andere zullen uiteindelijk zelf kiezen voor een herindeling met Maastricht als een soort opvolgende stap.
2. **Sturen op efficiency.** De taken die worden uitgevoerd in GR's en via DVO's zullen geleidelijk blijven groeien. Daar stelt de gemeente Maastricht als centrumgemeente nadrukkelijke eisen aan om de eigen bestuurskracht niet het slachtoffer te laten worden van de dienstverlenende houding ten aanzien van de Heuvellandgemeenten. Dat betekent dat Maastricht als centrumgemeente de randvoorwaarden gaat bepalen met betrekking tot kosten en harmonisatie van beleid.
3. **Sturen op H(erindeling).** De belasting voor Maastricht wordt te groot; dus is herindeling noodzakelijk om de bestuurlijke en ambtelijke druk te verminderen. Als de gemeenten niet zelf met voorstellen komen, zal de provincie worden gevraagd het initiatief te nemen voor een wenkend perspectief van uiteindelijk drie gemeenten in Zuid-Limburg.

In onderstaand overzicht hebben wij de sterktes en zwaktes van de scenario's langs enkele indicatoren gelegd. Een keuze is geen rekenkundige exercitie. Afhankelijk van politieke kleur en lokale omstandigheden zullen andere argumenten de doorslag geven. Het overzicht is dan ook slechts een hulpmiddel om de discussie binnen en buiten de gemeente te voeren, zodat er uiteindelijk in het vervolgtraject op dit onderzoek een scenariokeuze valt te maken.

Scenario	democratische legitimatie	kosteneffectief	flexibiliteit	resultaat voor burger	bestuurlijke drukte	ambtelijke drukte	draagvlak bij Heuvelland	haalbaarheid
laisser faire	+/-	-	+/-	+	-	-	+	+
sturen op efficiency	+/-	+/-	-	+	+/-	-	+/-	+/-
sturen op H(erindelings)	+	+	+	+	+	+	-	-

Een belangrijk aspect op strategisch niveau is dat 'als iedereen alles wil blijven doen, niemand alles doet'. Drie complete steden met alle denkbare voorzieningen zijn op langere termijn onbetaalbaar. De budgettaire ruimte laat niet toe dat in de nabije toekomst de drie steden elk een compleet voorzieningenniveau hebben voor cultuur en het sociaal domein en een ambtelijke organisatie die kan acteren in een complex (soms internationaal) veld en voldoende bestuurlijke kracht weet op te brengen om noodzakelijke bruggen te slaan en een profilering van de regio naar buiten positief en met verve weet te realiseren.

Voor het versterken van de strategische bestuurskracht in de regio schetsen wij enkele adviesrichtingen:

1. **Gezamenlijke agenda als bindmiddel.** 'Begin bij de inhoud, dan volgt de structuur vanzelf'. Zo biedt het gezamenlijk opstellen van een regionale sociaal-economische agenda een prima mogelijkheid om de verschillende werelden van economie, onderwijs en arbeidsmarkt bij elkaar te brengen. Door in dat verband kennis en inzichten uit te wisselen, samen problemen en kansen te verkennen en samen doelen te formuleren, kan er op regionaal niveau een integrale aanpak worden gerealiseerd.
2. **Realiseer een projectmatige samenwerking op een beperkt aantal domeinen.** Een gedeeld gevoel van urgentie is cruciaal voor het welslagen van samenwerking. De voordelen van clustering dienen te worden benut, omdat steden en stedelijke regio's belangrijke bronnen vormen van maatschappelijke welvaart. Zo zijn bedrijven en werknemers productiever als ze in een hecht netwerk functioneren. Dit komt doordat ze profiteren van elkaars nabijheid.
3. **Sluit aan bij de kracht van de regio; verdelen in plaats van samenwerken.** Een alternatief ten slotte is door niet het woord 'samenwerken' centraal te stellen, maar het woord 'verdelen'. Verdelen van taken, zodat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit benut worden voor de regio als geheel. Verdelen van voorzieningen, zodat budgetten voor voorzieningen niet versnipperd, maar geconcentreerd worden ingezet. En verdelen van taken op het gebied van inhoudelijke terreinen, zodat ook de lobby effectief plaatsvindt namens de regio Zuid-Limburg. Op deze wijze komt de complementariteit (en ook het specialiseren) van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen veel sterker in beeld.

Deze adviesrichtingen zijn te benutten in de dialoog tussen de gemeenten over de ambities met betrekking tot de samenwerking en uiteindelijk ook de samenwerkingsvorm. Het is daarmee een hulpmiddel om de discussie te voeren en uiteindelijk zal er ook een divers beeld kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld kiezen voor *verdelen* als het gaat om inzet van ambtelijke capaciteit en voorzieningen en kiezen voor een *projectmatige aanpak* als het gaat om het benutten van de economische kracht, het versterken van de maatschappelijke agenda en de gezamenlijke lobby.

Hoofdstuk 5

Handelingsperspectieven

De aangrijpingspunten voor het behouden van de bestuurskracht van de gemeente Maastricht zijn in de voorgaande hoofdstukken gegeven. De kracht van de drie steden en het Heuvelland, die elkaar feitelijk in velerlei opzichten aanvullen, is tot op heden nog onvoldoende tot groei en bloei gekomen. En als de handen niet ineengeslagen worden, brengt dat de regio uiteindelijk verder achterop als het gaat om het benutten van de economische potentie, het aanpakken van hardnekkige sociale achterstanden en een impactvolle positionering van de lobby naar Den Haag (en Brussel). Kernachtig samengevat betekent dit dat versterking van de samenwerking op alle niveaus nodig is. De 'wat-vraag' is daarmee duidelijk. Wij hebben vastgesteld dat de discussie tussen gemeenten zich niet zozeer richt op de inhoud, maar veel meer op de 'hoe-vraag': welke interventie kan er gepleegd worden om de samenwerking in een positieve flow te brengen?

Voor het beantwoorden van de wijze waarop tot een verdere intensivering van de samenwerking is te komen onderscheiden wij enerzijds de relatie naar de Heuvellandgemeenten en anderzijds de samenwerking in de Tripool.

De Heuvellandgemeenten.

Voor deze samenwerking hebben we te maken met de volgende overwegingen:

- Een gesprek voeren over de intensivering van regionale samenwerking leidt altijd ook tot de vraag: wanneer is samenwerken beter en wanneer geeft herindelen een beter resultaat? De gevoeligheden zijn groot en gemeenten hechten aan het behoud van zelfstandigheid. Dat maakt dat gesprekken hierover alleen productief zijn als er zeer zorgvuldig en vanuit een zekere gelijkwaardigheid (geven en nemen) wordt gesproken en gehandeld.
- Het bestuurskrachtonderzoek van Meerssen en wellicht Valkenburg zal pas aan het eind van het jaar beschikbaar zijn. Of vervolgens het onderwerp herindelen met Maastricht op de agenda komt, valt bij de afronding van dit onderzoekstraject dan ook nog niet te zeggen.
- Het sluiten van DVO's beneden de kostprijs betekent feitelijk dat de gemeente Maastricht de regiogemeenten ook financieel faciliteert (en tevens bijdraagt aan het verminderen van de kwetsbaarheid en vergroten van de kwaliteit van die gemeenten).
- Ambtelijke fusies leiden in het algemeen niet tot versterking van de bestuurskracht. Als het al leidt tot een positief effect, dan is het vooral dat er een tussenstap is, vooruitlopend op een bestuurlijke fusie.

Wij adviseren voor de samenwerking met de Heuvellandgemeente te streven naar intensivering van een duurzame en verantwoorde samenwerking. Daarbij adviseren wij voor de korte termijn om te streven naar een niet vrijblijvende en kostenneutrale insteek. Dat betekent voor de korte termijn een insteek volgens scenario 2: 'Sturen op efficiency'.

Hoe de samenwerking op de lange termijn eruit zal zien is afhankelijk van onder meer de resultaten van de bestuurskrachtonderzoeken van de Heuvellandgemeenten. Het is denkbaar dat uit de bestuurskrachtonderzoeken van één of meer regiogemeenten naar voren komt dat een herindeling voor hen noodzakelijk is.

In dat geval ligt het voor de hand dat de gemeente Maastricht als centrumgemeente haar verantwoordelijkheid neemt en de bereidheid toont om het herindelingsproces met die specifieke gemeente of gemeenten te starten. Wij bepleiten nadrukkelijk dat het initiatief daarvoor moet worden genomen door de desbetreffende Heuvellandgemeente(n).

Zuid-Limburg

Voor het bespreken van de mogelijkheden voor het intensiveren van de strategische samenwerking in Zuid-Limburg gelden de volgende overwegingen:

- Begin juli zal ook het rapport Sittard-Geleen gereed zijn. Het regionale deeldocument zal andere conclusies trekken met betrekking tot de samenwerking binnen de westelijke Mijnstreek. Het deel over de ambities en mogelijkheden voor Zuid-Limburg zal gelijkloidend zijn.
- In Landgraaf en Heerlen (als onderdeel van Parkstad) heeft vorig jaar een vergelijkbaar onderzoek plaatsgevonden, met betrekking tot mogelijke samenwerkingsvormen tussen beide gemeenten, dat direct verband hield met de bestuurs- en organisatiekracht van beide gemeenten. Er zijn vier scenario's onderzocht en uitgewerkt. Er is toen geen regionale verkenning uitgevoerd.
- Voor Zuid-Limburg geldt dat alles wat je aan handelingsrepertoire kunt bedenken al eens is geprobeerd.
- De provincie zal een belangrijke rol gaan spelen in de discussie over het versterken van de samenwerking; zij is ook medefinancier van deze onderzoeken.
- De discussie over de handelingsperspectieven zal primair in het collectief van de Tripool-gemeenten en de provincie moeten worden gevoerd. En wellicht secundair met de achttien Zuid-Limburgse gemeenten.
- De externe klankbordgroep, behorende bij dit onderzoek, bestaande uit de heer Van den Berg (onder meer hoogleraar, parlementair stelsel – emeritaat), de heer De Leeuw (voormalig Tweede Kamerlid, DG op verschillende ministeries en consultant ABDTOP-consult) en de heer Boogers (hoogleraar Regionaal Bestuur en Innovatie Universiteit Twente) hebben naar aanleiding van de resultaten van ons onderzoek een discussiebijeenkomst gehouden. Belangrijkste conclusie daarvan is dat de samenwerking in Zuid-Limburg cruciaal wordt gezien voor de verdere groei en ontwikkeling van de stad en haar inwoners. Daarnaast stellen zij dat er veel meer uitgegaan moet worden van complementariteit en laten zij vooral zien dat de steden en de kleinere gemeenten elkaar aanvullen.

Het bepalen van de wenselijke aanpak is uiteraard de verantwoordelijkheid van de drie Tripool-gemeenten in samenspraak met de provincie. Maar op voorhand adviseren wij de gemeente Maastricht om de adviesrichting 'verdelen' als voorkeursrichting in bespreking te brengen.

De stad spreekt

Feiten en meningen: Wat heeft de stad nodig?

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Deelrapport 1
Gemeente Maastricht



BMC Advies
22 mei 2017
drs. R. Wever
Projectnummer: P002864
Correspondentienummer: AD-2806-86635

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING: WAT HEEFT DE STAD EN WAT HEEFT DE STAD NODIG?	2
HOOFDSTUK 2	DE STAD EN HAAR BEVOLKING	3
2.1	De stad	3
2.2	Bevolking	4
HOOFDSTUK 3	DE STAD SPREEKT: OVER IDENTITEIT, SAMENWERKING EN OPGAVEN	6
3.1	Workshops met partners uit de stad: Maastricht een stad met twee gezichten	6
3.2	Wat is goed en wat kan beter?	7
3.3	Het beeld van journalist Frans Pollux	8
HOOFDSTUK 4	TRENDS EN ONTWIKKELINGEN: DE GEMEENTE VAN DE TOEKOMST GESCHETST	9
HOOFDSTUK 5	WAT HEEFT DE STAD NODIG?	12

Hoofdstuk 1

Inleiding: Wat heeft de stad en wat heeft de stad nodig?

De gemeente Maastricht is een stad met profiel (cultuurstad, internationale kennisstad en stedelijke woonstad) en als de hoofdstad van Limburg is ze een stevige partner in de regio, de provincie Limburg, de Euregio en Den Haag.¹ De laatste jaren heeft de gemeente Maastricht geïnvesteerd om haar positie als stad en als centrumgemeente in de regio te versterken. De gemeente voert vele taken uit voor haar regiogemeenten (bijvoorbeeld op het gebied van afvalinzameling en sociale zaken) en werkt daarnaast ook op verschillende taakvelden (Sociaal Domein, Economie en Ruimtelijk Domein) samen met gemeenten in de regio.²

De regio Zuid-Limburg is zowel maatschappelijk als bestuurlijk in beweging. De regio kampt met forse maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van het sociaal domein (jeugdzorg, armoedebestrijding, etc.), economie en werkgelegenheid.³ Bestuurlijk is de regio op zoek naar hoe er beter invulling kan worden gegeven aan het oppakken van de maatschappelijke en veelal gemeentegrensoverschrijdende opgaven. Nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan en bestaande worden aangepast. Die dynamiek vraagt om reflectie op de rol en positie van Maastricht.⁴

Om deze reden voeren we in opdracht van de gemeente een onderzoek uit. In dit onderzoek staan twee elementen centraal, namelijk een sterkte-zwakteanalyse van de kracht van de stad en een strategische beschouwing van de bestuurskracht van de gemeente Maastricht en de regio.

Het onderzoek start met de 'blik van buiten'. Daarbij gaat het om de stem van inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Immers voor hen zijn de gemeente en de bestuurlijke gremia iedere dag weer aan het werk.

Dit document geeft de resultaten van deze verkenning weer. In het hiernavolgende hoofdstuk beschrijven we samenvattend de analyses over stad en regio. Vooral de gegevens over de bevolking en de meningen van burgers over stad en omgeving, zijn daarbij interessant. In hoofdstuk 3 geven we de resultaten weer van de workshops met deelnemers uit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In deze bijeenkomsten is gesproken over het profiel en de identiteit van Maastricht en de daaruit voortvloeiende opgaven voor de stad. Met deze 'spiegel van buiten' ontstaat er een beeld van wat deze partners van de gemeente nu en in de toekomst verwachten. In hoofdstuk 4 beschrijven we de lokale, regionale en (inter)nationale trends. In het analysehoofdstuk 5 geven wij een analyse en duiding waardoor duidelijk wordt wat de stad nodig heeft. Onder meer deze analyse geeft inzicht in welke onderwerpen met name relevant zijn voor het onderzoek naar de kracht van de stad en de positie in de regio.

¹ Gemeente Maastricht, Stadsvisie 2030, actualisatie 2008.

² Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022; Beleidskader Wmo 2015; Beleidskader participatiewet 2014; Beleidsplan jeugd 2014; Bestuurlijke Ontwikkelingen Zuid-Limburg 2016.

³ Toekomstagenda Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland 2022; Beleidskader Wmo 2015; Beleidskader participatiewet 2014; Beleidsplan jeugd 2014; Bestuurlijke Ontwikkelingen Zuid-Limburg 2016; <http://waarstaatiegemeente.nl>; Op Zoek naar de Limburg-factor 2015.

⁴ Nota Bestuurlijke Ontwikkelingen Maastricht 2016.

Hoofdstuk 2

De stad en haar bevolking

2.1 De stad

Maastricht heeft als een van de oudste steden van Nederland een rijk verleden en kansen voor de toekomst. Het verleden laat zich onder meer zien in het culturele aanbod. Met het Theater aan het Vrijthof, de Muziekgieterij, meerdere musea, verscheidende monumentale kerken waaronder de Basiliek van Onze Lieve Vrouwe en enkele bioscopen is het aanbod erg breed. De stad leeft. Zo zijn er op het Vrijthof regelmatig (grote) concerten en optredens, en dat blijkt ook tijdens het Maastrichtse Carnaval en de kermis. In de wijken zijn er buurtcentra en gemeenschapshuizen en is er een divers aanbod aan sportvoorzieningen die op een professionele, ondernemende en innovatieve manier beschikbaar zijn voor burger, vereniging en bedrijf.⁵

Maastricht is ook een kennisstad met de Universiteit Maastricht, het MUMC+ en de Brightlands Maastricht Health Campus. Deze voorzieningen en uiteraard het toerisme en de aantrekkingskracht van het MECC, maken van Maastricht een internationale stad en dat past bij een stad die zoveel buitenland in de nabijheid heeft.⁶

De fysieke infrastructuur van de stad wordt beter en beter. De projecten voor A2 en het Maaskruisend Verkeer zijn daar goede voorbeelden van⁷. Maastricht telt momenteel 59.810 woningen, wat neerkomt op grofweg 1,9 bewoners per woning. Van de woningen in Maastricht is 39,9% een koopwoning, en 61,1% huur. 37% van het totale woningaanbod is sociale huur. In vergelijkbare steden is gemiddeld 54,6% van de woningen koop en 45,4% huur, met 33,2% sociale huur.⁸ Maastricht heeft daarmee beduidend meer huurwoningen dan in vergelijkbare steden. Ook de sociale huur is meer aanwezig in Maastricht, wat ook nodig is omdat relatief een groter deel van de bevolking in de lagere-inkomensgroepen valt. De gemiddelde WOZ-waarde in Maastricht is € 180.000,— tegenover een Nederlands gemiddelde van € 209.000,—.⁹ De Maastrichtenaar is gemiddeld (zeer) tevreden met zijn buurt. Hoewel enkele buurten hier beduidend minder scoren, worden de meeste buurten beoordeeld als (zeer) prettig om in te wonen. Ook krijgen de woningen zelf gemiddeld een 7,8.¹⁰

In de economische visie 'Made in Maastricht' staan elementen als flexibiliteit, ondernemersgerichtheid, proactiviteit en trots op het ondernemerschap centraal. Daarmee wil men het label Made in Maastricht proberen te laten landen onder de lokale ondernemers. In brede zin is Maastricht bezig met een transitie van industrie naar diensten. Hierbij hoort onder andere het (om)scholen van inwoners, het begeleiden naar ander werk, maar ook het aantrekken van nieuwe bedrijven en ondernemers. Een vorm van industrie die aanwezig is en gestimuleerd wordt is de creatieve industrie.

⁵ Maastricht Sport; Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid Maastricht 2012; Buurtmonitor Maastricht, NB Er zijn bepaalde wijken waarvan geen cijfers vermeld zijn in de buurtmonitor. Dit zijn: Bosscherveld, Belvédère, Lanakerveld, Beatrixhaven en Meerssenhoven.

⁶ <http://universitairemasters.nl/universiteiten/Maastricht-University/>; Nota Internationalisering 2013.

⁷ Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid Maastricht 2012.

⁸ <http://waarstaatjegemeente.nl>

⁹ idem

¹⁰ Buurtmonitor Maastricht

Maastricht profileert zich als:

- (1) een compacte bezoekers- en woonstad;
- (2) een lerende kennisstad;
- (3) een bedrijvige, creatieve en bereikbare stad.¹¹

Maastricht staat op de Ranglijst voor Economische Toplocaties¹² op de 128e plek (in 2000 was dat 35, in 2014 98). Daarmee moet het Limburgse gemeenten zoals Sittard-Geleen (23e), Venlo (50e), Beek (74e) en Venray (84e) voor zich dulden.

2.2 Bevolking

Algemeen

In Maastricht wonen momenteel ongeveer 122.000 mensen. Dit aantal is de afgelopen jaren enigszins opgelopen, maar volgens de prognoses zal dat dit op de lange termijn afnemen naar onder de 120.000.¹³ Met de toestroom van nieuwe mensen verandert de samenstelling van de bevolking van Maastricht. Zo heeft Maastricht op het moment relatief weinig inwoners met een niet-westerse achtergrond, maar neemt dit aandeel wel sneller toe dan in de rest van Nederland. Maastricht is ook een internationaal gerichte stad wat zich uit in veel internationale studenten vanuit onder meer de Universiteit Maastricht en expats. Maastricht richt zich nadrukkelijk op het zijn van een goede vestigingslocatie voor deze groep en probeert deze mensen ook blijvend aan de streek te binden. De ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening zijn aanwezig in Maastricht¹⁴. De groene druk (2016) bedraagt 17,5 (Nederland gemiddeld 22,5), en de grijze druk 29,0 (Nederland gemiddeld 27,8). Dit wil zeggen dat Maastricht relatief gezien weinig jeugd onder de 15 heeft, en ongeveer een gemiddeld aantal inwoners boven de 65. Het grootste deel van de bevolking, 26,4%, is tussen de 45 en 65 jaar oud. Dit wil zeggen dat het in de lijn der verwachting ligt dat de grijze druk in de komende jaren zal toenemen.

Onderwijs

De Universiteit Maastricht heeft ongeveer 16.500 studenten en 4.000 medewerkers en groeit nog ieder jaar.¹⁵ Verder is er een divers aanbod aan scholen. Met 3,2% vroegtijdig schoolverlaters scoort Maastricht slecht tegenover het landelijk gemiddelde van 1,7%¹⁶, hoewel het landelijk niveau in 2011 nog 3% was. De verschillen per wijk zijn erg groot, toch is het merendeel van de inwoners (zeer) tevreden met het basisonderwijs. Hetzelfde geldt voor de speelmogelijkheden voor kinderen, waar de ruime meerderheid tevreden is, al is het beeld hier wat consistentier en is er dus minder verschil per wijk.¹⁷

Sociale en gezondheidsaspecten

¹¹ Gemeente Maastricht, Stadsvisie 2030, actualisatie 2008.

¹² Bureau Louter, 2016

¹³ Prognose bevolking totaal via CBS Statline en Etil (Progneff 2016)

¹⁴ <http://waarstaatjegemeente.nl>

¹⁵ <http://universitairmasters.nl/universiteiten/Maastricht-University/>

¹⁶ [https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Onderwijs--c32/Vroegtijdige-schoolverlaters-totaal-\(VO-%2B-MBO\)--148/](https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Onderwijs--c32/Vroegtijdige-schoolverlaters-totaal-(VO-%2B-MBO)--148/)

¹⁷ Gemeente Maastricht Buurtmonitor. NB Er zijn bepaalde wijken waarvan geen cijfers vermeld zijn in de buurtmonitor. Dit zijn: Bosscherveld, Belvédère, Lanakerveld, Beatrixhaven en Meerssenhoven

De Maastrichtse inwoners zijn terecht trots op hun stad. Maar het gaat niet altijd goed met alle inwoners. De Zuid-Limburger leeft gemiddeld één jaar minder dan de Nederlander in algemene zin. Veel van deze verschillen zijn te verklaren vanuit de sociaal-economische situatie. Deze wordt onder meer bepaald door opleiding, werk en inkomen.

Op die gebieden staat Zuid-Limburg er minder goed voor dan de rest van Nederland en staat Maastricht op plaats 37 van de 50 grootste gemeenten.¹⁸ Laagopgeleiden leven nu 6 tot 6,5 jaar korter dan mensen met een hoge opleiding. Dit verschil was in 2008 nog 3,5 jaar. Ook hebben ze 18 tot 19 jaar langer te maken met gezondheidsklachten, dit was 12 jaar in 2008. In Maastricht is 31,3% van de bevolking laagopgeleid. Ook werk is een sterke voorspeller van gezondheidsachterstand, en Maastricht staat 48ste van de 50 grootste gemeenten in participatiegraad.¹⁹ Aan de andere kant ligt de werkloosheid ongeveer op het gemiddelde van steden met een gelijke mate van stedelijkheid (6,4%).²⁰

Gemeentelijke dienstverlening

Maastricht streeft naar zoveel mogelijk gedigitaliseerde dienstverlening die ook in het Engels wordt aangeboden.²¹ De gemeente Maastricht onderzoekt de ervaringen van de burger over de dienstverlening met betrekking tot leefbaarheid en veiligheid en de Wmo. Daaruit blijkt onder andere dat er bij de Jeugdhulp nog verbetering mogelijk is, de Wmo op de goede weg is, het keukentafelgesprek als waardevol en nuttig beoordeeld wordt en dat men (zeer) tevreden is over het functioneren van de gemeente op het gebied van leefbaarheid en veiligheid²². De rapportcijfers over klanttevredenheid voor gemeenteloket, callcenter en online dienstverlening²³ zijn positief en laten een stijgende lijn zien over de jaren 2014 tot 2016. Er zijn geen overkoepelende peilingen die een overall beeld geven over de kwaliteit van de dienstverlening zoals in 'waarstaatjegemeente.nl', zodat een vergelijking met andere gemeenten op dit punt niet mogelijk is.

Politieke participatie

Er is recent een nieuwe manier van vergaderen ingevoerd in voor de commissievergaderingen van de gemeenteraad. Dit wil zeggen dat er een stadsronde is vooraf aan de raadsronde en raadsvergadering. Hierdoor is er meer mogelijkheid tot directe inspraak vanuit de inwoners. Ook de raadsmotie 'Het Maastrichts Uitdagingsrecht' moet gaan bijdragen aan meer betrokkenheid van de inwoners. Resultaten van de aandacht voor participatie zijn recent niet gemeten, maar duidelijk is dat het gemeentebestuur van Maastricht de bevolking actief benadert en mogelijkheden biedt voor inbreng.

Veiligheid

De ligging van Maastricht is een voordeel voor de stad. De centrale ligging in de Euregio biedt vele kansen. Maar met de grens zo dichtbij, ontstaat er ook het probleem van drugstoerisme. Het algemene plaatje is dan ook dat, hoewel ook dalende, de criminaliteit in Maastricht (78,5 delicten per 1.000 inwoners), hoger is dan die in Nederland gemiddeld (54,7) en ook in vergelijking met steden met gelijke stedelijkheid (59,6). Vooral bij drugsmisdrijven en vermogensmisdrijven scoort Maastricht hoger.²⁴ Naar wij hebben begrepen laten recente cijfers zien dat er een verbetering valt te constateren.

¹⁸ Samen Uit de Armoede, http://samenuitdearmoede.nl/?page_id=54

¹⁹ Op zoek naar de Limburg-factor, De gezondheidssituatie in Limburg onderzocht en verklaard, 1 september 2015

²⁰ <http://waarstaatjegemeente.nl>

²¹ Wij Maastricht, coalitieakkoord 2014-2018

²² Inzicht in de Cliëntervaring Wmo 2015; Maastricht Informatie Knooppunt 2016

²³ Jaarrekening Publieke Dienstverlening 2016

²⁴ <http://waarstaatjegemeente.nl>

Hoofdstuk 3

De stad spreekt: over identiteit, samenwerking en opgaven

3.1 Workshops met partners uit de stad: Maastricht een stad met twee gezichten

Met meer dan 20 deelnemers uit bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is gesproken over het profiel en de identiteit van Maastricht, trends en ontwikkelingen en daaruit voortkomende opgaven en de samenwerking met de gemeente en regio. Met deze 'spiegel van buiten' ontstaat er een beeld over de rol en verwachtingen ten aanzien van het gemeentebestuur, nu en in de toekomst.

Als het gaat om de iconen in Maastricht en omgeving worden genoemd: de historische binnenstad, het Vrijthof, de boekhandel in de Dominicanenkerk, de Sint Servaasbrug, Onze Lieve Vrouwekerk, de grotten van de Sint Pietersberg, de Maas, André Rieu, TEFAF, de universiteit, het ziekenhuis en het heuvellandschap.

Deelnemers aan de workshop typeren Maastricht als een stad met twee gezichten. De gemeentelijke agenda, toekomstvisie en de beleidsvisies richten zich op internationalisering, cultuur, toerisme en de kenniseconomie. Het academisch ziekenhuis en de universiteit zijn hiervoor van majeur belang. Tegelijkertijd richt dat zich slechts op een deel van de inwoners. De oorspronkelijke bewoners hebben namelijk hele andere zorgen, waaronder een slechte gezondheid en een lage arbeidsparticipatie. De stemmen op de PVV kunnen gezien worden als proteststemmen. Op het gebied van sociaal-economisch beleid en arbeidsmarkt moet goed met elkaar worden nagedacht over: wat voor stad, wat voor economie willen we over tien, vijftien jaar zijn? En wat vraagt dat van ons allen? Welke type bedrijven passen daarbij? Dat is ook van belang voor de bevolkingssamenstelling op langere termijn (vergrijzing, ontgroening, bevolkingsafname).

Vluchtigheid als identiteit

Maastricht wordt bezocht door vele toeristen en studenten. Die maken de stad tot wat ze is. Na een weekend of vier jaar studeren verlaten zij Maastricht weer. Enerzijds zorgt dat voor levendigheid en dynamiek. Anderzijds leidt dat tot een andere betrokkenheid bij de stad. Een vernieuwing van toekomstvisie zou via een breed maatschappelijk debat (participatie) richting nieuwe bestuursperiode focus kunnen aanbrengen en verbindingen tot stand kunnen brengen tussen groepen in de samenleving.

Dorpse wereldstad

'Maastricht is maar een stadje'. Maastricht is tevens een stad van projecten. De urgentie om met andere gemeenten samen te werken ontbreekt. Als je de regio Zuid-Limburg neemt, beschik je over een diverse economie met prachtige bedrijven en kennisinstellingen. De bestuurlijke wereld is bij alle gemeenten erg dorps en intern gericht: het lokale denken en doen is diepgeworteld. Het chauvinisme en protectionisme van Maastricht versterkt haar positie in de regio niet. Terwijl de regio 'Maastricht' dat nodig heeft, en andersom. Er is in de regio sprake van bestuurlijke versnippering: elke gemeente doet het weer anders. Maastricht zou het voortouw moeten nemen in de bestuurlijke versterking. Leiderschap is noodzakelijk.

3.2 Wat is goed en wat kan beter?

In onderstaand overzicht staan de opmerkingen die door gesprekspartners zijn genoemd en door anderen werden onderschreven.

Sterke punten/kansen

- Sterk imago (branding).
- Een warme stad (voelt als thuiskomen).
- Internationaal, midden in Europa. Internationaal heeft Maastricht een heel positief imago. Groter imago dan relatieve grootte van de stad zou legitimeren.
- Cultuur en levendig.
- Compact en overzichtelijk: groot genoeg voor stad, klein genoeg voor dorps en overzicht kleinschaligheid die aantrekkelijk is.
- Goed leefklimaat (stedelijke woonkwaliteit).
- Universiteit (kenniseconomie).
- A2-zone biedt fantastische mogelijkheden en die worden ook benut.

Verbeterpunten/bedreigingen

- 'Kneuterig' en naar binnen gekeerd. Maastricht is niet het centrum van de wereld (realisme).
- Niet iedereen kan mee: er ontstaat een kloof (tweedeling in de samenleving). Meer aandacht voor de 'onderkant'.
- Gezondheidsproblematiek en veel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt: grote opgave. Hier is men zich onvoldoende bewust van. Dit vraagt een groot gedeelte van gemeentelijk budget. Blijft er nog wel budget over voor de grote visionaire prioriteiten? Daardoor treft dit alle thema's.
- Mismatch tussen onderwijs (aanbod) en arbeidsmarkt (vraag). (bijvoorbeeld veel vacatures in de zorg worden niet gevuld).
- Beperkte aantrekkingskracht (buitenlands) bedrijfsleven.
- Gebrek aan visie: het gemeentebestuur heeft de afgelopen tien jaar geïnvesteerd in bezoekersstad, maar wat betekent dat voor wonen en industrie? Heeft te maken met vluchtigheid, vele losse projecten en de veranderende omgeving te maken. Maastricht is een relatief kleine stad met een sterk imago. Dat imago is uniek in Nederland, maar staat op gespannen voet met de identiteit/het DNA van de stad.
- Bereikbaarheid: Maastricht per lucht en trein slecht bereikbaar (voor buitenlanders). Cityhopper vanuit Amsterdam herstellen.
- Talenkennis verbeteren (onderwijs). De communicatie van de gemeente moet ook meertalig.
- Moeilijk om betaalbare woning te vinden.
- Imago Maastricht en Maastrichtenaar is onduidelijk. Weerspiegeld in beleid. Maastricht wil alles zijn (niet te grote broek aan trekken). Meer scherp te zien in visies en keuzes.
- Sociale stad zit niet echt in profiel, veel meer internationaal. Fysieke verbinding A2 zorgt wel voor verbinding. Wijken moeten profiteren van nieuwe ontwikkeling.
- Samenwerking tussen ondernemers en organisaties komt moeilijk van de grond: geen *sense of urgency*, het gaat nog te goed.
- Demografische ontwikkelingen heel relevant: sprake van vergrijzing en ontgroening.
- Technologische ontwikkelingen: arbeidsmarkt vraagt om strategische en gezamenlijke aanpak. 'Onderkant' van het werk gaat werk verdwijnen door o.a. robotisering. Betekent voor groot aantal wijken in Maastricht een aanzienlijke opgave: hoe gaan groepen meeprofiten van ontwikkelingen in Maastricht?

Opdracht aan het gemeentebestuur

- Verminder bestuurlijke versnippering: elke gemeente doet het weer anders. Bestuurskracht vergroten door uniformer beleid in Zuid-Limburg. Maastricht moet voortouw nemen in bestuurlijke versterking. Leiderschap gevraagd.
- Sociale agenda verbinden aan economische agenda.
- Behoeftte aan consistentie vanuit de gemeente: Vraag om meerjarige visie en agenda. Inconsistentie is funest voor vertrouwen en partnership.
- Ondernemerschap en integraal (geen silodenken). Niet blijven denken in oude oplossingen.
- Investeer in en acquireer ten behoeve van de 'nieuwe economie': bedrijven die *biobased* werken, met nieuwe technologieën, stimuleer nieuwe mobiliteitsconcepten. Daarvoor is ook de regio nodig: een groene innovatieregio.
- Werk aan de OV-verbinding naar Aken, Heerlen, et cetera.
- Rol gemeente: faciliteren en regisseren. Partners laten samenwerken (bottom-up).
- Schakelen tussen niveaus (Maastricht, Zuid-Limburg, Euregio, Limburg). Sectorafhankelijk: vanuit de opgave naar het passende schaalniveau.
- Ga meer van buiten naar binnen kijken: zoek verbinding met de regio.

3.3 Het beeld van journalist Frans Pollux (link)
<https://vimeo.com/216999375/9fa861ccb4>

Hoofdstuk 4

Trends en ontwikkelingen: de gemeente van de toekomst geschetst

Dit hoofdstuk geeft een aantal algemene trends en ontwikkelingen die een verandering opave voor iedere gemeente in Nederland impliceert, dus ook voor Maastricht. De gevolgen daarvan voor Maastricht komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. Een eerste blik op de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst. We kijken daarbij naar Demografische, Economische, Sociaal-maatschappelijke, Technologische, Ecologische en Politieke ontwikkelingen (DESTEP) en schetsen trends en ontwikkelingen.²⁵



Demografie en migratie

Nederland heeft in 2030 bijna een miljoen meer inwoners dan nu. De verschillen tussen regio's zijn groot. De bevolking van de vier grote steden zal de komende decennia sterk blijven groeien, terwijl het zuiden en oosten van het land en Zeeuws-Vlaanderen krimp laten zien. Ook de samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert; in leeftijdsopbouw, naar herkomst en ook naar woonplaats. Migratiestromen uit conflictgebieden zoals Syrië, Irak, Libië en Eritrea hebben consequenties voor gemeenten.

Tegelijkertijd brengt vergrijzing met zich mee dat de arbeidspopulatie daalt, de druk op de gezondheidszorg toeneemt en de vraag naar levensloopbestendige woningen toeneemt. Ontgroening heeft op de korte termijn gevolgen voor het onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en op de iets langere termijn ook gevolgen voor de arbeidspopulatie en aanwas voor clubs en verenigingen.

²⁵ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het document 'Overzicht trends en ontwikkelingen', <https://vng.nl/files/vng/20150707-vtsd-scenario.pdf>

Dit alles heeft ook ingrijpende gevolgen voor het beroep op uitkeringen en schuldhulpverlening en de onderwijsbehoeften. Ook wordt de burger gemiddeld steeds slimmer en daarmee kritischer en mondiger.

De veelvoud aan rollen die de burger vervult, zorgt voor een complexe houding met de gemeente, wat alleen maar versterkt wordt door de mondigheid en de vraag om meer participatie.

Economie en arbeidsmarkt

Hoewel de economie groeit en de overheidsbegroting herstelt, zijn de gevolgen van de crisis nog duidelijk te merken. Ook is er een duidelijk verschil tussen zowel inwoners als regio's in welke mate men van de crisis hersteld is. De arbeidsmarkt wordt in toenemende mate een regionale aangelegenheid, waarbij de rol van steden en stedelijke agglomeraties bepalend is voor welvaart en groei. Die belangrijke rol van de steden heeft zijn weerslag op de niet-verstedelijkte delen van ons land. In de regio's zoeken bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen elkaar op (triple helix-samenwerking). Zij formuleren gemeenschappelijke ambities en stimuleren in dat netwerk de innovatie en economische ontwikkeling. Het verdienvermogen van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten en werk en leren met elkaar verbonden worden. Al die zaken worden echter op hun beurt gereguleerd door instituties die veranderingen ofwel blokkeren ofwel in goede banen leiden. Het gaat om het benutten en versterken van natuurlijke concurrentievoordelen.

Sociaal-maatschappelijk: netwerksamenleving

In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd. We zijn hoger opgeleid, mondiger, rijker en vooral ook zelfbewuster geworden, de emancipatie- en onderwijsprogramma's hebben effect gehad met als gevolg individualisering. De klassieke verticale opbouw van de samenleving, waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, wordt steeds vaker vervangen door de horizontale netwerksamenleving, waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke (niet-hiërarchische) wijze zijn georganiseerd. Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar; individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin.

Technologie en informatisering: smart cities

Snelle en volledige beschikbaarheid van juiste informatie is de crux van de moderne informatiesamenleving. Dat stelt eisen aan de informatiehuishouding in gemeenten. Het draait daarbij niet zozeer om alle informatie voor de eeuwigheid te bewaren, maar om het (digitaal) organiseren van informatie. Informatie heeft steeds meer een netwerkarakter. Het landelijke e-Depot biedt daarbij een blik op de toekomst: een centrale digitale documentatievoorziening.

Op het vlak van technologie is er een paradoxale trend: zowel meer privacywaarborging als een roep om meer open data. Gemeenten worden gevraagd veel data open en inzichtelijk te maken, terwijl ze tegelijk moeten waarborgen dat er geen gevoelige informatie naar buiten komt. Overheidsinformatie moet betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Dat raakt in de kern de legitimatie van het werk. Gemeenten moeten rekening houden met nationale, Europese en internationale regels voor beveiliging en privacy. Slordig omgaan met persoonlijke gegevens raakt direct aan de betrouwbaarheid van de overheid, bijvoorbeeld in de Jeugdzorg. De balans tussen die verschillende behoeften maakt de opgave niet primair technisch, maar ook politiek en bestuurlijk.

Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu

Klimaatverandering heeft grote effecten op Nederland: zeespiegelstijging, heftige buien, droogtes, hittegolven en nieuwe ziekten. Waterveiligheid en het tegengaan van overstromingen zijn belangrijke opgaven.

De energieproductie wordt decentraler (meer lokaal) en duurzamer. Lokale energiesystemen vergen ruimte: op daken (zon), in gebouwen (warmtepomp, warmteopslag), bij bedrijven (biomassa-inzameling), in de ondergrond (warmte/koude-opslag) of in de omgeving (windmolens). Ook deze ontwikkelingen komen vaak tot stand vanuit een netwerk van burgers en/of private instellingen, waarbij de gemeente niet eenzijdig hiërarchisch kan sturen. Voor veel milieuproblemen is een succesvolle aanpak gevonden, maar er blijven nog genoeg uitdagingen bestaan, zoals al in het Energieakkoord en ook het Parijs-akkoord is onderkend. Gemeenten kunnen daarvoor veel werk verrichten.

Politiek, bestuur en organisatie

Vanuit de projectgroep Code Oranje zijn er voorstellen gedaan om de lokale politiek radicaal te veranderen. Zo zou een deel van de raad middels loting gevuld kunnen worden, zouden raadsleden per onderwerp een geschikte ' vervanger ' voor hun zetel aan moeten kunnen wijzen en moet er in algemene zin veel meer mogelijkheden komen voor de burger om te participeren en meebeslissen.

Deze projectgroep is slechts één van de vele stemmen die roepen om vernieuwing. Zo wijst de *Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur* in haar oproep op de meervoudigheid van het lokaal bestuur: het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit. Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen ('doe-democratie', de opkomst van gelote inwonertoppen in de geest van de G1000). En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte voor dialoog en staat spelverruwing niet toe.

De gemeente wordt uitgedaagd om steeds meer op wijk- of buurniveau mee te doen en te denken. Tegelijkertijd is er ook de trend van regionalisering. Gemeenten worden z gezegd steeds breder uitgerekt. De burger vraagt steeds meer om hyperlokaal maatwerk, maar voor de bestuurs- en organisatiekracht is het nodig dat er op een aantal onderwerpen schaalvoordelen bereikt worden. *Het draait om op- en neerschalen.*

Hoofdstuk 5

Wat heeft de stad nodig?

Maastricht heeft met zijn historie, cultuur, imago, ligging en universiteit een aantal sterke kwaliteiten. Het stadsbestuur heeft deze kwaliteiten de laatste jaren daadkrachtig weten te versterken en weten te inzetten voor een betere positionering van Maastricht in de regio, de provincie, Nederland en Europa. Toch wordt een van die kwaliteiten – het vermogen van maatschappelijke partners om gezamenlijk met het stadsbestuur problemen aan te pakken – nog onvoldoende benut. Verder kent de stad en zijn bestuur een aantal zwakheden, die door een aantal van de in het vorige hoofdstuk genoemde trends ontwikkelingen de positie van de stad kunnen verzwakken.

Zoals in de vorige hoofdstukken al is aangegeven is Maastricht een stad van twee gezichten. Sommigen spreken ook van 'schone schijn': achter alle pracht en praal en bourgondische levenslust gaan hardnekkige sociale problemen schuil. Een betrekkelijk omvangrijke groep autochtone Maastrichtenaars kent grote achterstanden op het gebied van opleiding, geletterdheid, arbeidsparticipatie, gezondheid, levensverwachting en armoede. Met de groei van het aantal inwoners met een niet-westerse achtergrond en door andere demografische ontwikkelingen, is het de verwachting dat het aantal mensen met achterstanden toeneemt. Door technologische ontwikkelingen als robotisering kunnen deze sociale achterstanden nog verder vergroten.

Deze problematiek, die ook voor veel andere Zuid-Limburgse gemeenten geldt, heeft nu nog onvoldoende urgentie. Dit ondanks het gegeven dat de omvang en intensiteit van deze sociale problematiek sinds de decentralisaties in het sociale domein zwaarder op gemeentelijke budgetten is gaan rusten. Het stadsbestuur richt zich sterk op innovatie, kenniseconomie en toerisme en is minder expliciet op de aanpak van sociale problematiek. De beleidsinspanningen van de gemeente op dit terrein zijn weliswaar groot, maar zijn weinig integraal en leveren kennelijk onvoldoende rendement op. De groep inwoners met grote sociale achterstanden profiteert daarom onvoldoende van stedelijke ontwikkelingen. Ook in dat opzicht is Maastricht een stad met twee gezichten.

Andere zwakheden liggen op het gebied van arbeidsmarkt en infrastructuur. De competenties van schoolverlaters en werklozen sluiten niet of onvoldoende aan op wat de arbeidsmarkt nodig heeft. Een helder perspectief op een versterking van de arbeidsmarkt ontbreekt. De infrastructuur is door investeringen in de A2-zone enorm verbeterd, maar de kwaliteit van de spoorverbindingen behoeft versterking. Mede om die redenen is de positie van Maastricht verslechterd op de lijst van steden met het meest aantrekkelijke vestigingsklimaat.

Ook de samenwerking met andere gemeenten in Zuid-Limburg is betrekkelijk zwak te noemen. Hoewel de situatie de afgelopen jaren flink is verbeterd, hebben gemeenten in Zuid-Limburg nog steeds vaak de neiging om zich ten opzichte van elkaar te profileren. Voor de manier waarop ze elkaar kunnen aanvullen en versterken is minder aandacht. Mogelijkheden om samen met regionale bedrijven en instellingen de sociale en economische structuur van stad en regio te versterken, worden hierdoor onvoldoende benut. De campus-ontwikkeling in Maastricht en andere Zuid-Limburgse steden is hierdoor vooral een zaak van provincie en bedrijfsleven, terwijl het met inzet van de samenwerkende steden meer impact zou kunnen hebben.

Tot slot wordt door de buitenwacht vaak gewezen op het ontbreken van een scherp strategisch profiel. Het stadsbestuur maakt volgens maatschappelijke partners geen heldere beleidsmatige keuzes voor de toekomst. In plaats daarvan is er nu sprake van een veelheid van losse projecten zonder duidelijke samenhang.

Een nieuwe en andere stadsvisie

Wat Maastricht allereerst nodig heeft, is een scherpe door maatschappelijke partners en bedrijfsleven gedragen stadsvisie die meer dan nu het vraagstuk van de tweedeling van de stad agendeert. Het is uiteraard noodzakelijk om bij het vernieuwen van de stadsvisie gebruik te maken van de inzet van inwoners, bedrijven en instellingen. Hierbij kan worden voortgebouwd op ervaringen die de stad heeft opgedaan met vormen van participatief besturen. In deze visie dient helder te worden gemaakt hoe het karakter en profiel van de stad zich dient te ontwikkelen en hoe dat bijdraagt aan ontwikkelingen in de (Eu)regio, Nederland en Europa. De stadsvisie moet zich dus vooral op de buitenwereld richten. Dat komt de positionering van de stad ten goede. Een belangrijke opgave daarbij het verbinden van de economische agenda aan de sociale agenda. Anders dan eerst vaak werd gedacht, leiden investeringen in de economische structuur namelijk niet automatisch tot een sociale versterking²⁶, hiervoor zijn aparte beleidsinspanningen nodig. Tot slot dient het aanbeveling om zich bij het vernieuwen van de stadsvisie ook rekenschap te geven van de in het vorige hoofdstuk genoemde trends. Vooral de genoemde demografische, economische en technologische ontwikkelingen zijn voor Maastricht van belang.

Het benutten van samenwerkingskracht

Een vernieuwde stadsvisie vergroot de consistentie en betrouwbaarheid van de gemeente ten opzichte van zijn bestuurlijke omgeving. Dat biedt niet alleen de gemeentelijke organisatie, maar ook haar partners richting en houvast. Als zij weten wat ze van de gemeente mogen verwachten en wat niet, komt dat de samenwerking ten goede. Daarnaast zijn er ook extra investeringen nodig om bedrijven, organisaties en het gemeentebestuur beter te laten samenwerken rondom de aanpak van kansen en problemen. De kracht van stedelijke netwerken – waarvan het ‘ons-ken-ons’ in Maastricht wordt geroemd en verguisd – kan zo beter worden benut.

Regionaal leiderschap

Maastricht kan niet zonder de regio, en andersom. De stad heeft zich dankzij de regio ontwikkeld tot wat zij nu is en het omgekeerde geldt eveneens. Behalve de sterke economische en sociale verwevenheid tussen stad en streek, hebben stad en regio ook veel maatschappelijke opgaven gemeen. De eerdergenoemde sociale problematiek speelt in heel Zuid-Limburg, net als de demografische, economische, sociale en technologische ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Een versterking van de stad kan dus niet zonder een versterking van de regio. Dat betekent dat er meer ingezet moet worden op een versterking van regionale samenwerkingsverbanden. Niet alleen voor de versterking van de economische structuur, maar ook voor de aanpak van sociale achterstanden. Het partnerschap met de andere Zuid-Limburgse steden Heerlen en Sittard-Geleen verdient daarbij bijzondere aandacht, net als de samenwerking met Duitse en Belgische steden in de Euregio.

²⁶ Planbureau voor de Leefomgeving: De verdeelde triomf – Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016.

Ook voor de samenwerking met maatschappelijke partners, die vooral op regionaal niveau opereren, is het van belang dat Maastricht meer samen optrekt met andere gemeenten in de regio. Voor het ontwikkelen en realiseren van regionale agenda's past Maastricht een leidende rol, samen met Heerlen en Sittard-Geleen.

Bijlage 1***Deelnemers workshops 12 en 13 april 2017***

Jan Maarten Nuyens	Envida
Wil Marcelis	Bureau Jeugdzorg
Mark van Haasteren	QPark
Branko Popovic	Fashion Clash
Rino Soeters	Kaboom Hotel
Paul Schefman	Levanto
Annemarie van Zijl	Actief lid Platform Cool, onderzoekster UM - ICIS duurzaamheidsbeleid.
Bart Dekker	Trekker broedplaats Caracola In wittevrouwenveld, ex activist cultural free zone Landbouwbelang.
Ward Vleugels	Honorair Consul van de Duitse Republiek
Valentijn Byvanck	Marres
Vivian Eussen	Servatius
Hans Martin Don	Leger des Heils
Karin van de Ven	Jules
Rob van de Wiel	MECC
Guy Schulpen	ZIO
Frans Wilms Anita Bastiaans	Radar
Tys van Elk	LIOF
Ton Harmes	Vereniging Ondernemers Centrum, directeur boekhandel Dominicanen
Joost Vrouwenraets	Danser/Performer GOTRA
Camille Oostwegel	ChâteauHotels & -Restaurants
Sheila Oroschin	The Masters, ex voorzitter Ondernemers in Wyck/ succesvol trekker leegstandsbestrijding Rechtstraat in crisistijd, ex partner Maastricht Lab, initiatiefneemster nieuwe sociale broedplaats in Limmel, ondernemer
Rob Jansen	Vrijwilliger IVN, trekker interactief traject Stadsnatuurvisie Maastricht, poging om op eigentijdse wijze tot samenwerking te komen rond stadsnatuur.
Jan Jansen	Lid van stuurgroep Maastrichts Energieakkoord industrie, trekker samenwerking industrie in Maastricht, Internationaal milieumanager Sibelco.
Tim Prins	Trekker StadsAcademie (alternatieve opleiding voor nieuwe stadsontwikkeling), architect/docent RWTH, ex kernpartner Maastricht Lab, decorbouwer Fashion Clash, Zit sterk in netwerken creatieve ondernemers.
Luc Soete	UNU merit

De (bestuurs)kracht van de stad en de positie in de regio

Sterktezwakte-analyse gemeente Maastricht

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Deelrapport 2
Gemeente Maastricht

BMC Advies
Juni 2017
drs. R. Wever
Projectnummer: P002864
Correspondentienummer: AD-2806-86635

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	DE BESTUURSKRACHT OP HOOFDLIJNEN SAMENGEVAT	2
1.1	Bestuurskracht in de 21e eeuw: rollen van de gemeente vanuit taakzwaarte en ontwikkelperspectief	2
1.2	Zelfbeeld	4
1.3	Omgevingsbeeld	5
1.4	Professioneel beeld	6
1.5	De strategische waarde van bestuurskrachtonderzoek	6
1.6	Bestuurskracht: voldoende tot goed, met aandachtspunten voor de (middel)lange termijn	7
HOOFDSTUK 2	INLEIDING EN POSITIONERING DEELDOCUMENT 2	9
2.1	Stad en regio Zuid-Limburg in beweging	9
2.2	Een centrumstad met een sterke strategische positie	9
2.3	De kernvraag: een onderzoek naar de kracht van de stad met een tweetal hoofdonderdelen	9
2.4	Van bestuurskracht naar samenwerkingskracht: op- en neerschalen in het openbaar bestuur	10
HOOFDSTUK 3	DE GEMEENTE ALS BESTUUR- EN BELEIDSMAKER	11
3.1	Strategisch	11
3.2	Tactisch-operationeel	12
HOOFDSTUK 4	DE GEMEENTE ALS MEDEOVERHEID IN DE REGIO	14
4.1	Strategisch	15
4.2	Tactisch-operationeel	16
HOOFDSTUK 5	DE GEMEENTE ALS ORGANISATIE	17
5.1	Strategisch	17
5.2	Tactisch-operationeel	17
HOOFDSTUK 6	DE GEMEENTE ALS DIENSTVERLENER	20
6.1	Strategisch	20
6.2	Tactisch	21
6.3	Operationeel	23
BIJLAGE 1	OVERZICHT AANTAL FTE PER AFDELING GEMEENTE MAASTRICHT	24
BIJLAGE 2	INZICHT IN DE FINANCIËLE POSITIE EN IN HET FINANCIËEL HANDELEN VAN DE GEMEENTE MAASTRICHT	25

Hoofdstuk 1

De bestuurskracht op hoofdlijnen samengevat

1.1 Bestuurskracht in de 21e eeuw: rollen van de gemeente vanuit taakzwaarte en ontwikkelperspectief

Vanuit het perspectief van Grondwet en Gemeentewet zijn alle gemeenten in Nederland gelijk. Vanuit deze formele invalshoek verwacht de wetgever van elke gemeente dat zij haar wettelijke en zelf geformuleerde taken naar behoren vervult. Is er sprake van een toereikende taakbehartiging, dan is er sprake van een *bestuurskrachtige gemeente*.

Taakzwaarte en hulpbronnen bepalend voor de bestuurskracht

De taken en opgaven waarvoor gemeenten staan, verschillen echter in zwaarte. Via de algemene uitkering wordt gepoogd op objectieve wijze rekening te houden met de verschillen in *taakzwaarte*.

De *achtergrondfactoren* zijn allereerst relevant: stedelijkheid of periferie, welvaart van de inwoners, aantal inwoners, demografische ontwikkelingen (groene druk, gemiddelde grootte huishouden, geboorteoverschot en procentuele groei/afname van de bevolking) en de provincie waar de gemeente in ligt.

De mate van aanwezigheid van centrumvoorzieningen, het beroep dat wordt gedaan op sociale zekerheid en het voorzieningenniveau bepalen de taakzwaarte. Gemeenten maken daarom gebruik van *hulpbronnen*. Hulpbronnen om die taken en opgaven aan te kunnen bestaan uit de algemene uitkering, specifieke uitkeringen, samenlevingskracht, politieke betrokkenheid, samenwerkingskracht en organisatiekracht.¹



De sterkte van de bestuurskracht wordt mede bepaald door de aanwezigheid en het benutten van vier cruciale hulpbronnen en opgaven: zorgen voor voldoende financiële

¹ *Verborgene krachten: Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Radboud Universiteit Nijmegen (2014).

middelen, mobiliseren van samenlevingskracht, aangaan van doelmatige samenwerking en de beschikking over ambtelijke kwaliteit in de organisatie.

Onderscheid tussen vijf typen gemeenten en het normenkader

Voor het bepalen van de bestuurskracht is ook het type gemeente van belang, waarbij er een vijftal typen onderscheiden kan worden²:

- minder welvarend, meerkernig zonder centrumfunctie;
- **minder welvarend, minderkernige centrumgemeente (Maastricht);**
- welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie;
- welvarende, meerkernige gemeente zonder centrumfunctie;
- welvarende, minderkernige centrumgemeente.

De profielschets (sterktes en zwaktes) van de gemeente Maastricht is gemaakt vanuit een intern en extern perspectief. Dit leidt tot een zelfbeeld, een omgevingsbeeld en een professioneel oordeel. Hiervoor is een normenkader gehanteerd, voortkomend uit de hierboven geschetste factoren die de bestuurskracht bepalen.

De meetlat is overigens een ideaaltypische gemeente die op alle onderdelen perfect scoort; een gemeente die vanzelfsprekend (nog) niet bestaat. Deze normen zijn wel afgestemd op de centrumrol die Maastricht heeft in de regio. Immers, bestuurskracht is mede afhankelijk van de wettelijke taken, ambities en opgaven die een gemeente zelf stelt.

Normenkader: de vier rollen van de gemeente, sterktes en zwaktes in beeld

Rol	Niveau			
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
	Bestuur en beleidsmaker	Bestuurlijke sturing Financiën op orde Bestuurscultuur Democratische kwaliteit Toekomstbestendig	Verbinden Leiderschap Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
	Medeoverheid in de regio	Bestuurlijk partnership Wederkerigheid Boegbeeld Bestuurlijke drukte Lobby en agendering	Regie voeren op regionale (beleids) vraagstukken Conflictregulering	Samenwerken (uitvoerend)
	Organisatie	Goed werkgeverschap Missie en visie Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Vitaliteit Effectief Efficiënt Vakmanschap	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren Leren
	Dienstverlener	Visie Kwaliteit Digitale duurzaamheid Identiteit gemeenschap	Vraaggericht Doelgroepen	Maatwerk Toegankelijkheid

Normenkader bestuurskracht-onderzoek: vier rollen, drie niveaus. Basis voor de onderzoeks-aanpak (documentenstudie, interviews, workshops).

De gemeente acteert met verschillende actoren in het speelveld en vervult hierin verschillende gemeentelijke rollen: als bestuur en beleidsmaker, als medeoverheid in de regio, als organisatie

² Voor welvarendheid is gekeken naar de inkomenspositie van inwoners t.o.v. het gemiddelde in Nederland. Daarnaast is gekeken hoeveel afzonderlijke kernen onderscheiden kunnen worden en in hoeverre de gemeente als centrumgemeente van de regio taken uitvoert voor andere gemeenten.

en als dienstverlener. Met deze indeling is tevens aansluiting gezocht bij andere bestuurskracht-onderzoeken in de regio, bijvoorbeeld bij de gemeenten Landgraaf en Heerlen en de gemeente Sittard-Geleen, in het kader van vergelijkbaarheid.

Op *strategisch* niveau (richten) gaat het om de ontwikkeling van een visie op de (middel)lange termijn voor de ontwikkeling van de samenleving en de eigen positie. De gemeenschap moet erop kunnen rekenen dat maatschappelijke opgaven aangepakt worden en dat deze op een robuuste en betrouwbare manier worden uitgevoerd. Strategische doelen hebben een integraal karakter; ze gaan over meerdere beleidsterreinen.

Op *tactisch* niveau (inrichten) gaat het om de organiserende en structurerende taken. Hoe zijn de beleidsmatige processen georganiseerd? Het gaat daarbij om: inrichting, voortgang, zorgvuldigheid, draagvlak, effectiviteit en doelmatigheid.

Op *operationeel* niveau (verrichten) gaat het om beleid op de korte termijn: dienstverlening, programmering, doelgerichtheid, instrumentaliteit en responsiviteit.

Sterktes en ontwikkelpunten (zwaktes) spelen een belangrijke rol in deze analyse.

Sterktes	Dit zijn interne zaken die richtinggevend en onderscheidend zijn voor de toekomst van een organisatie. Deze sterktes helpen het doel van de organisatie te bereiken.
Ontwikkelpunten (zwaktes)	Wat zijn nadelen of interne zaken die de organisatie in de weg staan om doelstellingen te bereiken? Wat zijn de te ontwikkelen punten?

In de volgende hoofdstukken (3 tot en met 6) wordt ingegaan op de vier rollen van de gemeente, zoals hierboven weergegeven. Op basis van deze analyse zijn er conclusies getrokken over de bestuurs- en organisatiekracht van de gemeente Maastricht aan de hand van de genoemde elementen en factoren.

In de volgende paragrafen geven we de hoofdlijnen weer van de bestuurskracht van Maastricht: vanuit een zelfbeeld, omgevingsbeeld en professioneel beeld.

1.2 Zelfbeeld

Uit de gesprekken die gevoerd zijn met gemeenteraad, burgemeester, wethouders en ambtenaren komt naar voren dat het besturen van en het mogen werken voor Maastricht iets losmaakt. De trots om actief te zijn voor de stad is bovengemiddeld hoog. Het werken aan de talrijke ambities creëert energie. Men voelt zich verbonden met de stad. Maastricht loopt hiermee in onze ogen voorop in Nederland en dit kan zeker gezien worden als een zeer waardevolle randvoorwaarde voor het hebben en houden van voldoende bestuurskracht.

Nieuwe vormen van participatie (M200, Uitdagingsrecht, Maastricht LAB) dragen daarnaast bij aan een meer responsieve, gebiedsgericht werken en aandacht voor de communicatieve organisatie: een gemeente die in verbinding staat met de samenleving. Bestuurders en medewerkers werken met veel passie voor de stad en ervaren daarbij veel vrijheid en betrokkenheid bij elkaar

Als het gaat over de regio, wordt aangegeven dat de (eu)regionale samenwerking weinig concrete resultaten oplevert. Maastricht trekt veel beleids- en uitvoeringssamenwerkingen in

de regio. Dat vraagt veel van de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. Binnen de organisatie is samenwerking tussen teams (integraal werken) niet altijd vanzelfsprekend en erg persoonsafhankelijk. Positief is dat wordt aangegeven dat er veel vrijheid is om zaken en taken op te pakken.

1.3 Omgevingsbeeld

In de gesprekken met bestuurlijke partners (provincie, regiogemeenten, waterschap) is veel gesproken over de rol en toegevoegde waarde van Maastricht daar waar het gaat om regionale opgaven. Daaruit blijkt dat een deel vindt dat Maastricht haar rol als hoofdstad van de provincie waarmaakt, terwijl andere partners daar juist sterk aan twijfelen.

Een deel van dat verschil is verklaarbaar. Het is in de gesprekken namelijk ook gegaan over de niet altijd even gelukkige geschiedenis van de samenwerkingsverbanden. Daarmee gingen de gesprekken automatisch over de regionale bestuurscultuur, gedrag en houding, het elkaar iets gunnen, samenwerken aan een gedeelde opgave en leiderschap (te veel of juist te weinig). De regionale bestuurscultuur en het samenwerkingssucces is bovengemiddeld persoonsafhankelijk. De wisselingen van bestuurders, eens per vier of zes jaar, leidt tot nieuwe zoektochten naar een balans in de samenwerkingen.

Vanuit bestuurlijke partners wordt aangegeven: er is in Maastricht een cultuur van 'naar binnen gerichtheid', Maastricht is primair op het eigene gericht. De partners erkennen daarbij overigens wel heel duidelijk de (aantrekkings)kracht van de stad en de betekenis hiervan voor de regio.

In de gesprekken met maatschappelijke organisaties, instellingen en ondernemers werd gewezen op de resultaten op het gebied van stedelijke ontwikkelingen in Maastricht: het A2-project, MECC, Belvédère, Noorderbrug. Dit getuigt volgens hen van een ambitieus gemeentebestuur. De profilering als internationale stad, cultuurstad en kennisstad wordt herkend en erkend. Wel ervaren de partners in de stad de gemeente niet als één gemeente, maar als een verzameling 'silo's' (verkokering). Ook het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en de slag- en schakelkracht worden niet altijd als even positief beoordeeld. Bestuurlijke afspraken leiden niet automatisch en in de gewenste snelheid tot resultaten.



Dit komt ook naar voren uit de workshops. Zoals in de terugkoppeling van de heer Frans Pollux³ te horen is, herbergt Maastricht twee gezichten. Enerzijds de hoogopgeleide kenniswerkers, internationaal georiënteerd en met de blik naar buiten. Die komen studeren en weer gaan, die komen winkelen en weer gaan. Vluchtig en minder betrokken bij de stad.

Anderzijds de mensen die al decennia wonen en leven in Maastricht, trots zijn op de stad maar bezig zijn met de zorgen van alledag.

Die opgaven gelden overigens voor de hele regio Zuid-Limburg. Er zijn grote (regionale) opgaven op het gebied van gezondheid, leefbaarheid, laaggeletterdheid, arbeidsmarkt, cultuur en economie. De terugtrekkende overheid (zie de nadruk op participatie en

³ <https://vimeo.com/216999375/9fa861ccb4>

zelforganiserend vermogen in het sociaal domein) werkt voor Zuid-Limburg en Maastricht extra negatief: een deel van de bevolking is beperkt zelfredzaam en komt terecht in een 'vacuüm': de ondersteuning vanuit de overheid wordt grotendeels afgebouwd, terwijl de hulpbehoevende niet in staat is om zelf de gewenste zorg en ondersteuning te organiseren. Vanzelfsprekend is er altijd een vangnet, maar dit draagt niet bij aan kostenreductie.

Eenieder was het hier wel over eens: de potentie van Maastricht is echt vele malen groter dan nu wordt waargemaakt, ook in grensoverstijgend perspectief. Maastricht heeft goud in handen, voor de komende periode is het noodzakelijk om keihard samen te werken aan die ambities; daarbij hoort overigens ook het monitoren van de voortgang en de effecten.

1.4 Professioneel beeld

We kunnen stellen dat het goed gaat met Maastricht. Een sterk imago, een mooie stad met ambitieuze (fysieke) projecten, waarbij beleid actueel en van hoog niveau is. Soms een tikkeltje eigenwijs en eigengereid. Ook de kwaliteit van dienstverlening is meer dan op orde. De instrumenten om op andere en vernieuwende manieren in contact te zijn en blijven met de samenleving (burgertoppen, vergadermodel van de gemeenteraad) verdienen een groot compliment. Dat nog niet alles maximaal resulteert in de beoogde effecten doet niets af aan de wijze waarop Maastricht experimenteert. Het draait om het lerend vermogen en het vermogen om bij te sturen (ontwikkelkracht). Ook de talrijke burgerinitiatieven op het gebied van Wmo en zorg laten zien dat de samenlevingskracht op dit onderdeel sterk ontwikkeld is.

Een gemeente houdt zich met veel taakvelden bezig: van veiligheid tot innovatie, van zorg tot gebiedsontwikkeling, van sport tot dienstverlening. Wat we constateren is dat de aandacht, tijd en energie de afgelopen jaren veel zichtbare en tastbare effecten heeft gesorteerd in het fysieke domein, blijkens de ontwikkeling van een aantal majeure projecten. Ook de financiën zijn op orde, met de aantekening dat de financiële opgave en risico's in het sociaal domein significant zijn. De aanpak en resultaten die geboekt zijn (waaronder het werkgeversbenadering via Podium24) vormen een stevige basis voor de opgave voor de stad op tactisch-operationeel niveau. Er is kwalitatief goed beleid, maar de effectiviteit daarvan is kennelijk nog niet voldoende.

Tegelijkertijd bespeuren we ook een zoektocht, een worsteling. Een zoektocht naar het versterken van de organisatiekracht, waarbij de transitie van een klassieke hiërarchische en bureaucratische ambtelijke organisatie naar een flexibele, wendbare en integrale organisatie in volle gang is. Een worsteling in en met de regio: de noodzaak om met elkaar vanuit complementariteit samen te werken, wordt alom (h)erkend. Maastricht levert een belangrijke bijdrage op tactisch en operationeel niveau (sociaal domein, afvalinzameling, etc.). Tegelijkertijd blijkt de regionale samenwerkingspraktijk weerbarstig te zijn. Soms een stapje vooruit, dan weer twee stappen terug. Wat opvalt is dat die regionale bestuurscultuur sterk persoonsafhankelijk, en daarmee kwetsbaar, is. De grote opgave voor de regio: welke interventie kan helpen om de samenwerking toekomstbestendig te versterken?

1.5 De strategische waarde van bestuurskrachtonderzoek

In het programma *Krachtig Bestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een krachtig bestuur omschreven als een bestuur dat is toegesneden op zijn taken.

Meer expliciet gaat het om 'het vermogen van gemeenten (en provincies) om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009⁴).

Vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) wordt niet alleen uitgegaan van taken, maar gaat het ook om een effectieve en efficiënte aanpak van maatschappelijke vraagstukken die in een gemeente (of regio) spelen. Bestuurskracht hangt daarmee samen met autonome en wettelijke taken, alsook met de wijze waarop je als bestuur samen met inwoners, instellingen en collega-overheden de voornoemde opgaven en taken kunt (laten) oppakken.

Een bestuurskrachtonderzoek werd veelal gezien als een foto van de situatie op dat moment. In de loop van de tijd is de behoefte toegenomen om niet alleen een foto te maken, maar de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek ook in te zetten om van te leren en te ontwikkelen (dynamisch en toekomstgericht handelingsperspectief).

Koster e.a. (2009)⁵ concluderen dat er vijf positieve ervaringen zijn op het gebied van werken met een bestuurskrachtonderzoek, namelijk:

- Bestuurskrachtonderzoeken blijken een goed instrument te zijn om binnen de gemeente strategische discussies op gang te brengen tussen raad, college en management.
- Bestuurskrachtonderzoeken geven een goed beeld van het profiel van de gemeente en de organisatiefase.
- Bestuurskrachtonderzoeken dragen door de interactieve aanpak bij aan een leerproces binnen de gemeente (spiegelen).
- Bestuurskrachtonderzoeken maken een onderlinge vergelijking van gemeenten goed mogelijk.
- Bestuurskrachtonderzoeken sluiten goed aan bij andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld 'waar staat je gemeente', en zijn onderdeel van een zich verder ontwikkelend pakket van kwaliteitszorg van gemeenten.

1.6 Bestuurskracht: voldoende tot goed, met aandachtspunten voor de (middel)lange termijn

De bestuurskracht van Maastricht beoordelen wij over het geheel genomen als voldoende tot goed. Met de drie decentralisaties in het sociaal domein is er voor alle gemeenten, dus ook voor Maastricht, een forse opgave bijgekomen. Waarbij Maastricht tevens een stevige rol pakt in beleid en uitvoering voor de gemeenten in de regio (deels Heuvelland, deels Zuid-Limburg). Al met al leiden het zelfbeeld, het omgevingsbeeld en het professionele beeld tot de volgende drie aandachtspunten en een zwaarwegend knelpunt om ook over vijf tot tien jaar bestuurs- en samenwerkingskrachtig te zijn en blijven:

Aandachtspunt 1	Het sociaal domein: de effectiviteit van het beleid en de financiën zijn kwetsbaar. De opgave is groot en keuzes zijn nodig.
Aandachtspunt 2	De stadsvisie uit 2008 is grotendeels gerealiseerd, onder meer voor wat betreft de stedelijke ontwikkeling. Wat zijn de ambities voor de komende jaren, voor de (middel)lange termijn? Hoe te komen tot een ontwikkelagenda voor de komende jaren, gedragen door inwoners, bedrijven en organisaties?

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, *Programma Krachtig Bestuur*, Den Haag.

⁵ Koster, J. R. Wever en M. Glim, 2009, *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, BMC Advies & Management, mei 2009, p. 1-36.

Aandachtspunt 3	De regiogemeenten laten Maastricht veel werk doen. De vraag die rijst is: zijn de dienstverleningsovereenkomsten en samenwerkingsafspraken kostendekkend?
------------------------	---

Knelpunt	De regio Zuid-Limburg laat kansen liggen. De steden zijn onvoldoende succesvol en eensgezind in het samenwerken om de aantrekkelijkheid van Zuid-Limburg als vestigingslocatie en woongebied verder te ontwikkelen. Het verbinden van de sociale en economische agenda met de steden en het ommeland op Zuid-Limburgse schaal is de sleutel voor een vitale regio, nu en in de toekomst.
-----------------	--

In de strategische verkenning in *deeldocument 3* gaan wij in op de diversiteit van het begrip regio en geven we de verschillende niveaus van regionale samenwerking aan. Wij gaan daarbij in op de rol die de gemeenten, de provincie, maar zeker ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in Zuid-Limburg vervullen in het licht van de huidige en toekomstige opgaven.

Hoofdstuk 2

Inleiding en positionering deeldocument 2

2.1 Stad en regio Zuid-Limburg in beweging

De gemeente Maastricht is een stad met profiel (cultuurstad, internationale kennisstad en stedelijke woonstad) en als de hoofdstad van Limburg is ze een stevige partner in de regio, de provincie Limburg, de Euregio en Den Haag. De laatste jaren heeft de gemeente Maastricht geïnvesteerd om haar positie als stad en als centrumgemeente in de regio te versterken. De gemeente voert als centrumgemeente verschillende taken uit voor haar regiogemeenten en werkt daarnaast ook op verschillende taakvelden (Sociaal Domein, Economie en Ruimtelijk Domein) samen met gemeenten in de regio.

De regio Zuid-Limburg is zowel maatschappelijk als bestuurlijk in beweging. De regio kampt met forse maatschappelijke opgaven, onder meer op het gebied van het sociaal domein (jeugdzorg, armoedebestrijding, etc.), economie en werkgelegenheid. Bestuurlijk is de regio in beweging om te bezien hoe er beter invulling kan worden gegeven aan het oppakken van deze maatschappelijke en veelal gemeentegrensoverschrijdende opgaven. Nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan en bestaande worden aangepast. Die dynamiek vraagt om reflectie op de rol en positie van Maastricht.

2.2 Een centrumstad met een sterke strategische positie

De gemeente Maastricht kijkt naar haar eigen positie en de plaats die in de regio is in te nemen vanuit het perspectief van de inwoners van stad en regio. Daarbij gaat het om de eigen organisatie- en bestuurskracht. En de vraag die daarop volgt is welke vormen van samenwerking passen bij de samenwerkingsdynamiek in Zuid-Limburg. Het college van Maastricht wil dat de stad ook in de toekomst haar positie als provinciehoofdstad kan blijven waarmaken. Dat betekent dat de stad:

- intrinsiek beschikt over voldoende kwaliteit voor de eigen gemeentelijke taken;
- de regiogemeenten dienstverlenend ontzorgt op inhoudelijke en PIJOFACH-taken;
- bijdraagt aan het voorkomen van bestuurlijke drukte;
- over voldoende massa beschikt om een adequate bijdrage te kunnen leveren aan de groeiende (regionale) opgaven;
- proactief en in dialoog betrokken is bij de bestuurlijke ontwikkelingen in Maastricht-Heuvelland en Zuid-Limburg als geheel;
- een natuurlijke gesprekspartner vormt voor de belangen van Zuid-Limburg in Den Haag en Brussel.

2.3 De kernvraag: een onderzoek naar de kracht van de stad met een tweetal hoofdonderdelen

De gemeente Maastricht is gebaat bij een sterke regio. Omgekeerd is de regio gebaat bij een sterk Maastricht. Dit vereist een zekere wederkerigheid. Dit vertaalt zich in de volgende kernvraag:

Wat heeft de stad Maastricht in een regio als Zuid-Limburg op de (middel)lange termijn nodig om haar positie te behouden en verder te versterken gelet op de (landelijke) bestuurlijke ontwikkelingen?

Om een antwoord te geven op deze kernvraag, is een onderzoek uitgevoerd met twee hoofdonderdelen, namelijk:

- een sterkte-zwakteanalyse van de kracht van de stad voor de eigen bewoners, bedrijven en instellingen en hun medewerkers en bezoekers – *‘De kracht van de Stad’*;
- een strategische beschouwing van de bestuurskracht van de gemeente Maastricht en de regio – *‘Strategische beschouwing op de Stad en Regio’*.

In dit document wordt ingegaan op het eerste punt. Centraal bij deze analyse staat de vraag in hoeverre de gemeente Maastricht de uitvoering van de huidige taken op orde heeft en dit kan blijven doen, gelet op de (wettelijke) ontwikkelingen en bestuurlijke ambities.

Deeldocument 3 zal ingaan op de strategische beschouwing, de samenvatting van de drie documenten gaat in op de beantwoorden van de hoofd- en deelvragen.

2.4 Van bestuurskracht naar samenwerkingskracht: op- en neerschalen in het openbaar bestuur

Wij constateren in onze adviespraktijk een transitie van bestuurskracht naar samenwerkingskracht. Waar bestuurskracht een sterke interne focus kent, is samenwerkingskracht daarnaast ook meer gericht op de kwaliteit van het samenspel van de gemeente met haar maatschappelijke en bestuurlijke partners. Bij bestuurskracht staan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven vast, terwijl het er bij samenwerkingskracht om gaat deze gezamenlijk te definiëren en te vertalen. Bestuurskracht is een voorwaarde voor het realiseren van samenwerkingskracht.

Dit past bij een moderne besturingsfilosofie die bij steeds meer gemeenten ingang vindt: de hedendaagse gemeente participeert in maatschappelijke en interbestuurlijke processen en past haar rol aan op de dynamiek van die processen. De gemeente *‘danst daarbij door de schalen’*: soms is zij bovenregionaal actief (inkoop Jeugdzorg), steeds vaker ook in buurten en wijken (zorg, leefomgeving).

Dansen tussen de schalen – balanceren op meerschalligheid

Gemeenten worden uitgedaagd om steeds meer op wijk- of buurtniveau mee te doen en te denken. Tegelijkertijd is er de trend van regionalisering. De inwoner vraagt steeds meer om hyperlokaal maatwerk, maar voor de bestuurs- en organisatiekracht is het nodig dat er op een aantal onderwerpen schaalvoordelen bereikt worden. Het draait om slim organiseren enerzijds (bedrijfsvoering, gemeentegrensoverstijgende opgaven) en grondgebonden kennis en maatwerk anderzijds (beleid, uitvoering). *Het draait om op- en neerschalen.*

Wij zien twee belangrijke trends: *regionalisering* en *vermaatschappelijking*. Het belang van regionale samenwerking op vele beleidsterreinen neemt toe. Tegelijkertijd zijn gemeenten steeds meer een gelijkwaardige gesprekspartner van bijvoorbeeld inwonersinitiatieven, georganiseerd bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties (tevens aangeduid met het begrip ‘overheidsparticipatie’). Recente publicaties en initiatieven (*Code Oranje*, *Democratic Challenge*, *Toekomstgericht Lokaal Bestuur*, *Maatwerkdemocratie*) versterken deze trend en geven handvatten hoe om te gaan met deze veranderingen. Immers, deze trends hebben gevolgen voor zowel de gemeenteraad, als het college van B & W, als de organisatie.

Hoofdstuk 3

De gemeente als bestuur- en beleidsmaker

‘De gemeente’ kan worden onderverdeeld in drie entiteiten: de gemeenteraad, het college van B & W en de ambtelijke organisatie. Daarbij speelt de wisselwerking met de gemeenschap, de samenleving een belangrijke rol. De gemeente als lokaal bestuur speelt daarbij een steeds prominentere rol in het leven van inwoners, of het nu gaat om zorg en ondersteuning, een rijbewijs of de fysieke leefomgeving. Van alle overheden hebben gemeenten het beste zicht op wat zich bij inwoners, bedrijven en organisaties afspeelt; zij kennen de lokale context. Het zijn ook de gemeenten die concrete problemen aanpakken, oplossingen bedenken en overzicht bieden; ‘de eerste overheid’ in optima forma.

Daarbij zien we een trend: de ‘netwerksamenleving’ wordt steeds vaker omarmd in het openbaar bestuur. Dit past in de beweging ‘*van government naar governance*’. Het formuleren van maatschappelijke opgaven en passende oplossingen behoort niet langer tot het exclusieve terrein van de gemeente, maar is het resultaat van een wisselwerking van vele actoren. Voor de gemeente betekent dit: het vergroten van de externe gerichtheid en het vermogen om effectief en flexibel bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken.

3.1 Strategisch

Sterktes

De gemeente Maastricht is een ambitieuze stad. De stedelijke ontwikkelingen zijn daarvan een goed voorbeeld. De Groene Loper (A2), Belvédère, MECC, Noorderbrug: fysieke projecten die de stad toekomstgericht veranderen. Ook de ingezette transitie van de gemeente aangaande burgerparticipatie (burgertoppen, vergaderstructuur gemeenteraad, interne focus op het versterken van de communicatieve organisatie) verdient een compliment. Dat komt de democratische kwaliteit ten goede. De afgesloten *Citydeals* (onder andere op het gebied van grensoverschrijdend werken, leren en ondernemen met partners uit de regio) het energieakkoord tonen aan dat Maastricht actief nadenkt over de regionale ontwikkeling en duurzaamheid.

De opgaven zijn in beeld en het bestuur is toegankelijk. Daarnaast toont de BIG TIRE-analyse (zie *Bijlage 2*) dat Maastricht financieel op orde is, met de kanttekening van de risico's en effecten ten aanzien van het sociaal domein die de huidige financiële positie wel onder druk zetten. De bestuurscultuur (gedrag, interactie en verhouding binnen en tussen gemeenteraad en college van B&W) beschouwen we als constructief met een grote mate van rolvastheid.

Ontwikkelpunten

De aandacht de afgelopen jaren voor de projecten in het fysieke domein in combinatie met de decentralisaties in het sociale, hebben geleid tot een forse capaciteitsinzet vanuit de gemeente. Vanuit onder andere veiligheid, cultuur, economie, sociaal domein en ruimtelijke ontwikkeling zijn vele visies tot stand gekomen. Wat gemist wordt is samenhang tussen die visies. Bijvoorbeeld over wat voor type gemeente Maastricht voor de komende jaren wil zijn, waarbij er een gezamenlijke ontwikkelagenda is voor de (middel)lange termijn die bijvoorbeeld focust op een effectieve aanpak van de sociaal-economische en demografische ontwikkelingen in stad (en regio).

In diverse rapporten (Raad voor het openbaar bestuur, de commissie-Van de Donk, VNG, SCP, Code Oranje, Democratic Challenge en 'Maak Verschil' de Studiegroep Openbaar Bestuur) wordt aandacht gevraagd voor de veranderende rol van politiek en bestuur. Het lokale democratische systeem, de versterking van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad (uitgangspunt van de dualisering; *meer van de straat, minder van de staat*) en de veranderende dagelijkse bestuurdersrol; de veranderingsopgaven zijn alom beschreven. De vraag nu is: hoe deze verandering vorm te geven? Deze opgave is niet uniek voor Maastricht, maar speelt wel een cruciale rol de komende jaren en bestuursperioden.

Immers: Maastricht heeft veel ambities. 'Te ambitieus' zijn klinkt positief; de keerzijde daarvan is dat alle tijd, energie en focus van raad, college en organisatie versnipperd raken. Misschien zijn er wel te veel uiteenlopende ambities. Internationale kennisstad, cultuurstad, universiteitsstad, hoofdstad van de provincie, een gemeente die zich richt op samenwerking in de regio, over de grenzen heen, met een netwerkorganisatie die van buiten naar binnen werkt. En in het coalitieakkoord staat bovendien opgenomen dat Maastricht bouwt aan een solidaire gemeenschap, door te geloven in de mogelijkheden van alle Maastrichtenaren, door zorg en ondersteuning te garanderen aan degenen die het nodig hebben en gastvrij te zijn voor de ontheemden die in Maastricht een veilig thuis zoeken. Die veelheid aan ambities vraagt naar onze mening aan een herijking van de Stadsvisie, zodat er een nieuw middellange termijn perspectief komt, dat voldoende recht doet aan actuele ontwikkelingen en opgaven.

Tot slot constateren we dat de triple helix-samenwerking (de samenwerking tussen overheid, kennis- en onderwijsinstellingen en bedrijfsleven) in Maastricht voor een belangrijk deel gedragen wordt door de provincie Limburg. Dat hoeft vanzelfsprekend geen probleem te zijn; de provincie Limburg speelt immers een belangrijke (financiële) rol als het gaat om de campussen, LIOF et cetera, maar het heeft wel gevolgen voor de bredere sociaal-economische agenda van de stad. De verantwoordelijkheid voor de sociale agenda (werk, inkomen, zorg, ondersteuning) ligt immers bij de gemeente en die moet, om maximaal te renderen, goed verbonden zijn met de (regionaal-)economische agenda.

3.2 Tactisch-operationeel

Sterktes

De beleidsdocumenten van Maastricht op velerlei beleidsterreinen zijn van hoog niveau en actueel. Ook de mate waarin Maastricht zich professioneel voorbereidt op de komst van de Omgevingswet toont aan dat de bestuurskracht (het oppakken van nieuwe taken) van Maastricht meer dan voldoende is. Dat er binnen de organisatie structureel aandacht is voor communicatieve vaardigheden (leren van buiten naar binnen te werken, gericht op participatie en communicatie met stakeholders) beoordelen wij als positief en een krachtig startpunt. In sommige projecten is al ervaring opgedaan met vormen van overheids-participatie⁶. Het Maastrichts Energieakkoord en Platform COOL (duurzaamheid) zijn daar goede voorbeelden van. Ook het zelf onderhouden van groen door inwoners past in dit beeld. Maastricht heeft bewust gekozen om het onderhoudsniveau buiten het centrumgebied te minimaliseren.

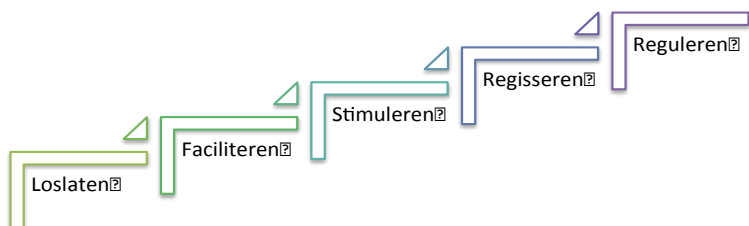
⁶ Hierbij is het onderscheid met burgerparticipatie van belang. Bij burgerparticipatie neemt de inwoner deel aan een initiatief van de gemeente. Bij overheidsparticipatie sluit de gemeente waar gewenst aan bij een initiatief vanuit de samenleving.

Ontwikkelpunten

Te beperkte horizontale verbindingen van bestuur en organisatie, zoals die zowel extern ('siloficering') als intern (verkokering) ervaren wordt, vormen een ontwikkelpunt. Verkokering past bij een bestuur en organisatie waar stabiliteit noodzakelijk of wenselijk is. Voor de nieuwe ontwikkelagenda die recht doet aan de belangrijkste opgaven van de stad is te sterke verkokering echter hinderlijk en belemmerend voor het innovatievermogen. De verticale samenhang (van raad en college, via directieteam naar beleid en uitvoering) en de horizontale samenhang (samenwerking tussen vakgebieden) wordt als onvoldoende ervaren. Positief is dat het integraal werken op de agenda bij de directie staat en een deel van de interne feedback uit de gesprekken mogelijk gebaseerd is op hardnekkige beelden uit het verleden. Maar al met al hebben de acties op dit moment nog onvoldoende zichtbaar resultaat.

De opgave in communicatieve zin is om vanuit de Stadsvisie (wat voor gemeente willen we zijn en wat is daar voor nodig?) de vertaalslag te maken naar het werk van medewerkers van alledag (vanuit het grotere verhaal). Klantgerichte dienstverlening, vraaggericht denken en werken, om bewustzijn te creëren over welke vorm van communicatie/participatie voor welk vraagstuk geschikt is. Voor het onderhoud van een plantsoen is bijvoorbeeld een heel ander instrumentarium passend dan voor het ontwikkelen van een veiligheidsvisie.

Hierbij kan gebruikt gemaakt worden van de overheidsparticipatieladder, waarbij de treden bestaan uit **reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en loslaten**:



Bij de hoogste trede is sprake van overheidssturing, terwijl bij de laagste trede, loslaten, de overheid vrijwel geheel afwezig is. Per beleidsveld of project kan de gemeente ervoor kiezen om al dan niet een bepaalde rol op zich te nemen.

Daarnaast kan het ontwikkelen van een (in)formele netwerkkaart per afdeling en dit samenhangend beschouwen vanuit directie/MT meerwaarde opleveren. Maastricht heeft veel actieve partners en inwoners; het is zaak om succesvolle programma's en projecten als leercases te gebruiken in de organisatie.

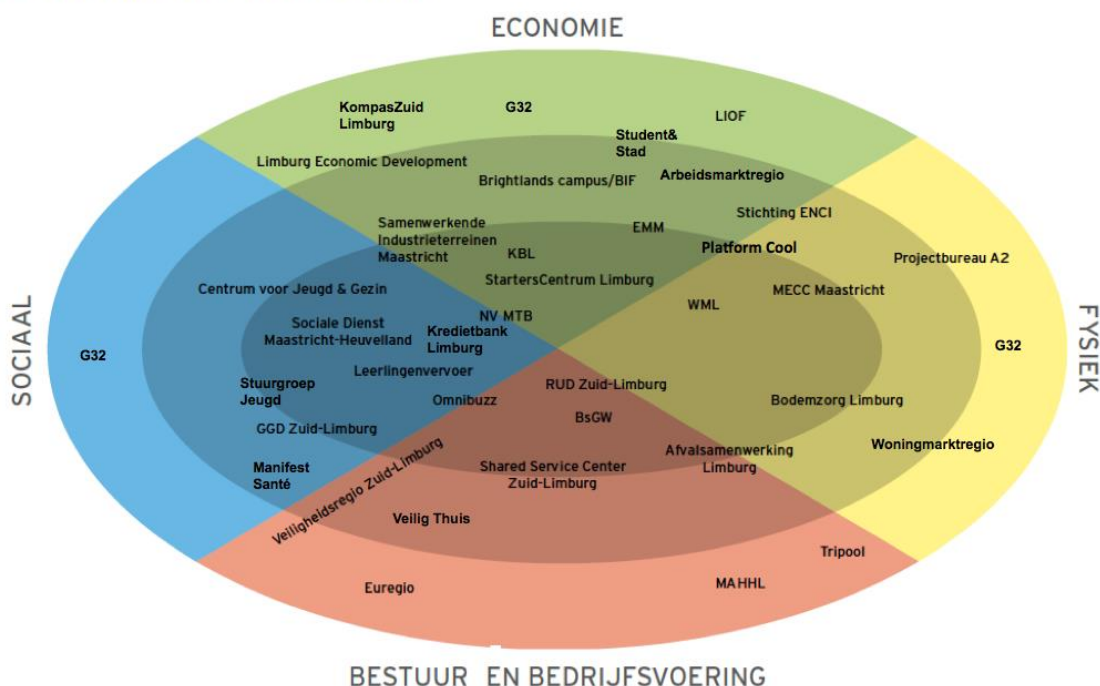
Hoofdstuk 4

De gemeente als medeoverheid in de regio

Steeds meer bestuur, beleid en geld verschuift naar regionale samenwerkingsverbanden. In het domein van ruimtelijke ordening en milieu (RUD's), veiligheid (veiligheidsregio's) en in het sociale domein (zorg, jeugd, participatie) en economie (economic boards, ports en valleys) is een ontwikkeling te zien naar verdere regionalisering. Als dat gepaard gaat met specialisering op regionaal niveau (kennis, kwaliteit), neemt ook het beleidsmatige karakter van regionaal handelen toe. Daarmee neemt ook het bestuurlijk belang van regionale samenwerking dus onmiskenbaar toe, ook vanuit het publiek-private domein. Wat betekent dit voor Maastricht en haar samenwerkingen in de regio?

In onderstaande netwerkaart zijn de formele samenwerkingsverbanden van de gemeente Maastricht weergegeven, ingedeeld naar vier domeinen. De buitenste ring betreft de strategische samenwerkingen, de middelste de tactische en de binnenste de meer operationele samenwerkingsverbanden.⁷

Netwerkaart Maastricht



Figuur 1 Netwerkaart Maastricht

⁷ Zie hoofdstuk 1.1 voor het onderscheid tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau

4.1 Strategisch

Sterktes

We constateren dat de relatie met de provincie de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd. De (fysieke) agenda van Maastricht staat op het netvlies (lobby) en de samenwerking, onder meer bij de totstandkoming van het Provinciale Omgevingsplan Limburg (POL) en het A2-project, is hecht. Het imago van Maastricht is sterk en het 'merk Maastricht' is op veel onderdelen drager van Zuid-Limburg.

Maastricht levert ook een significante bijdrage aan regionale overleggen en platforms, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het leveren van een bestuurlijk voorzitter of vanuit de ambtelijke voorbereiding en ondersteuning. Maastricht heeft een aantal medewerkers die enkel en alleen actief zijn voor de regio – medegefinancierd door regiogemeenten overigens.

In de beleidsnota *Governance* (2011) staat een overzicht van de samenwerkingsverbanden en verbonden partijen. Er wordt gewerkt met het *governancemodel*. Dit model gaat over het scheppen van waarborgen om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren en heeft als rode draad het goed afstemmen van de gehele keten van sturen – beheersen – verantwoording en toezicht houden. Hierin staat kernachtig beschreven hoe gemeenteraad, het college van B & W en de ambtelijke organisatie invulling geven aan deze vier deelprocessen en de verantwoordelijkheidsdeling daarin. Of en in hoeverre deze beleidsnota een 'levend document' is voor raad, college en organisatie hebben wij niet kunnen vaststellen.

Ontwikkelpunten

De samenwerking wordt gehinderd door sentimenten uit het verleden, samenhangend met de persoonlijke regionale bestuurscultuur. Daarbij is ook bestuurlijke drukte een actueel en urgent thema. Uit een inventarisatie (van reguliere periodiek terugkerende overleggen) van de bestuurlijke agenda's zien we dat B & W relatief veel tijd kwijt is aan regionale overleggen. Dit vraagt vanzelfsprekend ook veel van de ambtelijke voorbereiding.

In veel gesprekken, zowel intern als extern, hebben we de open vraag voorgelegd: wat verstaat u onder de regio? Sommigen spreken over de achttien gemeenten in Zuid-Limburg, anderen over Heuvelland, weer anderen over Tripool, Brainport 2020 of zelfs de Euregio Maas-Rijn. Vanzelfsprekend is dat ieder vraagstuk een eigen optimaal schaalniveau kent; arbeidsmarktvraagstukken zijn per definitie *gemeentegrensoontkennend*, hetzelfde geldt voor een aantal grootschalige voorzieningen (cultuur, onderwijs, sport, etc.). 'De structuur volgt de inhoud' is een veelgehoord adagium, dat tegelijkertijd tamelijk vrijblijvend is.

Daarnaast krijgen we veel te horen over de historie van de samenwerking: personen in het verleden die juist te grootsprakig ('Wij bepalen hoe het moet') of juist te intern gericht waren. Daarmee raken we 'de worsteling' van Maastricht. Enerzijds (h)erkent het merendeel de bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit en kracht van Maastricht, anderzijds beoordelen de gesprekspartners Maastricht als naar binnen gekeerd, chauvinistisch en een tikkeltje arrogant. Maastricht is de grootste stad, de hoofdstad en wil daarom ook een trekkersrol vervullen. Tegelijkertijd is er ook sprake van voorzichtigheid en is men regiogemeenten zeer ter wille. De voor de opdrachtgevers voordelige dienstverleningsovereenkomsten en de bereidwillige houding, bijvoorbeeld ten opzichte van de Heuvelland-gemeenten, tonen dat Maastricht regiogemeenten wil helpen en tegemoet wil komen.

Als het gaat om de stedelijke samenwerking in de Tripool constateren we dat dit weinig meerwaarde heeft. De drie steden Sittard-Geleen, Heerlen en Maastricht werken niet vanuit complementariteit systematisch aan een strategische agenda die een bijdrage levert aan de regionale opgaven (gezondheid, sociaal-economisch, demografisch). In het verleden is vaker vanuit de inhoud getracht om tot samenwerking te komen. De 'Ontwikkelingsagenda Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg' van een aantal jaren geleden is daar een voorbeeld van.

De huidige ontwikkelingen vanuit de Brightlands-campusen en de vier profielen (Maastricht: Health/Life Sciences, Sittard-Geleen: Chemie en Automotive, Heerlen: Smart Services en Venlo: Agrifood) zijn een naar het lijkt succesvolle poging om economische en arbeidsmarktopgaven met complementariteit aan te pakken.

Met de analyse dat de sociaal-economische opgaven voor Maastricht en de regio voor de komende jaren de meeste urgentie verdienen, valt op dat de netwerkkaart zoals hiervoor weergegeven geen sociale of economische samenwerkingen toont op strategisch niveau. Dat is een belangrijk ontwikkelpunt en basis voor de oplossing ten aanzien van het door ons geconstateerde *Knelpunt* (hoofdstuk 1).

4.2 Tactisch-operationeel

Sterktes

Maastricht is op het gebied van beleid en uitvoering drager van de regio, een ontwikkeling die bijvoorbeeld duidelijk waarneembaar is in het sociaal domein. Allereerst is er de fusie van drie sociale diensten voor het Heuvelland, in een periode van ingrijpende transities. Dat is bewonderenswaardig. Daarnaast gaat het om het uitvoeren van de Participatiewet voor de Heuvelland-gemeenten (op basis van een DVO), de uitvoeringstaken Wmo en Jeugd voor Valkenburg en de uitvoeringstaken Onderwijs (voor de Heuvelland-gemeenten Leerlingenvervoer, Leerplicht, RMC en VSV). Ook bij fysiek-economische beleidsvormingstrajecten zoals het POL pakt Maastricht haar rol. Op uitvoeringsniveau geldt dit bijvoorbeeld voor de afvalinzameling en het professionaliseren van het vastgoedinformatiesysteem, waarbij de kennis en kunde van Maastricht meerwaarde heeft voor de regiogemeenten.

Ontwikkelpunten

De regiogemeenten laten Maastricht veel werk doen. Een aandachtspunt is dat er, naar wij hebben waargenomen, weinig rekening en verantwoording wordt afgelegd over de kosten van de DVO's, met als indicatie dat het de vraag is of Maastricht de kosten voldoende in rekening brengt en dus de mate van zakelijkheid van de DVO's voldoende borgt. Sommige regiogemeenten geven zelf aan dat zij zich ervan bewust zijn dat zij niet de werkelijke kostprijs van de centrumgemeente betalen.

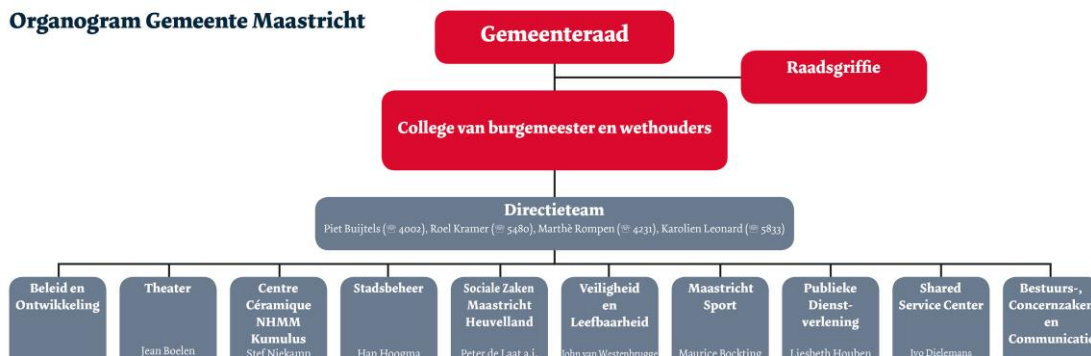
De bestaande verschillende samenwerkingsstructuren en samenwerkingspartners in het sociaal domein zijn ook te beschouwen als zeer dienstverlenend richting de Heuvellandgemeenten (interne verzelfstandiging, GR, DVO's). Het maakt de beleidsvorming en -uitvoering wel complexer. In het Meerjarenplan Sociale Zaken Maastricht Heuvelland staat dit goed samengevat onder de titel '*Niet alles samen, wel samen alles*'. Zeker vanuit de integrale gedachte van de drie decentralisaties (en bijbehorende transformatieopgave) vormt dit een belangrijk aandachtspunt.

Hoofdstuk 5

De gemeente als organisatie

De ambtelijke organisatie van de gemeente Maastricht kent de volgende organisatiestructuur:

Organogram Gemeente Maastricht



Organogram gemeente Maastricht

Het Directieteam (DT) staat aan het hoofd van de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Het DT is verantwoordelijk voor de strategische sturing en beleidsvorming van de gemeente op ambtelijk niveau. Direct onder dit DT staan twee managementteams (MT's); het MTBV (bedrijfsvoering) en het MTB&O (beleid).

5.1 Strategisch

Sterktes

In een recent onderzoek⁸ is een verbetering voorgesteld in de onderlinge verhoudingen tussen de MT's en het DT. Het is positief dat beide MT's nu adviserend zijn richting het DT voor strategische kwesties. Ook worden HRM-zaken enkel bij het DT belegd en wordt er een jaarlijks roulerend lid aan het MT Bedrijfsvoering toegevoegd vanuit de onderliggende organisatie.

De aanpak van de Omgevingswet is een goed voorbeeld van hoe de integraliteit op een goede manier kan worden opgepakt. Hier is een integraal projectteam opgesteld vanuit alle aangesloten disciplines Ruimte, Sociaal Domein, Bedrijfsvoering (Financiën, ICT, P&O), Dienstverlening om deze opgave gezamenlijk en integraal (multidisciplinair) te benaderen.

Ontwikkelpunten

De ingezette transitie om integraal te werken (bestuurlijk, ambtelijk) blijft een ontwikkelpunt voor de organisatie. Daarnaast vragen we aandacht voor de vele ambities van de stad en samenwerkingen in de regio en wat dat vraagt aan inzet en capaciteit van de organisatie.

5.2 Tactisch-operationeel

⁸ Samen voortbouwen op een goed fundament, Evaluatie sturingsfilosofie ambtelijke organisatie, 17 november 2016, Maastricht

Sterktes

Ten aanzien van het tactische niveau kijken we naar de doorvertaling van de doelstellingen in afdelingsplannen en de mate van integraliteit.

We constateren we dat de afdelingsplannen inhoudelijk goed en uitgebreid zijn. De jaarplannen kennen een duidelijk stramien, waarbij de juiste onderwerpen worden benoemd en beschreven die thuishoren in een jaarplan:

- doelen en activiteiten – aansluiting bij de eigen inhoudelijke opgaven;
- trends en ontwikkelingen;
- inrichting van de afdeling – mensen en middelen (kwalitatief en kwantitatief);
- link met andere afdelingen.

Op onderwerpen die spelen binnen de afdelingen wordt snel en adequaat gereageerd, maar medewerkers geven aan dat bij afdelingsoverstijgende integrale onderwerpen dat lastiger is.

De gemeente is bezig met een transitie naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie. Dit houdt kort gezegd in dat de gemeenten Maastricht de maatschappelijke opgaven niet alleen kan realiseren, maar dat wil doen samen met verschillende stakeholders (bedrijven, organisaties) en inwoners. Dit vraagt andere competenties, expertise en kennis van de eigen medewerkers ('de cocreërende ambtenaar'). Positief is dat nieuwe medewerkers worden geselecteerd op hun wendbaarheid, resultaatgerichtheid en kwaliteiten.

Een ander goed voorbeeld zijn de dialooggesprekken die vanuit het sociaal domein zijn gevoerd om medewerkers te trainen in het voeren van gesprekken met stakeholders: bedrijven, inwoners, maatschappelijke instellingen et cetera. Ook is er een medewerker die zich enkel en alleen richt op het versterken van de communicatieve organisatie; hier is dus structureel aandacht voor en inzet op.

De gemeente Maastricht heeft de ambitie uitgesproken om in 2018 een van de beste werkgevers van Nederland onder de gemeenten te zijn. Om dat te monitoren en erop te sturen is er een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) gehouden en is *Het Goede Gesprek* ingevoerd om de voortgang en ontwikkeling van medewerkers periodiek te bespreken. De medewerkers van Maastricht zijn erg trots (top 3 van benchmark) op hun gemeente en zeer betrokken bij de stad en het werken aan maatschappelijke opgaven en ruimtelijke projecten en geven hun werkplezier een 7, wat ruim boven benchmarkgemiddelden ligt.

Ontwikkelpunten

Wanneer we de jaarplannen van de afdelingen naast elkaar leggen, ontstaat er een enigszins diffuus beeld over de doorvertaling van inhoudelijke visies naar de inzet van de ambtelijke organisatie. De opgave is om de inhoudelijke visies (strategie) meer leidend te laten zijn in de jaarplannen van de afdelingen.

De jaarplannen kennen vooral een bottom-upinvulling, vanuit de eigen discipline dan wel het eigen vak- en taakgebied. Hierdoor is er sprake van een beperkte horizontale samenhang, wat mogelijk bijdraagt aan de in het vorige hoofdstuk beschreven ervaren verkokering. Daar is aandacht voor vanuit het DT.

De transitie naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie is een meerjarenopgave. Dit is verklaarbaar, omdat de organisatie van de gemeente Maastricht vroeger gekenmerkt kon worden als een traditioneel aangestuurde hiërarchische organisatie. Elementen van deze

cultuur (gelaagdheid in de structuur, iedereen moet iets van een bepaald stuk vinden, stroperigheid in proces) zijn soms nog aanwezig in de organisatie en werken belemmerend voor de beoogde transitie.

Met het DT constateren we dat de organisatie Maastricht voor een uitdaging staat wat betreft het behoud en het aantrekken van goed gekwalificeerd personeel. De gemeente kampt de komende jaren met een hoog natuurlijk verloop vanwege de vergrijzing in de organisatie, waardoor er op termijn ongeveer 300 mensen nodig zijn om de formatie op peil te houden.

Hoofdstuk 6

De gemeente als dienstverlener

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de gemeente als dienstverlener. Aan de hand van de elementen strategisch, tactisch en operationeel werken wij dit onderdeel verder uit.

6.1 Strategisch

Sterktes

In het coalitieakkoord 2014-2018 'Wij Maastricht' is een aantal richtinggevende uitspraken gedaan betreffende de strategie van de gemeente ten aanzien van haar rol als dienstverlener:

'Van autoriteit naar speler in netwerk – Het huidige tijdsgewricht vraagt een andere rol van de overheid. Steeds meer ontstaat een netwerksamenleving en doe-democratie vol horizontale en tijdelijke verbanden. Met dit gegeven houden we nadrukkelijk rekening. Daarbij staat de beweging van autoriteit naar partner in het Maastrichtse netwerk centraal. Dit vereist een andere en meer klantgerichte gemeentelijke dienstverlening. Het nieuwe bestuur luistert goed, jaagt ontwikkelingen aan, gaat naar buiten, bezoekt initiatieven, trekt mee en faciliteert.'

'Voortvarende uitvoering van de nota Internationalisering. Een klantgerichte dienstverlening van de gemeente aan de internationale bevolking van Maastricht heeft daarbij prioriteit. De dienstverlening is daarbij zo veel mogelijk gedigitaliseerd en op hoofdonderdelen en belangrijke thema's Engelstalig. De loketfunctie blijft. Het uitgangspunt is een verbetering van de dienstverlening en klantgerichtheid van onze 1.400 gemeenteambtenaren (1.200 fte). Daarvoor formuleren we een bestuursopdracht.'

In de organisatievisie is één van de speerpunten/doelstellingen: 'een optimale dienstverlening'.

Met andere woorden, de dienstverlening van de gemeente Maastricht dient een transitie te zijn naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie (zie ook *hoofdstuk 3: de gemeente als bestuur en beleidsmaker*). Dit houdt in dat de gemeente samen met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en medeoverheden werkt aan maatschappelijke opgaven. Daarbij dient de dienstverlening zo veel mogelijk gedigitaliseerd te zijn, waarbij Engels als tweede taal is ingevoerd. Hier zien we dat de gemeente inspeelt op de identiteit van de gemeenschap. Deze bestaat uit veel (internationale) studenten en expats. Dit past ook bij de stad die de Maastricht wil zijn: *Maastricht als internationale stad*.

We constateren dat de gemeente Maastricht heel beperkt meedoet aan algemene en landelijk peilingen in het kader van burgerpeiling en dienstverlening (bijvoorbeeld www.waarstaatjegemeente.nl). Hierdoor is het lastig om de dienstverlening van de gemeente Maastricht af te zetten tegen goed vergelijkbare gemeenten en landelijke gemiddelden.

De rapportcijfers over klanttevredenheid voor gemeenteloket, callcenter en online dienstverlening⁹ zijn positief en laten een stijgende lijn zien over de jaren 2014 en 2016. Deze cijfers worden verzameld door deelname aan NVVB Dashboard Dienstverlening.

⁹ Jaarrekening Publieke Dienstverlening 2016

Daarnaast heeft Maastricht bijgedragen aan de ontwikkeling van Vensters Dienstverlening van de VNG, een nieuw landelijk instrument om de dienstverlening te meten.

Uit metingen naar klantbeleving die worden gedaan blijkt onder andere dat er bij de Jeugdhulp nog verbetering mogelijk is, de Wmo op de goede weg is (verbetering in informatievoorziening en doorlooptijd; grote tevredenheid ten aanzien van cliënten en samenwerking tussen consulenten en doorverwijzers; verbeterpunten betreffen de nazorg, de participatie van cliënten en een integrale benadering over de domeinen heen), het keukentafelgesprek als waardevol en nuttig beoordeeld wordt en men (zeer) tevreden is over het functioneren van de gemeente op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

Ontwikkelpunten

De transitie naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie vraagt ook een rolverandering van de eigen medewerkers en andere competenties (cocreërende ambtenaar¹⁰). We hebben reeds geconstateerd dat de eerste stappen zijn gezet, maar dat de transitie bij veel medewerkers (denken vanuit 'de klant') nog verder vorm moet krijgen.

6.2 Tactisch

Sterktes

Het Bedrijfsplan Publieke Dienstverlening 2017 van de gemeente Maastricht geeft inzicht in de mate van klanttevredenheid ten aanzien van de dienstverlening van Publiekszaken en er wordt ingegaan op hoe de gemeente de dienstverlening verder wil verbeteren. Onderstaand overzicht maakt deze beoordeling inzichtelijk.

Indicator Dienstverlening	2014	2015	2016	2017 – ambitie
Rapportcijfers Dienstverlening				
GemeenteLoket	8,1	8,3	8,3	8,4
Callcenter	8,3	8,8	8,7	8,9
Online Dienstverlening	7,6	7,8	7,9	7,9
Mate waarin we voldoen aan servicenorm (in %):				
Als u 14043 belt heeft u binnen 20 seconden een medewerker aan de lijn	84%	82%	83%	80%
Als u ons een e-mail stuurt heeft u binnen 2 weken antwoord	94%	93%	94%	100%
Als u ons een brief stuurt heeft u binnen 4 weken antwoord	94%	95%	96%	100%
Als u een afspraak heeft bij het GemeenteLoket helpen wij u binnen 5 minuten	86%	91%	94%	100%
Als u zonder afspraak langskomt bij het GemeenteLoket helpen wij u binnen 20 minuten	95%	93%	93%	100%

Wanneer we sec kijken naar de ontwikkeling van de cijfers van de beoordeling van dienstverlening van Publiekszaken, zien we een stijgende lijn terug in de beoordeling. Hierbij geldt de opmerking dat zich bij telefonie de wet van de 'afnemende meeropbrengst' voordoet: nog hoger scoren vergt investeringen, die niet meer opwegen tegen de beperkte

¹⁰ Voor meer informatie over en studies naar het hoe en wat van de 'cocreërende' ambtenaar wordt verwezen naar: <http://cocreatie.aeno.nl/>

stijging van het resultaat. Daarom wordt gegarandeerd dat 80% van de bellers binnen 20 seconden antwoord krijgt – een gangbare norm. De beoordeling ten aanzien van de dienstverlening is ruim voldoende.

Ontwikkelpunten

De gemeente Maastricht heeft een bestuursopdracht geformuleerd om invulling te geven aan de ambities in het coalitieakkoord op dienstverlening. De bestuursopdracht bestaat uit een tiental thema's:

1. Online Dienstverlening – ambitie: Alle producten die geschikt zijn voor online dienstverlening zijn in 2018 online verkrijgbaar. Stappen zijn gemaakt door 192 producten te inventariseren die in aanmerking komen voor online dienstverlening. Daarnaast is er een nieuwe online tool voor het doen van melding in de openbare ruimte beschikbaar (Meldingen Maastricht app). De gemeente is per Whatsapp bereikbaar; de landelijke verhuisservice is beschikbaar en er bestaat de mogelijkheid om online aangifte te doen van overlijden.
2. Kanaalsturing – ambitie: Vaststellen welke producten en diensten via welke kanalen worden aangeboden. De inventarisatie van producten die voor kanaalsturing in aanmerking komen is klaar en sluit aan bij de dimensies uit de inventarisatie 'online dienstverlening';
3. Engelstalig – ambitie: op hoofdonderdelen en belangrijke thema's is de dienstverlening steeds meer Engelstalig.
4. Servicenormen – ambitie: In 2017 worden de servicenormen geactualiseerd. De gemeentebreed geïnventariseerde servicenormen worden vergeleken met de normen van andere gemeenten en landelijke standaarden. De vergelijking leidt – rekening houdend met kwaliteit en kosten – eventueel tot een aanpassing van de servicenormen.
5. Callcenter en telefonische bereikbaarheid medewerkers – ambitie: de gemeente is goed telefonisch bereikbaar, in lijn met de servicenorm voor het callcenter en de gedragscode telefonie voor individuele medewerkers.
6. Leanmanagement – ambitie: uiterlijk 2018 zijn de relevante gemeentelijke processen LEAN.
7. Klantgericht werken – ambitie: het klantgericht werken van medewerkers is gestegen ten opzichte van 2014.
8. Communicatieve organisatie – continueren project 'Communicatieve organisatie'.
9. Dienstverleningsmonitor – ambitie: Er is een actuele online dienstverleningsmonitor. Dienstverlening heeft alles te maken met tevredenheid bij burgers en bedrijven over de bejegening via balies, op straat, schriftelijk, telefonisch en online. Een hulpmiddel om de jaarlijkse vooruitgang te meten is een dienstverleningsmonitor. Er is al veel informatie beschikbaar, maar deze is gefragmenteerd en het kost veel tijd om deze te verzamelen. Om te weten waar we nu staan en te sturen op verbetering is meer inzicht nodig.
10. Beelden bijstellen – ambitie: de dienstverleningsresultaten worden proactief gecommuniceerd.

Vanuit de bestuursopdracht en de resultaten die reeds zijn geboekt constateren we dat de gemeente Maastricht stappen aan het maken is om het dienstverleningsniveau verder te verbeteren. Hierbij is sprake van een vraaggerichte doelgroepenbenadering. Monitoren van resultaten is in onze optiek een belangrijk aandachtspunt.

We constateren dat veel informatie is gefragmenteerd en nog onvoldoende wordt geclusterd en vergeleken met andere gemeenten om bruikbare sturingsinformatie te genereren. Door het niet clusteren van informatie wordt het ook lastiger om integraal te sturen op de

behoeften en wensen van de inwoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven en het 'denken vanuit de klant' structureel te borgen in de organisatie.

6.3 Operationeel

Sterktes

Onderdeel van de transitie naar een meer netwerkgeoriënteerde organisatie is het bevorderen van burgerparticipatie.

Burgerparticipatie in Maastricht is onder andere vormgegeven door de raadsmotie 'Het Maastrichts Uitdagingsrecht'. Door middel van dit recht hebben alle inwoners van Maastricht het recht om een voorstel te doen om een taak van de gemeente beter of goedkoper uit te voeren. Dit mag echter alleen bij zogenoemde type-2-taken: taken waarbij bewoners leidend zijn, maar ondersteuning vragen van de gemeente. Dit uitdagingsrecht geldt bijvoorbeeld dus wel voor zelfbeheer van openbaar groen, exploitatie van een gemeenschapsvoorziening en dagvoorzieningen, maar niet voor beleidsontwikkeling, ruimtelijke ordening of inspraak-mogelijkheden voor het tot stand komen van verordeningen. Dit laatste typeert de gemeente als 'activiteiten waarbij de gemeente de leidende actor is en waar bewoners participeren in het proces of uitvoering', zogenoemde type-3-taken.

Op 1 januari is er gestart met een nieuwe manier van vergaderen. De nieuwe werkwijze betekent dat er wordt vergaderd op een vaste vergaderavond met vaste vergadertijden per onderwerp en parallelle programmering van thema's. Inwoners, organisaties en instellingen hebben op deze manier gemakkelijk toegang tot de raad. Dit wil zeggen dat er een stadsronde is voorafgaand aan de raadsronde en de raadsvergadering. In deze stadsronde kunnen burgers inspreken op thema's die voor hen van belang zijn. Hierdoor is er meer mogelijkheid tot directe inspraak vanuit de inwoners. De input van deze inspraak kan vervolgens direct worden meegenomen in de daaropvolgende raadsronde, waar discussie gevoerd kan worden met het college en andere raadsleden. In de raadsvergadering worden ten slotte de besluiten genomen.

In navolging van de G1000-burgertoppen heeft Maastricht de M200-burgertop georganiseerd. In 2014 is er een burgertop Gezondheid en Zorg gehouden en in 2015 een burgertop Noordwest. Daarna is men zich vooral gaan richten op de stadsrondes als medium van burgerinspraak.

Ontwikkelpunten

Uit een rapport van de provincie uit 2009 blijkt dat de gemeente Maastricht inwoners er vaak bij betreft op tactisch en operationeel niveau, maar minder op strategisch niveau (dit sluit ook aan bij de eerdergenoemde urgentie voor het ontwikkelen van een nieuwe ontwikkel-agenda voor de stad, in samenspraak met de stad). Daarnaast wordt opgemerkt dat het college en het DT ambitieus en voortvarend worden genoemd bij burgerparticipatie, maar dat de ambtelijke follow-up traag kan zijn en niet aansluit bij de gewekte verwachtingen – al zijn er inmiddels ook positieve voorbeelden. Daarmee zijn in onze ogen de bevindingen van het oude rapport uit 2009 nog wel een aandachtspunt.

Bijlage 1

Overzicht aantal fte per afdeling gemeente Maastricht

Bij de ambtelijke organisatie van gemeente Maastricht is in totaal 1.491 fte werkzaam (peildatum 23 maart 2017). De formatie per afdeling is als volgt:

Afdeling	Aantal fte (peildatum 23 maart 2017)
Directie	1,0
Bestuurs-, Concernzaken en Communicatie	58,45
Beleid & Ontwikkeling	235,75
Publieke Dienstverlening	51,91
Shared Service Center	244,00
Veiligheid en Leefbaarheid	161,97
Stadsbeheer	198,50
Maastricht Sport	23,60
Sociale Zaken Maastricht Heuvelland	334,92
Theater aan het Vrijthof	33,13
Forum	141,05
Griffie	7,00
Totaal Ambtelijke Organisatie	1491,28

De gemeente Maastricht kent 12,17 fte per 1.000 inwoners. Wanneer we dit afzetten tegen een selectie van vergelijkbare gemeenten¹¹, zien we dat deze selectiegroep 8,6 fte per 1.000 inwoners heeft. De gemeenten in dezelfde groottegroep hebben 7,7 fte per 1.000 inwoners en gemeenten met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie hebben 9,1 fte per 1.000 inwoners. De gemeente Maastricht kent in deze vergelijking een relatief grote formatie. Echter, dit is ook verklaarbaar.

De gemeente Maastricht voert allereerst veel taken zelf uit, bijvoorbeeld de afvalinzameling en uitvoering van beheer en groen door stadsbeheer. Dit is een bewuste keuze van de gemeente.

Daarnaast voert de gemeente Maastricht veel taken uit voor de omliggende gemeenten en de regio, zowel beleidsmatig (bijvoorbeeld Sociaal Domein, Maatschappelijk Vastgoed, Veiligheid) en uitvoerend (Afvalinzameling, Sociale Dienst, Vegen en diverse taken op het gebied van bedrijfsvoering).

De derde verklaring voor de grotere formatie is het feit dat de gemeente Maastricht veel majeure projecten kent die veel ambtelijke capaciteit vragen of hebben gevraagd. Wij noemen als voorbeelden A2, Belvédère en MECC.

¹¹ De goed vergelijkbare gemeenten in deze rapportage zijn gekozen op basis van vergelijkbaarheid op de volgende elementen: aantal inwoners, sociale structuur, centrumfunctie, oppervlakte (onderscheid land en water). De gemeente Maastricht telt 122.397 inwoners, kent een zwakke sociale structuur en een sterke centrumfunctie en heeft 60,03 km² oppervlakte (56,81 km² land en 3,22 km² water).

Bijlage 2

Inzicht in de financiële positie en in het financieel handelen van de gemeente Maastricht

Financiële positie van de gemeente Maastricht afgewogen

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Maastricht uiteen. In het document 'Inzicht in de financiële positie en in het financieel handelen van de gemeente Maastricht' volgt de onderbouwing van onze conclusies.

Conclusies

Onze conclusie is dat de gemeente Maastricht een financiële positie heeft die voldoende gezond is. De gemeente staat er op dit moment financieel voldoende voor. Dit wordt geconcludeerd ten aanzien van de weerbaarheid, de stabiliteit en de flexibiliteit van de gemeentelijke financiën. Hierbij maken we de opmerking dat de financiële positie richting de toekomst onder druk kan komen te staan door dalende inkomsten en stijgende uitgaven in het sociaal domein (zie exploitatie). Hiervan is de gemeente Maastricht zich bewust.

Weerbaarheid

De reserves zijn qua omvang goed, maar beperkt aanwendbaar om ontwikkelingen op te vangen. De bestemmingsreserves (exclusief de A2-reserve) worden meegenomen in het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt door de gemeente gekenmerkt als voldoende (zeker als in ogenschouw wordt genomen dat het Vruchtboomfonds niet wordt meegenomen in de bepaling). In de P&C-documenten wordt geen inzicht gegeven in de risicobepaling en de financiële doorrekening van het weerstandsvermogen. Wij hebben aanvullende informatie opgevraagd om de bepaling van het weerstandsvermogen door de gemeente te kunnen duiden. Uit deze gegevens blijkt dat het weerstandsvermogen voldoende is.

De gemeente heeft een grote grondpositie, waarbij de verliezen op de grondexploitaties zijn opgevangen door voorzieningen. Daarnaast kent de gemeente Maastricht een aantal deelnemingen (bijzondere GREX'en), zoals de Belvédère en Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied (SOME). Gezien de omvang van deze GREX'en loopt de gemeente hier wel risico's. Hiervoor zijn voorzieningen getroffen. Het benodigde weerstandsvermogen is voldoende, doordat het gemeentebrede weerstandsvermogen fungeert als achtervang. Deelnemingen (Belvédère en SOME) dienen wel in ogenschouw te worden genomen bij de bepaling hiervan. Voor de gemeente Maastricht is het kengetal grondexploitatie goed.

Het kengetal structurele exploitatieruimte is te beoordelen als goed (1%), maar de marge is erg klein.

De weerbaarheid van de gemeente is op dit moment voldoende, maar er bestaan wel risico's ten aanzien van de beperkte aanwendbaarheid van de reserves, de beperkte structurele exploitatieruimte en de risico's in relatie tot de grondexploitaties (bijzondere GREX'en).

Stabiliteit

De begroting van de gemeente Maastricht is structureel en reëel in evenwicht in 2017, maar meerjarig niet sluitend (voor bestemming) vanwege in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. Dit is een punt van aandacht. De gemeente heeft daarnaast een aantal bezuinigingsmaatregelen als stelpost opgenomen in de begroting om hieraan invulling te geven, maar de omvang hiervan is niet voldoende om de exploitatie sluitend te krijgen.

Een punt van aandacht bij de gemeente Maastricht is de druk op het sociaal domein. De gemeente loopt hierop risico's in de vorm van dalende budgetten vanuit het Rijk en druk op de budgetten van de participatie en stijgende kosten aangaande het sociaal domein. Dit laatste heeft onder andere te maken met de zwakke sociale structuur van de gemeente.

Hoewel de stabiliteit van de begroting voldoende is, bestaan er richting de toekomst wel risico's. We constateren dat de gemeente hiervoor wel maatregelen aan het treffen is.

Flexibiliteit

Zoals hierboven genoemd is de flexibiliteit van de reserves en de structurele exploitatieruimte van de gemeente Maastricht beperkt. We concluderen dat de gemeente qua belastingen en grondexploitaties wel voldoende mogelijkheden heeft om extra inkomsten te genereren. Daarnaast is de gemeente Maastricht voor de helft afhankelijk van de inkomsten van het Rijk – conform gemiddelde andere gemeenten van gelijke omvang. De flexibiliteit wordt daarom beoordeeld als voldoende.

Normering kengetallen BBV

Bij de invoering van de nieuwe regels BBV is een normering opgesteld om de financiële positie van gemeenten te duiden. In onderstaande tabel hebben wij deze normeringen voor de gemeente Maastricht uiteengezet (ultimo 2017). De normen worden in dit rapport verder behandeld.

Tabel 1 Normeringen

Kengetal	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Maastricht
Netto schuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%	75,97%
Netto schuldquote – gecorrigeerd	< 90%	90% - 130%	> 130%	56,70%
Solvabiliteit	> 50%	20% - 50%	< 20%	26%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%	4%
Structurele exploitatieruimte	Begroting > 0%	Begroting = 0%	Begroting < 0%	1%
Belastingcapaciteit ¹²	< 95%	95% - 105%	> 105%	99%

¹² Onder woonlasten wordt verstaan: de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en uit te drukken in een percentage.

Hieronder worden per onderwerp van dit onderzoek onze conclusie, ons advies en onze waardering weergegeven.¹³

Tabel 2

	Conclusie	Waardering
Belastingen	De lokale lasten in de gemeente Maastricht zijn bovengemiddeld in vergelijking met de goed vergelijkbare gemeenten en onder het gemiddelde in vergelijking met de Heuvellandgemeenten. De OZB en de rioolheffing kennen een relatief laag tarief. Daarentegen is het tarief voor de afvalstoffenheffing hoog, zowel in vergelijking met de goed vergelijkbare gemeenten als met de Heuvellandgemeenten (op basis van vergelijkingscijfers COELO). Het tarief voor de afvalstoffenheffing van de gemeente is het hoogst in Limburg. De bestemmingsheffingen (afvalstoffenheffing en rioolheffing) zijn niet kostendekkend; bepaalde kosten, zoals veegkosten, kunnen nog toegerekend worden aan het tarief. Ook de leges voor Wabo, begraafrechten, APV en evenementen zijn niet kostendekkend. Hier ligt onbenutte verdien capaciteit voor de gemeente. Tevens kent de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van € 3.864.000,— (ten opzichte van de art.12-norm). De toeristenbelasting levert relatief veel geld op en kent een hoog tarief. Voor precario wordt ook een relatief hoog tarief gerekend. Parkeren is gemiddeld qua tarief in vergelijking met vergelijkbare gemeenten.	Voldoende
Inkomsten	We concluderen dat de gemeente Maastricht voor iets minder dan de helft van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor meer dan de helft afhankelijk van overige inkomsten. Vanaf 2015 zien we die afhankelijkheid op de uitkeringen licht toenemen door de uitkeringen in het kader van de decentralisatie (uitkeringen in het kader van de Integratie-uitkering Sociaal Domein). Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang, een redelijke eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid wel meer dan een gemeente die grotendeels afhankelijk is van het Rijk. De gemeente Maastricht heeft nog ruimte in haar eigen belastingen om extra middelen te generen; wij noemen als voorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.	Geen oordeel

¹³ De inkomsten van het Rijk zijn niet iets waarop een individuele gemeente invloed uit kan oefenen. Het geven van een oordeel kan hier niet verbonden worden aan een punt dat 'aandacht behoeft'. Het betreft een constatering m.b.t. de afhankelijkheid van het Rijk. Belastingen worden beoordeeld onder het kopje 'Belastingen'.

	Conclusie	Waardering
Grondexploitatie	De gemeente Maastricht kent een omvangrijk aantal grondexploitaties. Verliezen op de gronden zijn in het verleden genomen en er zijn voorzieningen gevormd voor verliezen die op de grondexploitaties worden gemaakt. Naast de reguliere grondexploitaties kent de gemeente een aantal deelnemingen (bijzonder GREX'en), zoals de Belvédère en SOME. Gezien de omvang van deze GREX'en (Belvédère kent een boekwaarde van € 46,4 mln. en nog te maken kosten van € 234 mln. en € 203 mln. nog te ontvangen opbrengsten) loopt de gemeente hier wel risico's. Hiervoor zijn voorzieningen getroffen. Het gecalculeerde weerstandsvermogen (reserves) is voldoende gezien de risico's. Hierbij dienen de deelnemingen wel in ogenschouw te worden genomen. Voor de gemeente Maastricht is het kengetal grondexploitatie 3% in 2015 (realisatie); 3% in 2016 (begroting) en 4% in 2017 (begroting). Dit kan gekenmerkt worden als goed.	Voldoende
Treasury	De schuldratio van de gemeente Maastricht is de afgelopen jaren toegenomen (een toename van 49,5% ultimo 2013 naar 70,77% ultimo 2015 naar 74% ultimo 2017), maar kent een positief kengetal (= voldoende). Deze toename is veroorzaakt door investeringen, bijvoorbeeld ten aanzien van het Project A2. De nettoschuld (gecorrigeerd) bedraagt ultimo 2016 56,7% en dat is goed te noemen. De gemeente is dus in staat om voor relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. De kasgeldlimiet en de renterisiconorm worden intact gehouden, conform de normering. Daarnaast loopt de gemeente een beperkt risico rond haar doorleenportefeuille, gezien het 1^e recht van hypotheek in een groot aantal gevallen. Ook de risico's ten aanzien van de waarborgstellingen is beperkt, omdat de gemeente voor het grootste deel fungeert als tweede achtervang (waarborgfonds sociale woningbouw). De omvang van de waarborgstellingen is wel groot, namelijk € 995.469.000,— ultimo 2015.	Voldoende
Investeringen	In meerjarig perspectief stijgen de kapitaallasten licht. De kapitaallastennorm wordt intact gelaten. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het wel belangrijk dat erop gemonitord wordt dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven.	Voldoende

Reserves	De reserves zijn de afgelopen jaren gedaald. Voor een deel betreft dit de inzet van bestemmingsreserves voor de doelen waarvoor deze gereserveerd zijn (Project A2 en Gebiedsontwikkeling Maastricht-Noordoost). Een ander deel betreft de omzetting van reserves in voorzieningen (afval en riool). Dit is ook terug te zien in de bijbehorende kengetallen (bijvoorbeeld solvabiliteitsratio), die een dalende trend vertonen. Deze zijn echter voldoende. De gemeente kent een groot aantal reserves (64 in 2015, 50 op basis van de begroting 2017). Hoewel het vermogen in de reserves aanzienlijk is, is het voor slechts een klein deel vrij besteedbaar. De financiële positie van de gemeente is dus niet flexibel. Hierbij bestaan wel mogelijkheden om dit te verbeteren, doordat de raad de bestemming van de bestemmingsreserves kan herzien. Het weerstandsvermogen is voldoende (1,0).	Behoeft aandacht
Exploitatie	We concluderen dat de begroting van de gemeente Maastricht structureel en reëel in evenwicht is, maar meerjarig niet sluitend vanwege in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. De boekjaren 2014 en 2015 zijn negatief afgesloten door respectievelijk de vorming van een voorziening voor Lanakerveld en in 2015 door de vorming van een voorziening voor de grondexploitatie WOM Belvédère. Een deel van de onttrekkingen aan de reserves komt voort uit de inzet van financieringsreserves ter dekking van kapitaallasten. De last zit in de exploitatie en de dekking komt structureel uit de reserve. Er is dus gespaard voor die investering. Tevens constateren we dat de onttrekkingen en toevoegingen aan reserves op begrotingsbasis omvangrijker zijn dan bij de realisatie. Daardoor is het onzeker of de begrotingen reëel sluitend zijn. De marge van het als goed te beoordelen kengetal van de structurele exploitatieruimte is klein (1%, ca. € 6.000.000,—). In de begroting 2017 heeft de gemeente Maastricht een aantal bezuinigingsmaatregelen (tezamen € 3.236.042,—) opgenomen. Deze hebben te maken met efficiency van de personele organisatie. Echter, gezien de tekorten op de exploitatie in het saldo voor bestemming dient er wel gekeken te worden of er niet meer maatregelen noodzakelijk zijn om de begroting weer structureel sluitend te krijgen. We constateren dat de gemeente de uitgaven in het sociaal domein nu budgettair neutraal heeft begroot. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de ontwikkeling van een toename van zorg en dus een toename van de kosten. In de kaderbrief 2017 (in juli 2017 wordt deze behandeld in de raad van Maastricht) wordt dit wel gedaan. Hier worden maatregelen gepresenteerd om hierop te anticiperen.	Onvoldoende

	De gemeente heeft een bestuursopdracht geformuleerd om de 'draaiknoppen' binnen het sociaal domein in kaart te brengen, met als doel om in 2021 daadwerkelijk budgettair neutraal te zijn. Aangezien de financiële doorvertaling van dit grote risico niet is meegenomen in de huidige exploitatie en nog niet duidelijk is in hoeverre de beoogde maatregelen ook resultaat hebben, in combinatie met een beperkte reserve sociaal domein, de gerealiseerde tekorten in het sociaal domein in 2016 van bijna € 8 mln. en in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming, kleurt de waardering hier rood.	
--	--	--

Legenda bij bovenstaande tabel:

Waardering	Omschrijving
	Voldoende
	Behoeft aandacht
	Onvoldoende

Daadkrachtig Bestuur in Zuid-Limburg ***Ontwikkeldocument: Maastricht en de regio***

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Deelrapport 3
Gemeente Maastricht

BMC Advies
Juni 2017
drs. R. Wever
ing. J.H.R. van Luijk
J. de Wit MSc
H. Uffen MSc
Projectnummer: P002864
Correspondentienummer: AD-2806-86635

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	VAN SPIEGEL NAAR SCENARIO'S	2
HOOFDSTUK 2	ANALYSE VAN SAMENWERKING EN SAMENWERKINGSKRACHT IN ZUID-LIMBURG	3
	2.1 De vele verschijningsvormen van samenwerken in de regio	3
	2.2 Regionaal samenwerken en een wenkend perspectief: werken aan complexe verandering	4
	2.3 Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in Zuid-Limburg	6
	2.4 Samenwerking op drie niveaus	7
	2.5 Samenwerking op verschillende schalen	7
	2.6 Strategisch: samenwerken aan een vitale regio	8
	2.7 Tactisch: beleidsvorming en -uitvoering	9
	2.8 Operationeel: bedrijfsvoering en dienstverlening	10
	2.9 Overige waarnemingen	11
HOOFDSTUK 3	VERDER VERSTERKEN VAN DE SAMENWERKINGSKRACHT OPERATIONEEL EN TACTISCH	12
HOOFDSTUK 4	HET KNELPUNT IN DE STRATEGISCHE SAMENWERKINGSKRACHT OPHEFFEN	14
HOOFDSTUK 5	HANDELINGSPERSPECTIEVEN	18
	5.1 Maastricht en de heuvellandgemeenten	18
	5.2 Maastricht en de strategische samenwerking Zuid-Limburg	19
BIJLAGE 1	INSPIRATIE VOOR EN URGENTIE VAN DE INHOUDELIJKE AGENDA VAN STAD EN REGIO	21
BIJLAGE 2	REFLECTIES VAN KLANKBORDGROEPEN OVER DE POSITIE VAN MAASTRICHT EN SITTARD-GELEEN IN ZUID-LIMBURG EN ENIGE ADVIESRICHTINGEN TER ZAKE	25

Hoofdstuk 1

Van spiegel naar scenario's

In de sterkte-zwakteanalyse van de gemeente Maastricht (zie deelrapport 2 *Gemeente Maastricht: De kracht van de stad*) is duidelijk geworden dat Maastricht voldoende tot goed scoort waar het gaat om de bestuurskracht en dat de stad het komende decennium voor grote opgaven staat. De grootste uitdaging daarin is om de huidige economische opleving maximaal en voor langere termijn te benutten. Dat biedt kansen voor de stad en haar inwoners. Immers, in gunstige economische tijden zijn er resultaten te boeken, waardoor de lage participatiegraad¹ van een deel van de inwoners is te vergroten, de relatieve armoede van de stadsbewoners is te verminderen en de gemiddelde gezondheidssituatie is te verbeteren. De sociaal-economische agenda als leidraad.

Deze uitkomst is het resultaat van een documentanalyse en van interviews met maatschappelijke organisaties en bedrijven, buurgemeenten, gemeenten van de Tripool en omliggende gemeente buiten Zuid-Limburg (deels over de landsgrens). Duidelijk is dat dit geen exclusieve Maastrichtse uitdaging is, maar breder ligt en (gemeente)grensontkennend moet worden opgepakt. Daar zijn twee redenen voor. In de eerste plaats zijn de vraagstukken niet uniek voor de stad, maar gelden ze in meer of mindere mate voor de hele regio Zuid-Limburg. In de tweede plaats vraagt de inhoudelijke uitdaging om een krachtige gemeenschappelijke aanpak van kansen en problemen. Dit past in de landelijke bestuurlijke trend dat grote maatschappelijke opgaven vanuit een regionale oriëntatie worden opgepakt.

In deze verkenning gaan wij in op de verschillende invullingen van het begrip regio en onderscheiden wij drie verschillende niveaus van regionale samenwerking. Wij komen daarbij tot twee dominante samenwerkingsverbanden, waarbij een versterking tot een opwaartse kracht kan leiden, namelijk Maastricht met de Heuvellandgemeenten en de regio Zuid-Limburg. Het gaat daarbij om de rol die de gemeenten, de provincie, maar zeker ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vervullen met het oog op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven.

Op basis van deze strategische beschouwing kan de gemeente Maastricht intern en extern een dialoog voeren over hoe de samenwerkingskracht van de regio kan worden versterkt op basis van de geschetste scenario's en adviesrichtingen, zodat er voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven een daadkrachtig en toekomstgericht bestuur te realiseren is. De gezamenlijke overheden zullen daarbij optreden als krachtige, zelfbewuste en betrokken partner. De opgaven zijn in beeld, de noodzaak voor gezamenlijkheid is duidelijk. Hoe is dat effectief te realiseren?

¹ Ondanks grote beleidsinspanningen van de gemeente blijft Maastricht ongunstig scoren ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Wel heeft het aantal toegenomen banen voor kenniswerkers (wo- en hbo-geschoold) geleid tot een toename van werkgelegenheid op alle niveaus (horeca, dienstverlening, cultuur, etc.).

Hoofdstuk 2

Analyse van samenwerking en samenwerkingskracht in Zuid-Limburg

2.1 De vele verschijningsvormen van samenwerken in de regio

De samenwerkingsbereidheid van Zuid-Limburgse gemeenten is veel groter dan men wil tonen. In ons onderzoek is duidelijk geworden dat de Zuid-Limburgse gemeenten sterk hechten aan hun eigen kracht, identiteit en zelfstandigheid. Dat neemt niet weg dat gemeenten elkaar in de praktijk meestal snel en gemakkelijk weten te vinden als gezamenlijke actie nodig is. Een goed voorbeeld daarvan zijn de decentralisaties van taken in het sociaal domein. De samenwerking gaat overigens over een veel breder spectrum van taken op verschillende niveaus: van het heffen en innen van belastingen (via BsGW) tot het gezamenlijk ontwikkelen van ruimtelijk beleid (Provinciale Omgevingsvisie Limburg).²

Dat brede spectrum loopt echter maar beperkt door tot op strategisch niveau. Er zijn in het verleden wel initiatieven genomen voor het ontwikkelen van een strategische visie (denk daarbij aan de Stedelijke Ontwikkelingsagenda Zuid-Limburg), maar de effectuering van de afspraken die daaruit volgden zijn veelal niet gerealiseerd. Zoals een ondernemer ons bij wijze van voorbeeld meegaf: er zijn wel afspraken gemaakt over de verdeling van de grootschalige detailhandel, maar als het erop aankomt gaat iedere gemeente voor haar eigen gewin.

Het gevolg van de vele samenwerkingen in Zuid-Limburg is een rijke schakering van samenwerkingsinitiatieven en regionale overlegstructuren. Dit hechte netwerk van samenwerkingsverbanden is organisch gegroeid en ontwikkelt zich nog steeds. Samenwerkingsverbanden ontstaan, groeien of verdwijnen al naar gelang gezamenlijke opgaven en samenwerkingsvoorkeuren van gemeenten dat verlangen. Deze voortdurende aanpassingen hebben ertoe geleid dat het geheel van intergemeentelijke samenwerkingsvormen een nogal ondoorzichtige structuur heeft gekregen.

Het is voor alle betrokkenen – en vooral voor inwoners en gemeenteraadsleden – niet altijd duidelijk welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is. Er wordt vanuit de gemeente Maastricht aangegeven dat de zeer diverse samenwerking gepaard gaat met veel 'bestuurlijke drukte'; het grote aantal regionale overleggen staat de effectiviteit ervan in de weg. Maar het is niet alleen de bestuurlijke drukte, ook de ambtelijke organisatie van Maastricht ervaart een grote werkdruk vanwege de regionale taken en overleggrema's.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst vanuit een theoretisch kader de voorwaarden voor succesvolle samenwerking en vervolgens passen we dat toe voor Maastricht en Zuid-Limburg. Ten slotte werken we dit concreet uit in een drietal strategische adviesrichtingen.

² In deeldocument 2 is een netwerkkaart opgenomen waarin alle formele samenwerkingsverbanden staan weergegeven.

2.2 Regionaal samenwerken en een wenkend perspectief: werken aan complexe verandering

Samenwerken in Zuid-Limburg gaat al jarenlang met vallen en opstaan: in de praktijk blijkt het werken te zijn aan een grootschalig veranderproces, vanuit de bestaande samenwerkingsinhoud en samenwerkingsrelaties met vele stakeholders binnen de regio (inwoners, bedrijven, organisaties, gemeenteraden, colleges van B & W, ambtelijke organisaties) en daarbuiten (provincie, het Rijk, EU, Duitse bureaus, Brainport Eindhoven).

Bestuurskracht en samenwerkingskracht zijn geen statische termen; de omgeving waarin gemeenten hun werk doen verandert snel en ingrijpend. De bijbehorende opgave voor gemeenten en regio's: het vermogen om ontwikkelkracht te organiseren, om te sturen en bij te sturen, effectief en flexibel in te kunnen spelen op maatschappelijke en economische vraagstukken voor de (middel)lange termijn.

Voor een succesvolle verandering is het van belang dat vijf randvoorwaarden op het gebied van verandering ingevuld zijn:



Visie

Wanneer er wordt samengewerkt, is het belangrijk dat samenwerkende partijen (de mensen die hier in de praktijk invulling aan geven) samen naar een bepaald doel toewerken. Een gezamenlijke missie, visie (ambitie) en strategie delen. Daarmee is duidelijk wat de meerwaarde is van de samenwerking en van veranderingen. Communicatie is een kernonderdeel. Er moet daarnaast een logische samenhang bestaan tussen datgene wat op strategisch niveau in de visie is vastgelegd en het werk dat op tactisch (denk aan beleidsvoorbereiding in het sociaal of fysieke domein) en uitvoerend niveau (bijvoorbeeld het harmoniseren van ICT-systemen) gedaan wordt. Past wat ik op individueel medewerkersniveau doe in het 'grotere bestuurlijke plaatje'?

Als er wordt veranderd en samengewerkt zonder duidelijke visie, ontstaat er verwarring. Veelgehoorde vraag: *waarom* moet er veranderd en samengewerkt worden en hoe draagt die verandering bij aan een sterke en vitale regio Zuid-Limburg?

De missie zegt iets over de bestaansgrond van de samenwerking.

De visie iets over de blik op de toekomst (de droom).

De strategie beschrijft de acties die nodig zijn om de visie te realiseren.

Belang

Wat gebeurt er als je niet verandert en doorgaat op de huidige weg? Welke kansen worden gemist als er niet wordt samengewerkt? Kortom: welke *urgentie* is er om te veranderen en samen te werken?

Dé uitdaging bij samenwerking en verandering is al die belangen inzichtelijk te maken en te zorgen dat de betrokken partijen *oprechte interesse* krijgen in elkaars belangen. Partijen moeten in staat zijn om een deel van hun autonomie op te geven vanuit het vertrouwen dat ze er meer voor terugkrijgen. Het is echter lastig om inzicht in elkaars belangen te krijgen en autonomie op te geven als je het gevoel hebt dat je elkaar niet echt begrijpt en dat je het eigenlijk over verschillende dingen hebt. Spraakverwarring tussen de deelnemende partijen is een van de grote problemen van samenwerkingsvraagstukken. Niet het inhoudelijke verschil van inzicht, maar juist de verwarring die ontstaat door verschillen in taal, in verwachting en in perceptie, vormt vaak een obstakel voor samenwerking.

Urgentie kan niet zonder informatie. Met informatie wordt inzichtelijk wat de meerwaarde voor deelnemers is om samen te werken en te veranderen.

Plan

Samenwerking en veranderen is succesvol wanneer er een duidelijk plan onder ligt. Beslissingen worden dan weloverwogen genomen en het plan vloeit logisch voort uit de missie, visie en strategie. Vooraf is concreet een en ander doorgenomen met de betrokken stakeholders. Er bestaat inzicht in wanneer welke (deel)stap wordt gezet en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook de taak om de voortgang van en samenhang tussen deelprojecten te bewaken is belegd.

Middelen

Om uitvoerings- en realisatiekracht te bereiken zijn menskracht en middelen nodig. Daarbij moeten alle deelnemende partijen een bijdrage leveren (wederkerigheid). Als ambities politiek-bestuurlijk worden vastgesteld, maar er is geen organiserend en realiserend vermogen om die ambities waar te maken, dan leidt samenwerking al snel tot teleurstellingen (negatieve energie). Naast menskracht en financiën bedoelen we met middelen ook gebouwen, apparatuur, ICT en informatie.

Competenties

Een competentie kun je niet zien, zoals gedrag. Maar wat zijn competenties wel? Het zijn bouwstenen van succesvol gedrag. Vaak wordt de vergelijking gemaakt met een ijsberg. Het topje van de ijsberg, dat zichtbaar is boven het water, is gedrag. Het overige gedeelte van de ijsberg, onder water, zijn eigenschappen van gedrag – *competenties* dus. Er worden zes verschillende competenties onderscheiden: kennis, vaardigheden, waarden en normen, motivatie en ambitie, persoonlijke kwaliteiten en aanleg & intelligentie. Met de trends van vermaatschappelijking en regionalisering in het achterhoofd zien we dat netwerk-competenties steeds belangrijker worden zowel voor gemeenteraadsleden, als collegeleden, als ambtenaren. Voorbeelden van relevante competenties: communiceren, loslaten, processen kunnen doorgronden, onderhandelen, duiding, analyseren en belangen afwegen.

2.3 Onze analyse en waarnemingen: de urgentie voor verandering in Zuid-Limburg

Visie	Er is geen integrale toekomstagenda van Zuid-Limburg. Het brede eigenaarschap ontbreekt en ook congruentie in de doelstellingen van de gemeenten en partners ontbreekt veelal. Vanwege het ontbreken van een heldere missie en visie ontstaat er een veelheid aan tactische en operationele samenwerkingsverbanden zonder een duidelijke richting. De samenwerking wordt daardoor veelal ad hoc en afhankelijk van factoren, zoals een klik tussen mensen, financieel gewin, vermindering van de kwetsbaarheid et cetera.
Belang	Samenwerken moet meerwaarde opleveren. Lokale en regionale belangen lijken daarbij door sommigen veelvuldig als tegenstrijdig te worden beschouwd, waardoor er vanuit een 'winst-en-verliesrekening' naar samenwerking in de regio gekeken wordt (het 'Europa/Brussel-syndroom'). Terwijl het gezamenlijke belang is: een vitale regio met voorzieningen, omgaan met demografische en economische ontwikkelingen: het voorkomen van <i>betekenisloosheid</i> van de regio. Die demografische en economische ontwikkelingen alleen al zijn in onze ogen urgent genoeg. Een stad als Maastricht moet met de vele positieve kanten van de gemeente een ambitie hebben om minimaal op alle fronten in het 'linkerrijtje' te willen staan.
Plan	Coördinatie en bewaking van samenhang en resultaten ten aanzien van het gezamenlijke plan blijken onvoldoende effectief te zijn. Niet duidelijk is hoe bepaalde projecten bijdragen aan de missie, visie en strategie van Zuid-Limburg, omdat deze ontbreken (het grotere geheel). Positief is dat zaken erg actiegericht en vanuit de inhoud worden opgepakt, maar wanneer het stroever loopt (het gaat bijvoorbeeld over bedrijventerreinen) is er geen conflictregulerend mechanisme om verschillen op te lossen. Door samen plannen te maken en uit te voeren en successen te vieren ontstaat er draagvlak.
Middelen	Het professioneel organiseren van de samenwerking is een voorwaarde om resultaten en successen te bereiken. Middelen (of het gebrek daaraan) zijn een terugkerend thema in de regio. Er wordt erg op Maastricht geleund. Tevens vergt een ambitie om in de top van de economische regio's mee te willen draaien vergelijkbare investeringen qua financiën als bijvoorbeeld in de regio Eindhoven.
Competenties³	Netwerkcompetenties en competenties op het gebied van samenwerkend besturen moeten verder ontwikkeld worden. Het kunnen schakelen van kern- en buurniveau naar regionaal niveau is daarbij cruciaal ('op- en neerschalen'). Randvoorwaarde is dat de thema's die regionaal zijn ook op dat niveau worden opgepakt. Afspraken daarover zijn onmisbaar.

³ Voor gemeenteraadsleden zijn de afgelopen jaren diverse publicaties verschenen die ingaan op de rol en invloed ten aanzien van de trends van vermaatschappelijking en regionalisering. Zie o.a.: Raad voor het openbaar bestuur (*Wisselwerking*, 15,9 uur, *Loslaten in vertrouwen*), Universiteit Twente (*Effecten van regionaal bestuur*), Vereniging voor griffiers (*Grip op regionale samenwerking*) en de afleveringenreeks van Raadslid.nu 'In de ban van regionale samenwerking'.

	Het vertrouwen en durf om <i>multi-actor</i> (vermaatschappelijking) en <i>multi-governance</i> (regionalisering) te doen en te denken, moet nog groeien. Zowel raadsleden als collegeleden als ambtenaren moeten ondersteuning krijgen bij het verder ontwikkelen van samenwerkingscompetenties. De regio is meer een bestuurlijk-ambtelijke werkelijkheid dan een politieke. Maastricht, met de blik naar buiten, kan en moet hierin een meer leidende rol spelen en partijen aan zich verbinden.
--	--

2.4 Samenwerking op drie niveaus

Bovenstaande analyse is vooral gericht op het strategische niveau van Zuid-Limburg. Om enige orde te brengen in het geheel aan gemeentelijke samenwerkingsvormen, is het nodig voor het vervolg van dit rapport om conform het toetsingskader voor bestuurskracht drie verschillende niveaus van regionale samenwerking te onderscheiden:

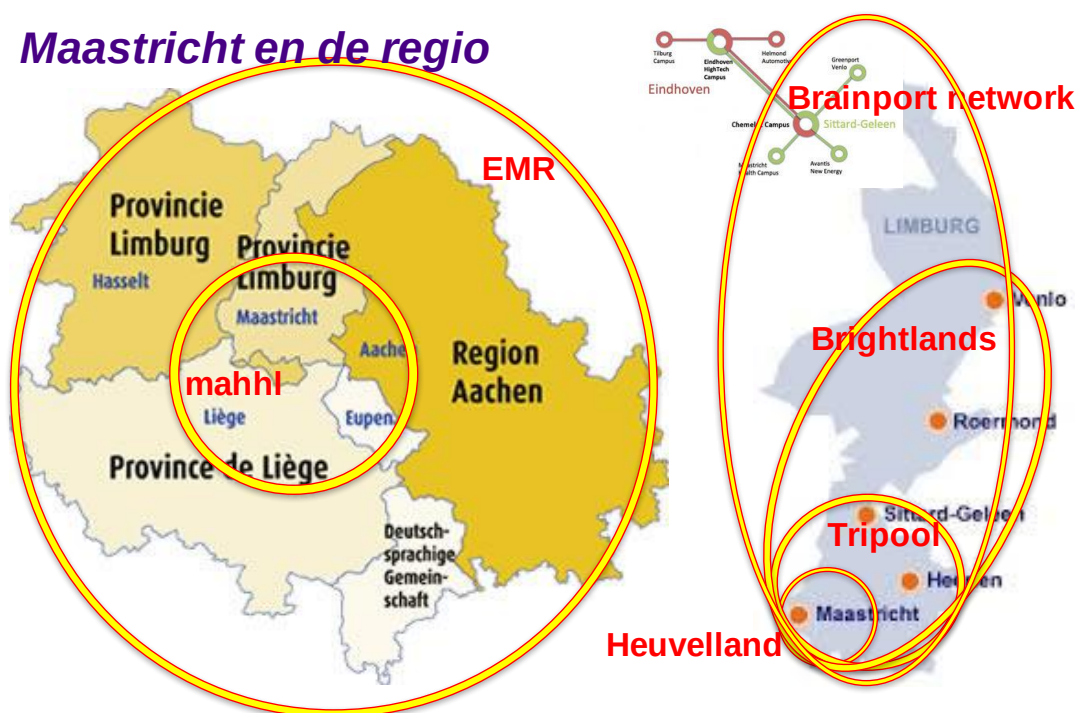
- *Strategische samenwerking*: economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele keuzes en maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio.
- *Tactisch (beleidsvorming en -uitvoering)*: het maken van beleidskeuzes en de beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke, economische en sociale domein.
- *Operationeel (bedrijfsvoering en dienstverlening)*: het beheer van de ambtelijke organisatie en de uitvoering van gemeentelijke diensten die zich richten op buurten, wijken en dorpskernen ('schoon, heel en veilig').

2.5 Samenwerking op verschillende schalen

In ons onderzoek zijn wij zeven schaalniveaus van regio's tegengekomen waarin de gemeente Maastricht een rol vervult, namelijk:

1. EMR: de Euregio Maas Rijn met in totaal 3,6 miljoen inwoners.
2. De MAHHL-gemeenten: voor de Internationale samenwerking tussen Maastricht, Aken, Heerlen, Hasselt en Luik.
3. Network Brainport 2020: het netwerk van zes triple helix-regio's in Zuidoost-Nederland en de provincies Noord-Brabant en Limburg.
4. De Brightlands-regio: de merknaam voor het wereldwijd profileren van de Limburgse campussen.
5. Tripool: het Stedelijk Netwerk van de drie Zuid-Limburgse steden.
6. LED: de 'onderkoepelende' triple helix-netwerkorganisatie die verbindingen legt en processen aanjaagt voor het economisch beleid.
7. Maastricht en Heuvelland: dit betreft het gebied waarvoor de gemeente Maastricht diverse taken veelal via dienstverleningsovereenkomsten (DVO) uitvoert.

Maastricht en de regio



2.6 Strategisch: samenwerken aan een vitale regio

Zoals beschreven in onze rapportage over de sterkte-zwakteanalyse (Deeldocument 2) zijn de resultaten van de regionale samenwerking op strategisch niveau niet significant. Maastricht en de andere steden hebben speerpunten geformuleerd voor het ruimtelijke en economische beleid en ook voor de vorming van een strategische agenda. Het samenhangende strategisch beleid voor Zuid-Limburg en de 600.000 inwoners heeft geen effectieve uitwerking gekregen. Dit blijkt onder meer uit de ambities die blijken uit de eerder aangehaalde Zuid-Limburgse Ontwikkelingsagenda⁴, die ingaat in op zes kernthema's, waaronder economische structuurversterking, culturele en stedelijke kwaliteit, en stelt dat de prioritering plaatsvindt vanuit het perspectief als ware Zuid-Limburg één gemeente. Ook wordt in deze ontwikkelingsagenda de basis gelegd voor de gewenste samenwerkingsorganisatie en het inrichten van een gezamenlijke programmaorganisatie ten behoeve van de uitvoerings- en realisatiekracht. Inspanning is er kennelijk wel geleverd, maar de resultaten zijn (te) beperkt.

Stad en streek verbonden

We constateren dat Maastricht niet zonder de regio kan, en andersom. De stad heeft zich dankzij de regio ontwikkeld tot wat zij nu is en omgekeerd geldt dat eveneens. Naast de sterke economische en sociale verwevenheid van stad en streek, hebben stad en regio ook veel maatschappelijke opgaven gemeen. De sociale problematiek speelt in heel Zuid-Limburg, net als de demografische, economische, sociale en technologische ontwikkelingen die hierop van invloed zijn. Strategische verbeterpunten liggen er op het gebied van arbeidsmarkt en infrastructuur. De competenties van schoolverlaters en werklozen sluiten niet of onvoldoende aan bij wat de arbeidsmarkt nodig heeft.

⁴ Zuid-Limburg: het verhaal; Ontwikkelingsagenda Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg; 2008

De infrastructuur is door investeringen in de A2-zone enorm verbeterd, maar de kwaliteit van de internationale spoorverbindingen behoeft versterking. De positie van Maastricht op de lijst van steden met het meest aantrekkelijke vestigingsklimaat⁵ is verslechterd.

Een versterking van de stad kan niet zonder een versterking van de regio. Dat betekent dat er meer ingezet moet worden op een versterking van de regio voor het strategische niveau. Het partnerschap met de andere Zuid-Limburgse steden Heerlen en Sittard-Geleen op een gezamenlijke sociaal-economische agenda verdient daarbij bijzondere aandacht. De versterking van de regio moet leiden tot:

1. het maximaal benutten van de economische potentie van de regio;
2. de aanpak van de hardnekkige sociale achterstanden;
3. het efficiënter inzetten van mensen en middelen, zodat niet de onderlinge concurrentie leidend is, maar de synergetische voordelen;
4. een gezamenlijke lobby richting Den Haag en Brussel.

Dat moet uiteindelijk leiden tot het benutten van de vele kansen en mogelijkheden van Zuid-Limburg die voortkomen uit de uitstekende Europese ligging, het arbeidspotentieel, de economische flexibiliteit, het kennispotentieel en het aantrekkelijke leefklimaat.

Samenwerken over landsgrenzen: geven en nemen

Het is denkbaar dat voor bijvoorbeeld infrastructuur, economie en arbeidsmarkt met name de internationale samenwerking wordt gezocht. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze momenteel nog zeer beperkt is, niet alleen volgens de gemeente zelf, maar ook volgens de regiogemeenten in Zuid-Limburg. Men weet elkaar vooral te vinden als het gaat over veiligheidsvraagstukken. Het benutten van de economische potentie van de EMR-regio met 3,6 miljoen inwoners komt hierdoor onvoldoende uit de verf. Dat heeft naar wij begrijpen vooral te maken met cultuurverschillen en richting Wallonië en Duitsland ook met de taal. Daar komt bij dat een samenwerking voor Zuid-Limburg met Wallonië, Vlaanderen en Nordrhein-Westfalen zeer perspectiefvol kan zijn, maar dat omgekeerd deze gebieden veel minder voordeel zullen hebben van een samenwerking met de Nederlandse partners.

Al onze gesprekspartners zien dat een effectieve samenwerking de schaal van Zuid-Limburg nodig heeft en zeer in het belang is van de gemeenten en hun inwoners. Vanuit die constatering zijn er in de afgelopen twintig jaar dan ook vele initiatieven genomen. Door persoonlijke inspanningen van bestuurders zijn in de afgelopen jaren (beperkte) positieve resultaten gerealiseerd. En even zo snel zijn constructieve samenwerkingen tenietgedaan na spelerswisselingen.

We constateren dat er de laatste tijd wat betreft het strategische niveau een constructieve en drijvende kracht is ontstaan door de inspanningen van LED. De betrokkenheid van ondernemers en onderwijsinstellingen (triple helix) bij het opstellen en uitvoeren van een regionale agenda begint hierdoor steeds meer betekenis te krijgen.

2.7 Tactisch: beleidsvorming en -uitvoering

Uit onze sterkte-zwakteanalyse blijkt dat Zuid-Limburgse gemeenten (in het bijzonder de Maastricht-Heuvellandgemeenten) intensief samenwerken bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering van gemeentelijke taken in het fysieke en sociale domein.

⁵ Economische Toplocaties 2016; Bureau Iouter; 2016

De decentralisaties van nieuwe taken op het gebied van zorg, werk en onderwijs hebben hieraan een extra impuls gegeven.

In de regio is een stevige samenwerking opgebouwd. De uitvoering van de Participatiewet is, evenals de Wmo, verregaand geregionaliseerd tussen Maastricht en een aantal Heuvellandgemeenten. Voor de inkoop van jeugdhulp hebben de achttien gemeenten in Zuid-Limburg gekozen voor gezamenlijke inkoop via een centrumgemeenteconstructie. Voor de inkoop van Beschermd Wonen (Wmo) is de gemeente Maastricht aangewezen als centrumgemeente voor de gemeenten Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek. Daaruit vloeien dezelfde taken voort als bij de inkoop van jeugdhulp. Voor de overige Wmo-taken geldt dat de gemeente Maastricht de inkoop verzorgt voor de Heuvellandgemeenten en voor zichzelf.

Een goed voorbeeld van samenwerking in het fysieke domein is de uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). Met alle gemeenten is, vanzelfsprekend niet zonder slag of stoot, gekomen tot een ruimtelijke visie op het gebied van wonen, ruimtelijke economie, energie, landschap, landbouw en vrijetijdseconomie.

Voor de samenwerking op tactisch niveau geldt sterk dat de inspanningen van Maastricht de kwaliteit bepalen en de bijdragen van de regiogemeenten beperkt zijn. En ook hier geldt dat de baten voor de regiogemeenten groot zijn en het de vraag is of de kosten en baten voor Maastricht wel in evenwicht zijn.

2.8 Operationeel: bedrijfsvoering en dienstverlening

Als werkgeversservicepunt functioneert Podium24 als samenwerkingsverband tussen bedrijfsleven en gemeentelijke partijen. Podium24 is gericht op het aan werk helpen van werkzoekenden.

Op het gebied van gezamenlijke bedrijfsvoering en dienstverlening zijn er daarnaast veel ontwikkelingen waarneembaar, vaak om acute knelpunten en kwetsbaarheden van de kleinere (Heuvelland)gemeenten op te lossen. De lijn hierin is dat regiogemeenten graag kiezen voor DVO's met Maastricht. In veel gevallen leidt dit tot resultaten, al is het beeld divers. De Tripool-gemeenten hebben een sharedservicecentrum (SSC ZL) ingericht. Het is de ambitie om een doorontwikkeling te realiseren naar een bedrijfsvoeringsbrede dienstverlener voor de gemeenten in de regio. Naar wij hebben begrepen hebben de regiogemeenten interesse om diensten te gaan afnemen van het SSC. Of de doorontwikkeling daadwerkelijk te realiseren is, valt op dit moment niet te zeggen.

Enkele Heuvellandgemeenten zien een SSC als de oplossing om te kwaliteit, kwetsbaarheid en de kosten van de uitvoering van taken op peil te houden en daarmee een zelfstandige gemeente te kunnen blijven. Andere gemeenten zijn daar minder expliciet in en vinden het meer een vanzelfsprekende taak dat de centrumgemeente Maastricht deze taken voor hen uitvoert.

In voorkomende gevallen leidt de beoogde verregaande samenwerking ook tot allerlei weerstanden, omdat deze wordt gezien als een opmaat naar een gemeentelijke herindeling. Mede om die reden zijn enkele Heuvellandgemeenten met financiële problemen en/of ambtelijke kwetsbaarheden geneigd elkaar op te zoeken, terwijl het maar de vraag is of zij op deze wijze voor de (middel)lange termijn gezamenlijk hun bestuurskracht kunnen versterken.

Uit diverse bestuurskrachtonderzoeken in het land is gebleken dat samenwerking en fusies van kleine gemeenten veelal geen duurzaam resultaat opleveren ten aanzien van de drie K's. De kwetsbaarheid wordt weliswaar aantoonbaar verminderd, maar de kosten dalen niet automatisch en de kwaliteit blijft achter bij wat de samenleving vraagt.

Een aandachtspunt is dat er, naar wij hebben waargenomen, weinig rekenschap en verantwoording wordt afgelegd over de kosten van de DVO's, met als indicatie dat het de vraag is of Maastricht de kosten voldoende in rekening brengt (en dus de mate van zakelijkheid van de DVO's voldoende borgt). Sommige regiogemeenten geven zelf aan dat zij zich ervan bewust zijn dat zij niet de werkelijke kostprijs (inclusief overhead) van de centrumgemeente betalen. Met andere woorden: een deel van de dienstverlening wordt dus bekostigd door de gemeente Maastricht zelf.

2.9 Overige waarnemingen

De situatie met betrekking tot de samenwerking op de bovengenoemde niveaus wordt voor een belangrijk deel bepaald door een aantal factoren en ontwikkelingen:

- [Wederkerigheid](#): Een belangrijke observatie is dat wederkerigheid een essentiële voorwaarde is om van samenwerking een succes te maken. Wederkerigheid betekent dat er een balans is tussen geven en nemen en tussen halen en brengen. Pas dan kan het onderling vertrouwen groeien dat nodig is voor samenwerkingskracht. In gevallen waar die wederkerigheid afwezig is en waar gemeenten zich opportunistisch opstellen in samenwerkingsrelaties zien we dat samenwerking (te) weinig resultaten oplevert.
- [Verschillen in omvang gemeenten](#): De samenwerkingskracht wordt in sterke mate gehinderd door de verschillen in de omvang van gemeenten. Het belang van iedere gemeente bij het realiseren van gezamenlijke oplossingen verschilt en dat geldt ook voor het vermogen om hieraan een bijdrage te leveren. Dat levert in de praktijk veel spanningen op. Gemeenten zijn niet gelijk, maar willen wel op basis van een mate van gelijkwaardigheid meebeslissen over regionale aangelegenheden. Verder is er hierdoor geen sprake van wederkerigheid: het kunnen geven en het kunnen nemen zijn niet in balans. Leiderschap kan hierbij verschillen overbruggen.
- [Problemen met gemeentelijke bestuurskracht](#): In het verlengde hiervan speelt het probleem van gemeentelijke bestuurskracht. Nogal wat kleinere gemeenten zijn voor het bestrijden van financiële en organisatorische kwetsbaarheden sterk afhankelijk geworden van ambtelijke samenwerking, zonder dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de samenwerkingskracht van een regio.
- [Lokale identiteit](#): Alleen al het noemen van gemeentelijke herindeling (het 'h-woord') stuit meestal op veel weerstanden, waarbij vooral gewezen wordt op het belang van (het behoud van) de lokale identiteit. Toch laat de praktijk, ook in Limburg, zien dat dorpskernen prima in staat zijn om hun identiteit te behouden als ze na een herindeling in een groter verband worden opgenomen. Vaak versterkt het juist hun identiteit: herindeelde dorpen accentueren dan hun eigenheid.
- [Rol gemeenteraden](#): Gemeenteraden ervaren een grote afstand tot de regio en haar samenwerkingsverbanden en er zijn dan ook zeer weinig geïnstitutionaliseerde contacten tussen raadsleden van verschillende gemeenten: de regio is geen politieke ruimte. De regionale besluitvorming in de gemeenteraden krijgt daardoor niet altijd de aandacht die het verdient.
- [Menselijke factor](#): De kracht van bindend en verbindend leiderschap heeft een doorslaggevende invloed op de samenwerkingskracht van regio's. Vooral de wijze waarop burgemeesters van steden invulling geven aan hun regionale verantwoordelijkheden is van groot belang. Ook voor andere stakeholders geldt dat hun rolopvattingen een belangrijke stempel drukken op samenwerkingsrelaties.

Hoofdstuk 3

Verder versterken van de samenwerkingskracht operationeel en tactisch

Samenwerkingskracht is het vermogen om regionale vraagstukken aan te pakken en om elkaar te ondersteunen bij de uitvoering van het gegroeide (en groeiende) gemeentelijke takenpakket. We kunnen constateren dat de trend is dat, net als in andere delen van het land, steeds meer taken door de centrumstad voor regiogemeenten worden uitgevoerd. De dienstverleningsovereenkomst (DVO) lijkt in het Heuvelland daarbij voor het operationele en het tactische niveau steeds meer het geëigende voertuig te zijn: lichte en zakelijke samenwerking. Deze samenwerking met de kleinere gemeenten is er tot tevredenheid van de regiogemeenten. Bestuurders van de Heuvellandgemeenten prijzen het contact met de bestuurders van de centrumgemeente. Tegelijkertijd leidt het tot bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de centrumgemeente. Veel moet vaak opnieuw aan de orde komen op verschillende plaatsen.

Als gevolg van deze samenwerking krijgen regiogemeenten een kleiner takenpakket, waar zij geheel zelfstandig over gaan. Met deze constatering komt het begrip 'democratische legitimatie' in beeld. Democratische legitimatie heeft drie belangrijke aspecten:

1. Inwoners kunnen invloed uitoefenen op hun bestuur.
2. Als bestuur ben je in staat om richting te geven aan processen in de samenleving.
3. Als overheid leg je rekenschap af over wat je hebt gedaan.

Het antwoord op de vraag of de gemeenten aan deze drie aspecten voldoende toekomen, zal door de regiogemeenten zelf moeten worden beantwoord. Het bestuur van de centrumgemeente Maastricht is in ieder geval in staat om richting te bepalen en rekenschap af te leggen. Het is niet gebleken dat Maastricht als gemeente door de regionale samenwerking gehinderd wordt in de beleidsbepaling.

In tegenstelling tot de wettelijke eenduidige status van gemeenten ontstaan er organisch twee verschillende soorten gemeenten, namelijk de centrumgemeente met een compleet takenpakket en de regiogemeenten met een beperkt takenpakket vooral gericht op contact en dienstverlening aan de burger. Dit in het verlengde van het in *Deeldocument 2* aangebrachte onderscheid in vijf typen gemeenten en verschil in de taakzwaarte.

De toekomst van de operationele en tactische samenwerking: drie scenario's

Zoals eerder aangegeven concentreert de operationele en tactische samenwerking zich op het niveau van de Heuvellandgemeenten. Bij de beoordeling van de bestuurskracht hebben wij aangegeven dat voor de actuele bestuurskracht op deze niveaus het operationele en tactische niveau weliswaar aandachtspunten zijn, maar nog geen echte knelpunten. Het is van belang om wel vooruit te kijken hoe de gemeente Maastricht kan (mee)sturen in de toekomstige ontwikkelingen.

In ons land zijn vele vormen van samenwerking en samenvoeging ontwikkeld. In volgorde van ingrijpendheid zijn dat onder meer: Ad-hocsamenwerking, centrumgemeenteconstructie, SSC op één of meer deelterreinen, ambtelijke fusie en gemeentelijke herindeling. Afhankelijk van de vorm wordt daarbij soms gekozen voor een dienstverleningsovereenkomst (DVO) of een formalisering in een WGR.

Voor de samenwerking op het operationele en tactische niveau gaan wij in onze rapportage in op de drie meest kansrijke vormen van samenwerking, namelijk:

1. **Laissez faire.** De samenwerking die er nu is zal organisch, van onderop, verder worden uitgebouwd. Sommige kleine gemeenten zullen al dan niet heringedeeld verdergaan als plattelandscuster. Enkele andere zullen uiteindelijk zelf kiezen voor een herindeling, met Maastricht als een soort opvolgende stap.
2. **Sturen op efficiency.** De taken die worden uitgevoerd in GR's en via DVO's zullen geleidelijk blijven groeien. Daar stelt de gemeente Maastricht als centrumgemeente nadrukkelijke eisen aan, om de eigen bestuurskracht niet het slachtoffer te laten worden van de dienstverlenende houding naar de Heuvellandgemeenten. Dat betekent dat Maastricht als centrumgemeente de (zakelijke) randvoorwaarden gaat bepalen met betrekking tot kosten en harmonisatie van beleid.
3. **Sturen op H(erindeling).** De belasting voor Maastricht wordt te groot, dus is herindeling noodzakelijk om de bestuurlijke en ambtelijke druk te verminderen. Als gemeenten niet zelf met voorstellen komen, zal de provincie worden gevraagd het initiatief te nemen voor een wenkend perspectief van uiteindelijk drie gemeenten in Zuid-Limburg.

In onderstaand overzicht hebben wij de sterktes en zwaktes van de scenario's langs enkele indicatoren gelegd. Een keuze is geen rekenkundige exercitie. Afhankelijk van politieke kleur en lokale omstandigheden zullen andere argumenten de doorslag geven. Het overzicht is dan ook slechts een hulpmiddel om de discussie binnen en buiten de gemeente te voeren, zodat er uiteindelijk in het vervolgtraject op dit onderzoek een scenariokeuze valt te maken.

Scenario	democratische legitimatie	kosteneffectief	flexibiliteit	resultaat voor burger	bestuurlijke drukte	ambtelijke drukte	draagvlak bij Heuvelland	haalbaarheid
laissez faire	+/-	-	+/-	+	-	-	+	+
sturen op efficiency	+/-	+/-	-	+	+/-	-	+/-	+/-
sturen op H(erindeling)	+	+	+	+	+	+	-	-

Aan het slot van dit hoofdstuk maken wij nog twee slotopmerkingen.

In de eerste plaats is het heel denkbaar dat uit de bestuurskrachtonderzoeken van één of meer regiogemeenten komt dat een herindeling voor hen noodzakelijk is. In dat geval ligt het voor de hand dat de gemeente Maastricht als centrumgemeente haar verantwoordelijkheid neemt en de bereidheid toont om het herindelingsproces met die specifieke gemeente of gemeenten te starten. Het is voor politiek en bestuur in Maastricht wel een strategisch vraagstuk: wat is de meerwaarde voor Maastricht en wat betekent dit voor het profiel van de stad?

In de tweede plaats dient er rekening te worden gehouden met de typering van gemeenten zoals beschreven in ons profielformaat 'De kracht van Maastricht'. Dat betekent dat een grootschalige herindeling van Maastricht met meer Heuvellandgemeenten leidt tot een verandering van een minderkernige naar een meerkernige centrumgemeente. Dat zal uiteindelijk een grote transitie betekenen voor de gemeente Maastricht als bestuur en als organisatie (bestuursstijl en organisatievisie). Een transitie die meerjarig een interne focus nodig zal hebben. En dat zal effect hebben op de mogelijkheden voor de strategische versterking, waar juist een externe oriëntatie voor nodig is. In het volgende hoofdstuk gaan wij nader in op deze spanning.

Hoofdstuk 4

Het knelpunt in de strategische samenwerkingskracht opheffen

In de ranglijst van economische toplocaties⁶ zijn Maastricht (van 98 naar 128 in 2015) en Heerlen (van 168 naar 198) dalers, terwijl Sittard-Geleen (van 37 naar 23) stijgt. Door de aanhoudende bevolkingskrimp profiteert het Zuid-Limburgse bedrijfsleven aan de ene kant minder van de huidige opleving van de consumentenbestedingen. Aan de andere kant heeft de regio een groot potentieel. Zuid-Limburg is bijvoorbeeld de zesde economische regio van Nederland. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een goede strategische positionering de schaal van Zuid-Limburg nodig heeft. Die schaal past immers bij de schaal van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. En is dan van voldoende omvang om ook in de lobby als krachtige eenheid over te komen.

De samenwerking met andere steden in Zuid-Limburg op strategisch niveau is, zoals eerder beschreven, betrekkelijk zwak te noemen. Er zijn weliswaar positieve signalen, zoals de samenwerking in LED, maar de potentie om samen met regionale bedrijven en instellingen de sociale en economische structuur van stad en regio te versterken wordt nog onvoldoende benut. De bereidheid van gemeenten om te blijven participeren in LED is niet eenduidig. De campusontwikkeling in Maastricht en andere Zuid-Limburgse steden is vooral een zaak van de provincie en het bedrijfsleven, terwijl het met inzet van de samenwerkende steden meer impact zou kunnen hebben.

In ons onderzoek wordt als mogelijke oorzaak gewezen op de culturele verschillen, persoonlijke statuur, chauvinisme en eigenheid in streektaal en cultuur. Als gevolg daarvan profileren de steden (en provincie) zich vooral ten opzichte van elkaar in plaats van dat ze zich gezamenlijk in Nederland en Europa manifesteren. Een *echte* regio is Zuid-Limburg nooit geworden: wat de gemeenten verdeelt is als het erop aan komt sterker dan wat hen bindt. Zowel structuurafspraken als het werken met de 'inhoud als motor' hebben ook bij de Tripool-samenwerking nog onvoldoende gewerkt. Maar wellicht is dat niet specifiek Limburgs. Immers, in veel Nederlandse regio's is het bereiken van duurzame samenwerking een worsteling. Het zou ook zomaar kunnen dat niet de culturele verschillen zo allesbepalend zijn, maar gewoon het feit dat samenwerken met drie qua omvang vergelijkbare gemeenten veel moeilijker is dan tussen een centrumgemeenten met de ommelanden of tussen twee grote gemeenten.

De kracht van de drie steden, die elkaar feitelijk in velerlei opzichten aanvullen, is onvoldoende tot groei en bloei gekomen. En als de handen niet ineengeslagen worden, brengt dat de regio uiteindelijk verder achterop als het gaat om het benutten van de economische potentie, het aanpakken van hardnekkige sociale achterstanden en een impactvolle positionering van de lobby naar Den Haag (en Brussel).

⁶ Economische Toplocaties 2016; Bureau Iouter; 2016



Zuid-Limburg: stedelijk netwerk in West-Europa (bron: NASA)

Een aspect dat nog onvoldoende in beeld is in dit verband is dat ‘als iedereen alles wil blijven doen, niemand alles doet’. Drie complete steden met alle denkbare voorzieningen zijn op langere termijn onbetaalbaar. De budgettaire ruimte laat niet toe dat de drie steden in de nabije toekomst elk een compleet voorzieningenniveau hebben voor cultuur en het sociaal domein en een ambtelijke organisatie die kan acteren in een complex (soms internationaal) veld en voldoende bestuurlijke kracht weet op te brengen om noodzakelijke bruggen te slaan en een profilering van de regio naar buiten positief en met verve weet te realiseren.

Het intensiveren van de bestuurskracht van de regio Zuid-Limburg als geheel leidt nadrukkelijk tot de meest kansrijke positie. Voor het versterken van de strategische bestuurskracht (samenwerkingskracht) in de regio schetsen wij enkele adviesrichtingen. Hierbij hebben wij onder meer gebruikgemaakt van het SER-advies over Regionaal samenwerken⁷:

1. **Gezamenlijke agenda als bindmiddel.** In het SER-advies wordt sterk de lijn gepropageerd ‘begin bij de inhoud, dan volgt de structuur vanzelf’. Zo biedt het gezamenlijk opstellen van een regionale sociaal-economische agenda een prima mogelijkheid om de verschillende werelden van economie, onderwijs en arbeidsmarkt bij elkaar te brengen. Door in dat verband kennis en inzichten uit te wisselen, samen problemen en kansen te verkennen en samen doelen te formuleren, kan er op regionaal niveau een integrale aanpak worden gerealiseerd. Dat zou betekenen dat de Tripool-samenwerking nieuw elan krijgt door een traject van achtereenvolgens visie- en structuurontwikkeling, wat gaat leiden tot eenheid en bestuurlijke samenhang. Dat zou uiteindelijk vorm kunnen krijgen in een lichte flexibele samenwerking dan wel op termijn in een zwaardere geïnstitutionaliseerde vorm. Aandachtspunt: alle gemeenten moeten een bijdrage leveren ten behoeve van de uitvoeringskracht. De inhoudelijke agenda kan bijvoorbeeld worden opgebouwd uit een sociaal-economische paragraaf (innovatie, arbeidsmarkt), een fysieke (bedrijventerreinen, detailhandel, campussen), recreatie en toerisme en zorg.
2. **Realiseer een projectmatige samenwerking op een beperkt aantal domeinen.** Een gedeeld gevoel van urgentie is cruciaal voor het welslagen van samenwerking. De voordelen van clustering dienen te worden benut omdat steden en stedelijke regio's belangrijke bronnen vormen van maatschappelijke welvaart. Zo zijn bedrijven en werknemers productiever als ze in een hecht netwerk functioneren. Dit komt doordat ze profiteren van elkaars nabijheid.⁸ Als er een dergelijk uitgangspunt wordt genomen, kan dit een selectie criterium zijn voor een projectmatige samenwerking op (vooralsnog) een beperkt aantal terreinen. De economische invalshoek en de triple helix-samenwerking zouden de basis kunnen vormen. Het is in dit verband aan te bevelen om te werken met een gezamenlijk economisch team voor Zuid-Limburg, waarin gezamenlijk acquisitie plaatsvindt en een uniform arbeidsmarktbeleid gevoerd wordt.
3. **Sluit aan bij de kracht van de regio; verdelen in plaats van samenwerken.** Maar als samenwerking al decennia onvoldoende productief is, moet het dan niet radicaal anders? De analyse in dit rapport leidt tot de conclusie dat het waarschijnlijk is dat iedere vorm van samenwerking in het verband van de drie steden moeizaam en te traag zal verlopen. Een alternatief daarvoor is om niet het woord ‘samenwerken’ centraal te stellen, maar het woord ‘verdelen’. Verdelen van taken, zodat de beschikbare bestuurlijke en ambtelijke capaciteit benut wordt voor de regio als geheel.

⁷ Regionaal samenwerken; Leren van praktijken, SER (2017)

⁸ In *bijlage 1* is een toegift te vinden over het waarom van samenwerking in het stedelijke netwerk en de plek van Maastricht daarin.

Verdelen van voorzieningen, zodat budgetten voor voorzieningen niet versnipperd maar geconcentreerd worden ingezet. En verdelen van taken op het terrein van inhoudelijke terreinen, zodat ook de lobby effectief plaatsvindt namens de regio Zuid-Limburg. Op deze wijze komt de complementariteit (en ook het specialiseren) van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen veel sterker in beeld.

Deze adviesrichtingen zijn te benutten in de dialoog tussen de gemeenten over de ambities met betrekking tot de samenwerking en uiteindelijk, als afgeleide daarvan, ook de samenwerkingsvorm. Het is daarmee een hulpmiddel om de dialoog te voeren en uiteindelijk zal er ook een divers beeld kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld kiezen voor *verdelen* als het gaat om inzet van ambtelijke capaciteit en voorzieningen en kiezen voor een *projectmatige aanpak* als het gaat om het benutten van de economische kracht, het versterken van de maatschappelijke agenda en de gezamenlijke lobby.

Hoofdstuk 5

Handelingsperspectieven

De aangrijpingspunten voor het behouden van de bestuurskracht van de gemeente Maastricht zijn in de voorgaande hoofdstukken gegeven. De kracht van het Heuvelland en de drie steden, die elkaar feitelijk in velerlei opzichten aanvullen, is tot op heden nog onvoldoende tot groei en bloei gekomen. En als de handen niet ineengeslagen worden, brengt dat de regio uiteindelijk verder achterop als het gaat om het benutten van de economische potentie, het aanpakken van hardnekkige sociale achterstanden en een impactvolle positionering van de lobby naar Den Haag (en Brussel). Kernachtig samengevat betekent dat versterking van de samenwerking op alle niveaus nodig is. De 'wat-vraag' is daarmee duidelijk. Wij hebben vastgesteld dat de discussie tussen gemeenten zich niet zozeer richt op de inhoud, maar veel meer op de 'hoe-vraag': welke interventie kan gepleegd worden om de samenwerking in een positieve flow te brengen?

In dit slothoofdstuk gaan wij in op de handelingsperspectieven voor de gemeente Maastricht. Het gaat om het beantwoorden van de wijze waarop tot een verdere intensivering van de samenwerking is te komen. Daarbij onderscheiden wij enerzijds de relatie naar de Heuvellandgemeenten en anderzijds de samenwerking in de Tripool.

5.1 Maastricht en de heuvellandgemeenten

Voor deze samenwerking hebben we te maken met de volgende overwegingen:

- Een gesprek voeren over de intensivering van regionale samenwerking leidt altijd ook tot de vraag: wanneer is samenwerken beter en wanneer geeft herindelen een beter resultaat? De gevoeligheden zijn groot en gemeenten hechten aan het behoud van zelfstandigheid. Dat maakt dat gesprekken hierover alleen productief zijn als er zeer zorgvuldig en vanuit een zekere gelijkwaardigheid (geven en nemen) wordt gesproken en gehandeld.
- Het bestuurskrachtonderzoek van Meerssen en wellicht Valkenburg zal pas aan het eind van het jaar beschikbaar zijn. Of vervolgens het onderwerp herindelen met Maastricht op de agenda komt, valt bij de afronding van dit onderzoekstraject dan ook nog niet te zeggen.
- Het sluiten van DVO's beneden de kostprijs betekent feitelijk dat de gemeente Maastricht de regiogemeenten ook financieel faciliteert (en tevens bijdraagt aan het verminderen van de kwetsbaarheid en vergroten van de kwaliteit van die gemeenten).
- Ambtelijke fusies leiden in het algemeen niet tot duurzame versterking van de bestuurskracht. Als het al leidt tot een positief effect, dan is het vooral dat er een tussenstap is, vooruitlopend op een bestuurlijke fusie.

Wij adviseren om voor de samenwerking met de Heuvellandgemeente te streven naar intensivering van een duurzame en verantwoorde samenwerking. Daarbij adviseren wij om voor de korte termijn te streven naar een niet-vrijblijvende en kostenneutrale insteek. Dat betekent een insteek volgens scenario 2: 'Sturen op efficiency'.

Hoe de samenwerking op de lange termijn eruit zal zien is afhankelijk van onder meer de resultaten van de bestuurskrachtonderzoeken van de Heuvellandgemeenten. Het is denkbaar dat uit de bestuurskrachtonderzoeken van één of meer regiogemeenten komt dat een herindeling voor hen noodzakelijk is. In dat geval ligt het voor de hand dat de gemeente Maastricht als centrumgemeente haar verantwoordelijkheid neemt en de bereidheid toont om het herindelingsproces met die specifieke gemeente of gemeenten te starten.

Wij bepleiten nadrukkelijk dat het initiatief daarvoor moet worden genomen door de betreffende Heuvellandgemeente(n).

5.2 Maastricht en de strategische samenwerking Zuid-Limburg

In hoofdstuk 4 hebben wij een drietal adviesrichtingen gegeven voor het intensiveren van de strategische samenwerking. Deze adviesrichtingen zijn te benutten in de dialoog tussen de gemeenten en met de provincie over de ambities met betrekking tot de samenwerking en uiteindelijk, als afgeleide daarvan, ook de samenwerkingsvorm.

Van belang nog zijn de volgende overwegingen:

- Begin juli zal ook het rapport Sittard-Geleen gereed zijn. Het regionale deeldocument zal andere conclusies trekken met betrekking tot de samenwerking binnen de westelijke Mijnstreek. Het deel over de ambities en mogelijkheden voor Zuid-Limburg zal gelijkloidend zijn.
- In Landgraaf en Heerlen (als onderdeel van Parkstad) heeft vorig jaar een vergelijkbaar onderzoek plaatsgevonden, met betrekking tot mogelijke samenwerkingsvormen tussen beide gemeenten, dat direct verband hield met de bestuurs- en organisatiekracht van beide gemeenten. Er zijn vier scenario's onderzocht en uitgewerkt. Er is toen geen regionale verkenning uitgevoerd.
- Voor Zuid-Limburg geldt dat alles wat je aan handelingsrepertoire kan bedenken al eens is geprobeerd.
- De provincie zal een belangrijke rol gaan spelen in de discussie over het versterken van de samenwerking; zij zijn ook medefinancier van deze onderzoeken.
- De discussie over de handelingsperspectieven zal primair in het collectief van de Tripool-gemeenten en de provincie moeten worden gevoerd. En wellicht secundair met de achttien Zuid-Limburgse gemeenten.
- De externe klankbordgroep, behorende bij dit onderzoek, bestaande uit de heer Van den Berg (onder meer hoogleraar, parlementair stelsel – emeritaat), de heer De Leeuw (voormalig Tweede Kamerlid, DG op verschillende ministeries en consultant ABDTOP-consult) en de heer Boogers (hoogleraar Regionaal Bestuur en Innovatie Universiteit Twente) hebben naar aanleiding van de resultaten van ons onderzoek een discussiebijeenkomst gehouden. Belangrijkste conclusie daarvan is dat de samenwerking in Zuid-Limburg cruciaal wordt gezien voor de verdere groei en ontwikkeling van de stad en haar inwoners. Daarnaast stellen zij dat er veel meer uitgegaan moet worden van complementariteit en laten zij vooral zien dat de steden en de kleinere gemeenten elkaar aanvullen (een uitgebreid verslag is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd).

Het bepalen van de wenselijke aanpak is uiteraard de verantwoordelijkheid van de drie Tripool-gemeenten in samenspraak met de provincie. Maar op voorhand adviseren wij de gemeente Maastricht om de adviesrichting 'verdelen' als voorkeursrichting in bespreking te brengen.

In alle gevallen adviseren wij om in iedere aanpak de volgende elementen op te nemen:

- Maak een nieuwe start in de samenwerking door in een gesprek tussen de drie burgemeesters en de gouverneur de mogelijkheden voor intensivering van de samenwerking te bespreken. Breng daarbij niet de actuele beleidsdossiers in bespreking, maar vooral belangen en intenties en het wenkende perspectief voor de regio op langere termijn.
- Organiseer structurele externe druk vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven door het instellen van een geïnstitutionaliseerde 'pressiegroep'. Wellicht is het LED-gremium daarvoor geschikt.
- Vraag de gouverneur een rol als bestuurlijk 'ambassadeur' te vervullen.
- Vorm een stuurgroep met de drie burgemeesters: 'de Zuid-Limburgse trojka', die tevens conflictmanagers zijn wanneer portefeuillehouders er niet uit komen. Zo wordt een conflictregulerend mechanisme ingebouwd dat escalatie voorkomt, mede ook in het licht van de persoonlijke bestuurscultuur in de regio.
- Laat bij discussie over de verdeling van taken en voorzieningen de 3K's (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten) leidend zijn.
- Geef de drie steden gelijkwaardige rollen en benoem en erken elkaars kracht.
- Ontwikkel een meerjarenambitieprogramma met een tijdshorizon concreet voor 5 jaar, met een wenkend perspectief voor 10 tot 20 jaar.
- Laat de raden dat regionale programma aan het begin van de komende nieuwe bestuursperiode vaststellen.
- Laat wethouders optreden voor een deelterrein als 'bestuurder' van Zuid-Limburg (in lijn met de bestuurlijke innovatieagenda 'Maak Verschil' van het Ministerie van BZK).
- Maak een goede 'mandateringsregeling', waardoor, in de trojka van de burgemeesters, zij hun externe rol kunnen vervullen.

Bijlage 1

Inspiratie voor en urgentie van de inhoudelijke agenda van stad en regio

De afgelopen jaren zijn er talrijke (wetenschappelijke) rapporten en studies verschenen rondom regionale samenwerking, verstedelijking, stedelijke netwerken, *borrowed size*, innovatie en (sociaal-)economische ontwikkeling. Wij lichten er enkele uit en vertalen deze naar de situatie van de stad Maastricht en de regio. Als een handreiking waarom deze strategische beschouwing relevant is voor de toekomst van Maastricht én de regio. Als startpunt om aan de slag te gaan met de voorliggende scenario's. Vanuit een futurologische bril, vanuit de wil om het verschil te maken.

De stad doet ertoe: Maastricht Smart City?

De stad van de toekomst is een slimme stad. Een stad die met behulp van data verkeersstromen (zelfrijdende) auto's reguleert, op basis van data gericht agenten stuurt naar wijken met veel inbraken, waar regenwater in de stad wordt opgevangen en op basis van actuele waterstanden naar de juiste plek wordt verplaatst, waar inspectie van bruggen door middel van drones wordt gedaan, waar minder WOZ-bezwaren zijn omdat mensen zelf online meer gegevens kunnen inzien en die gericht preventieve zorg en ondersteuning kan inzetten op basis van data. Misschien wordt Maastricht wel aangesloten op het netwerk van de Hyperloop, waardoor Amsterdam binnen 10 minuten te bereiken is en Barcelona in een uur. Afstanden zijn relatief. De wereld als achtertuin.



Nederlandse steden zijn steeds meer de motoren van de economie, zeker daar waar het universiteitssteden betreft. In de *Agenda Stad* wordt benadrukt dat de stedelijke economie verder moet worden gestimuleerd. De aanwezigheid van mensen, bedrijven en voorzieningen biedt een uniek concurrentievoordeel. Wereldwijd zijn stedelijke economieën productiever, ze groeien economisch sneller en hebben een groter innovatief vermogen. Niet langer concurreren *landen* met elkaar, maar *stedelijke regio's*.

In de trendstudie van de G32 staan daarbij relevante ontwikkelingen voor steden die ook voor Maastricht van belang zijn, waarop Maastricht vanuit haar verandercapaciteit (ontwikkelagenda met focus) een antwoord zal moeten vinden. Naast demografische, economische en ruimtelijke trends gaat het ook om duurzaamheid en bestuurlijke focus: meer samenhang, meer integraal en minder verkokering.

Trickle down: de twee gezichten van Maastricht

Nederlandse steden zijn niet alleen de motoren van de economie, maar ook plekken waar de ongelijkheid toeneemt: de 'verdeelde triomf'. In de trendstudie van de G32 staat dus nog een belangrijk thema: de tweedeling in de samenleving. Nieuwe modellen van solidariteit zijn nodig. De sociaal-economische verschillen tussen stadsdelen, wijken en buurten in Maastricht vormen een kernopgave voor de ontwikkelagenda van de stad, om voor alle doelgroepen een aantrekkelijke en leefbare stad te blijven.

De studies naar 'trickle down'-effecten ('doorsijpeleffect') tonen geen eenduidig beeld: de mate waarin nieuwe banen voor kenniswerkers (hoogopgeleiden) leiden tot positieve werkgelegenheidseffecten voor laagopgeleiden. Het idee is dat er – onder andere door bestedingseffecten – meer banen voor laagopgeleiden ontstaan in steden waar relatief veel hoogopgeleiden wonen. Met name in de consumentendiensten gericht op vrijetijdsbesteding: cafés en (koffie)barretjes, hotels, restaurants en culturele instellingen. In de praktijk blijkt er echter ook sprake te zijn van verdringing: hoger opgeleiden die, zeker in tijden van economische recessie, banen innemen op een lager kennisniveau. In het algemeen kan gesteld worden dat er een positieve correlatie bestaat tussen het aantal banen voor hoog- en laagopgeleiden⁹:



Meer banen voor laagopgeleiden in de stad leiden echter niet één-op-één tot minder werkloosheid onder de laagopgeleiden in de stad. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een laagopgeleide werkloze van buiten de stad aangenomen wordt.

⁹ CBS, Atlas voor gemeenten

Meer banen voor laagopgeleiden in een stad zorgen dus voor meer kans op werk voor laagopgeleiden in de stad, maar ook voor de laagopgeleiden in de omgeving. Door het regionale karakter van de arbeidsmarkt ligt hierbij samenwerking tussen steden en omliggende gemeenten voor de hand.

Er zijn overigens geen eenvoudige antwoorden op de vraag hoe de economische positie van kwetsbare, vaak lager opgeleide groepen op de stedelijke arbeidsmarkt kan worden verbeterd. De literatuur op dit punt is omvangrijk en veelzijdig en karakteriseert zich vooral door de verschillende perspectieven op het onderwerp. Eén daarvan is om de stedelijke arbeidsmarkt voor te stellen als een roltrap waarbij burgers kunnen stijgen in hun economische positie. De vraag is: onder welke voorwaarden kan deze stijging worden gerealiseerd?

Polycentrische stedelijke netwerken: agglomeratiekracht van stad en ommeland

De stad wordt steeds meer een zelforganiserend systeem. Dat vraagt ook om een fundamentele heroverweging van de manier waarop de stad en stedelijke regio's bestuurd worden. Van lokale beleidsconcurrentie naar complementariteit (ten aanzien van arbeidskrachten, toeleverrelaties, afzetrelaties, bezoekers) bijvoorbeeld. Want: Nederlandse steden zijn in mondiaal perspectief klein (in termen van massa en dichtheid). Om meer welvaart te genereren moeten Nederlandse steden streven naar agglomeratiekracht en 'lenen van de burens': *borrowed size*. Verbindingen, fysiek, sociaal en bestuurlijk, zijn noodzakelijke randvoorwaarden. Het gebrek aan voorzieningen in Sittard-Geleen, Heerlen of Maastricht wordt dan gecompenseerd door elkaar en andere regio's.

Er kan aansluiting worden gevonden bij *daily urban systems*: de levende werkelijkheid waarin inwoners, bedrijven en organisaties zich dagelijks verplaatsen om de werken, wonen, leren en recreëren. Zich niets aantrekkend van gemeentegrenzen. De groeiende stad en het krimpende ommeland hebben elkaar nodig en staan tegelijkertijd vaak ook in een complexe relatie tot elkaar. Samen bieden inwoners van stad en ommeland, organisaties, bedrijven en bezoekers een aanvullend pakket aan voorzieningen en diensten voor wonen, werken, ondernemen en recreëren. Hoe beter dit pakket, des te aantrekkelijker de regio als geheel en hoe beter ze kansen kan benutten voor de versterking van de sociaal-economische positie van de regio. Een krachtige regionale samenwerking stelt de grote en kleine gemeenten en andere partners in de regio in staat om de aanwezige kwaliteiten optimaal te benutten en te delen. Samen kunnen ze problemen en kansen oppakken en de regio als geheel op een onderscheidende manier op de kaart zetten.

Daarbij zijn de onderlinge fysieke en virtuele verbindingen in de regio van groot belang. In toenemende mate zoeken de mensen de beste woon- en leefomgeving, passend bij de fase in hun leven en kijken ze van daaruit welke banen bereikbaar zijn.

Maak verschil: regionaal-economische samenwerking¹⁰

Beloon via het Gemeentefonds regionaal-economische samenwerking, erken sterke en kansrijke steden in de financiële verhoudingen als aanjager van economische groei, vergroot het gemeentelijk belastinggebied en herijk en bespreek OZB-verevening. Dit zijn enkele bevindingen van de proeftuin 'Maak verschil' Stedelijk Gebied Eindhoven.

¹⁰ Zie ook: <https://proeftuinenmaakverschil.nl/>

De Studiegroep Openbaar Bestuur (Ministerie van BZK) heeft onderzoek gedaan naar regionaal-economische opgaven en de rol van het openbaar bestuur daarin en komt tot de conclusie dat economische opgaven sterk contextspecifiek zijn. De inrichting en werkwijze moet daarom adaptief en flexibel zijn. *Maak verschil* is een leidraad en een oproep tegelijk. De economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid manifesteert zich immers steeds sterker op regionaal niveau. De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de snelheid van veranderingen vragen nogal wat van het verandervermogen van overheden. In zes proeftuinen is gekeken naar lessen en ervaringen. De inhoudelijke opgave moet vooropstaan: de sociaal-economische vertrekpositie, de bijbehorende opgaven in toekomstperspectief en de factor 'mens' zijn cruciaal. Verbindingen tussen sectoren en bestuurslagen zijn noodzakelijke randvoorwaarden.

Tot slot: het verhaal van iconisch Maastricht: het bestuurlijk vertoog

Plaatsen doen ertoe. Ondanks alle mogelijkheden die de virtuele en digitale wereld ons biedt, voelen we ons fysiek met een plaats verbonden. Iedere stad heeft daarbij een verhaal, iedere stad heeft iconen. Denk aan New York, Parijs of Bilbao. Het Vrijheidsbeeld, de Eiffeltoren en het Guggenheim Museum komen al snel boven in associatie met deze steden.

Stedelijke iconen zijn bouwwerken die de identiteit en het imago van de stad vormen.¹¹ Het kan ook gaan om een nieuwe brug die een mentale en fysieke band creëert tussen stadsdelen, zoals de Groene Lopen in Maastricht. Als het gaat om de iconen in Maastricht worden genoemd: de historische binnenstad, het Vrijthof, de boekhandel in de Dominicanenkerk, de Sint Servaasbrug, de Onze Lieve Vrouwekerk, de grotten van de Sint Pietersberg, de Maas, André Rieu, TEFAF, de universiteit, het ziekenhuis, het heuvellandschap. Oftewel: stad en ommeland verbonden.

Wie Richard Florida's boek *Who's your city?* (2008) leest, krijgt de indruk dat de stad een persoon is. Niet 'wat' maar 'wie is jouw stad'? Hoe stadsbesturen stedelijke iconen verbinden aan de gewenste stadsidentiteit verschilt. In het postmoderne tijdperk werd uitgegaan van maakbaarheid: door grote fysieke ingrepen in de stad zou de identiteit vanzelf mee-veranderen. Ruimtelijke beleidsvorming als een intern-bestuurlijke, rationele aangelegenheid. Vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen (hoogopgeleide inwoners, informatie die overal beschikbaar is, toegenomen mobiliteit en versterking van netwerken) is daarin aan het einde van de vorige eeuw een verschuiving ontstaan. Interactieve beleidsvorming, inmiddels geëvolueerd tot cocreatie, is vandaag de dag voor veel stadsbesturen het uitgangspunt. Ook in Maastricht.

De Groene Loper kan een nieuw icoon worden. Van belang daarbij is communicatie en het 'vertellen van verhalen'. Voor politici en bestuurders is 'storytelling' vandaag de dag een dagelijkse routine. Wat is Maastricht voor stad, waar liggen de kansen voor de toekomst, hoe verbinden we groepen in de samenleving en de samenhang tussen wijken?

¹¹ Verheul, *Stedelijke iconen*, 2012

Bijlage 2

Reflecties van klankbordgroepen over de positie van Maastricht en Sittard-Geleen in Zuid-Limburg en enige adviesrichtingen ter zake

De externe klankbordgroepen van de onderzoeken over Maastricht en over Sittard-Geleen hebben beide kennisgenomen van (concept)rapportages van BMC. In een gezamenlijke bijeenkomst op 13 juni jl. hebben de leden van beide externe klankbordgroepen (hierna: klankbordgroep) gezamenlijk gereflecteerd op de positie van beide steden in Zuid-Limburg en geadviseerd over de versterking daarvan.

Reflecties over Zuid-Limburg

De klankbordgroep stelt vast dat Zuid-Limburg grote economische potenties en grote maatschappelijke opgaven heeft. Die potenties komen nu nog onvoldoende uit de verf, terwijl de maatschappelijke opgaven nog onvoldoende krachtig worden aangepakt. Vanwege de sterke verwevenheid van beide steden en de regio, impliceert deze vaststelling een waardering van de huidige positie van beide steden in Zuid-Limburg. Beide steden spelen ieder voor zich en gezamenlijk in Tripool-verband niet de rol die nodig is voor een krachtige aanpak van de potenties en opgaven voor Zuid-Limburg. Om uitspraken te kunnen doen over de toekomstige positie van beide steden in Zuid-Limburg moet dit verbonden worden met de bestaande (en zich verder ontwikkelende) strategische perspectieven op de ontwikkeling van Zuid-Limburg. Dat zou bij de advisering over de positie van Maastricht en Sittard-Geleen voorop moeten staan.

Reflecties over Maastricht

Wat Maastricht betreft oordeelt de klankbordgroep dat de potenties van de reeds bestaande maakindustrie wat onderbelicht blijven door de grote nadruk op diensten en creatieve economie. Deze maakindustrie kan de werkgelegenheid onder lager opgeleiden bevorderen; impulsen in deze industrie kunnen werkloosheid helpen te bestrijden.

Verder stelt de klankbordgroep vast dat de culturele infrastructuur van Maastricht een belangrijke asset is voor de stad, maar dat deze door zwakke organisatie, financiële problemen en geringe onderlinge uitwisselingen erg fragiel is. Ook deze behoeft impulsen en bescherming tegelijk, in het bijzonder als voedingsbodem voor de *creative industry*. Tevens noemt de klankbordgroep de zwakke bereikbaarheid over weg en spoor. De stad mist een goede oost-westverbinding over de weg en een goede spoorverbinding met Luik en Brussel. Tot slot wijst de klankbordgroep op de sociale ongelijkheid in Maastricht, die door de sloop en verkoop van sociale huurwoningen verder toeneemt.

Maastricht heeft goede mogelijkheden om een krachtige leidende rol te spelen in de samenwerking van de Tripool en in de regio als geheel. Dat vraagt van Maastricht wel een andere (minder zelfingenomen) houding ten opzichte van andere steden en de rest van de regio. Ook vraagt het dat Maastricht haar eigen pretenties meer waarmaakt door de benodigde competenties te leveren aan samenwerkingsverbanden.

Reflecties over Sittard

De klankbordgroep roemt de economische potenties van Sittard-Geleen, waarbij vooral gewezen wordt op de bijdragen van DSM, Chamelot campus en VDL aan de regionale economie.

Toch stelt de klankbordgroep ook vast dat het onderwijsaanbod in Sittard-Geleen – met een focus op gammastudies en een tekort aan bètaopleidingen – hier onvoldoende bij aansluit. Waar veel andere steden inzetten op universitaire *colleges* die gericht zijn op specifieke kennisbehoeften op de arbeidsmarkt, ontbreekt zoiets nog in Sittard-Geleen. Verder ziet ook de klankbordgroep dat Sittard-Geleen nog geen eenheid is en dat conflicten tussen de samenstellende delen (Borne, Geleen, Sittard) de ontwikkeling van de stad remmen. Voor Sittard-Geleen geldt bovendien dat de beleidsadvisering versterking nodig heeft.

Adviezen voor de versterking van de positie van beide steden in Zuid-Limburg

De klankbordgroep neemt de sterke verwevenheid tussen de steden en de regio Zuid-Limburg als uitgangspunt. Wat uiteindelijk geadviseerd wordt over de versterking van de positie van Maastricht en Sittard-Geleen is daarom nauw verbonden met de benodigde versterking van Zuid-Limburg als geheel. Om die reden heeft de klankbordgroep vooral bij dat laatste stilgestaan. De klankbordgroep ziet de economische complementariteit van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen als een sterke troef voor de regio. Daarnaast ziet de klankbordgroep ook op andere terreinen grote potenties voor Zuid-Limburg. Om die te kunnen verzilveren zijn extra impulsen nodig. Aan visievorming en strategieontwikkeling ontbreekt het niet, maar er is wel meer bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht nodig om die visies te kunnen realiseren. De klankbordgroep merkt op dat er de afgelopen jaren al veel geprobeerd is om de bestuurlijke slagkracht en doorzettingsmacht te vergroten; zonder veel succes. Waarschijnlijk is dit te wijten aan gebrek aan ondernemerschap en vooral volharding; wellicht komt het ook door gebrek aan reële saamhorigheid. Het handelingsrepertoire lijkt te zijn uitgeput.

Toch ziet de klankbordgroep wel mogelijkheden in een scenario waarin meer ruimte gegeven wordt aan het bestuurlijk leiderschap van de provincie naast dat van de steden. Wellicht met weer een bijzondere positie voor de gouverneur als drijfkracht. Dit zou de benodigde bestuurlijke doorzettingsmacht kunnen helpen vergroten. Omdat er aanwijzingen zijn dat Heerlen zich van de Tripool-samenwerking afkeert, zou dat ook met alleen Maastricht en Sittard-Geleen kunnen, al acht de klankbordgroep dat zeer onwenselijk. In dit scenario wordt krachtig voortgebouwd op de economische samenwerking binnen LED. Door deze met nieuwe taakvelden op te waarderen zou de regionale slagkracht versterkt kunnen worden.

Namens de klankbordgroepen,

prof. dr. J.Th.J. van den Berg
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
ir. J.F. de Leeuw

***Inzicht in de financiële positie en in het
financieel handelen van de gemeente
Maastricht***

**Rapport
Gemeente Maastricht**

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

BMC Advies B.V.
Mei 2017
H. Uffen MSc
T.E. Kinkel MSc
Projectnummer: P002864
Correspondentienummer: AD-1205-85854 P002864

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE MAASTRICHT AFGEWOGEN	2
HOOFDSTUK 2	HUDIGE FINANCIËLE POSITIE VAN DE GEMEENTE MAASTRICHT	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Huidige financiële positie	7
	Belastingen	7
	Inkomsten	22
	Grondexploitatie	24
	Treasury	30
	Investeringen	34
	Reserves	35
	Exploitatie	42
2.3	Ontwikkelingen en risico's	46
BIJLAGE 1	KOSTENTOEREKENING AFVALSTOFFENHEFFING	47
BIJLAGE 2	KOSTENTOEREKENING RIOOLHEFFING	48

Hoofdstuk 1

Financiële positie van de gemeente Maastricht afgewogen

In dit hoofdstuk zetten wij onze conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Maastricht uiteen. In hoofdstuk 2 volgt de onderbouwing van onze conclusies.

Conclusies

Onze conclusie is dat de gemeente Maastricht een financiële positie heeft die voldoende gezond is. De gemeente staat er op dit moment financieel voldoende voor. Dit wordt geconcludeerd ten aanzien van de weerbaarheid, de stabiliteit en de flexibiliteit van de gemeentelijke financiën. Hierbij maken we de opmerking dat de financiële positie richting de toekomst onder druk kan komen te staan door dalende inkomsten en stijgende uitgaven in het sociaal domein (zie exploitatie). Hiervan is de gemeente Maastricht zich bewust.

Weerbaarheid

De reserves zijn qua omvang goed, maar beperkt aanwendbaar om ontwikkelingen op te vangen. De bestemmingsreserves (exclusief de A2-reserve) worden meegenomen in het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt door de gemeente gekenmerkt als voldoende (zeker als in ogenschouw wordt genomen dat het Vruchtboomfonds niet wordt meegenomen in de bepaling). In de P&C-documenten wordt geen inzicht gegeven in de risicobepaling en de financiële doorrekening van het weerstandsvermogen. Wij hebben aanvullende informatie opgevraagd om de bepaling van het weerstandsvermogen door de gemeente te kunnen duiden. Uit deze gegevens blijkt dat het weerstandsvermogen voldoende is.

De gemeente heeft een grote grondpositie, waarbij de verliezen op de grondexploitaties zijn opgevangen door voorzieningen. Daarnaast kent de gemeente Maastricht een aantal deelnemingen (bijzondere GREX'en), zoals de Belvédère en Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied (SOME). Gezien de omvang van deze GREX'en loopt de gemeente hier wel risico's. Hiervoor zijn voorzieningen getroffen. Het benodigde weerstandsvermogen is voldoende, doordat het gemeentebrede weerstandsvermogen fungeert als achtervang. Deelnemingen (Belvédère en SOME) dienen wel in ogenschouw te worden genomen bij de bepaling hiervan. Voor de gemeente Maastricht is het kengetal grondexploitatie goed.

Het kengetal structurele exploitatieruimte is te beoordelen als goed (1%), maar de marge is erg klein.

De weerbaarheid van de gemeente is op dit moment voldoende, maar er bestaan wel risico's ten aanzien van de beperkte aanwendbaarheid van de reserves, de beperkte structurele exploitatieruimte en de risico's in relatie tot de grondexploitaties (bijzondere GREX'en).

Stabiliteit

De begroting van de gemeente Maastricht is structureel en reëel in evenwicht in 2017, maar meerjarig niet sluitend (voor bestemming) vanwege in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. Dit is een punt van aandacht. De gemeente heeft daarnaast een aantal bezuinigingsmaatregelen als stelpost opgenomen in de begroting om hier invulling aan te geven, maar de omvang hiervan is niet voldoende om de exploitatie sluitend te krijgen.

Een punt van aandacht bij de gemeente Maastricht is de druk op het sociaal domein. De gemeente loopt hierop risico's in de vorm van dalende budgetten vanuit het Rijk en druk op de budgetten van de participatie en stijgende kosten aangaande het sociaal domein. Dit laatste heeft onder andere te maken met de zwakke sociale structuur van de gemeente.

Hoewel de stabiliteit van de begroting voldoende is, bestaan er richting de toekomst wel risico's. We constateren dat de gemeente hiervoor wel maatregelen aan het treffen is.

Flexibiliteit

Zoals hierboven genoemd is de flexibiliteit van de reserves en de structurele exploitatieruimte van de gemeente Maastricht beperkt. We concluderen dat de gemeente qua belastingen en grondexploitaties wel voldoende mogelijkheden heeft om extra inkomsten te genereren. Daarnaast is de gemeente Maastricht voor de helft afhankelijk van de inkomsten van het Rijk – conform gemiddelde andere gemeenten van gelijke omvang. De flexibiliteit wordt daarom beoordeeld als voldoende.

Normering kengetallen BBV

Bij de invoering van de nieuwe regels BBV is een normering opgesteld om de financiële positie van gemeenten te duiden. In onderstaande tabel hebben wij deze normeringen voor de gemeente Maastricht uiteengezet (ultimo 2017). De normen worden in dit rapport verder behandeld.

Tabel 1 Normeringen

Kengetal	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Maastricht
Netto schuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%	75,97%
Netto schuldquote – gecorrigeerd	< 90%	90% - 130%	> 130%	56,70%
Solvabiliteit	> 50%	20% - 50%	< 20%	26%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%	4%
Structurele exploitatieruimte	Begroting > 0%	Begroting = 0%	Begroting < 0%	1%
Belastingcapaciteit ¹	< 95%	95% - 105%	> 105%	99%

¹ Onder woonlasten wordt verstaan: de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 in en uit te drukken in een percentage.

Hieronder worden per onderwerp van dit onderzoek onze conclusie, ons advies en onze waardering weergegeven.

Tabel 2

	Conclusie	Waardering
Belastingen	De lokale lasten in de gemeente Maastricht zijn bovengemiddeld in vergelijking met de goed vergelijkbare gemeenten en onder het gemiddelde in vergelijking met de Heuvelland-gemeenten. De OZB en de rioolheffing kennen een relatief laag tarief. Daarentegen is het tarief voor de afvalstoffenheffing hoog, zowel in vergelijking met de goed vergelijkbare gemeenten als met de Heuvelland-gemeenten (op basis van vergelijkingscijfers COELO). Het tarief voor de afvalstoffenheffing van de gemeente is het hoogst in Limburg. De bestemmingsheffingen (afvalstoffenheffing en rioolheffing) zijn niet volledig kostendekkend; bepaalde kosten worden via reserves (algemene middelen) bekostigd. Ook de leges voor Wabo, begraafrechten, APV en evenementen zijn niet kostendekkend. Hier ligt onbenutte verdien capaciteit voor de gemeente. Tevens kent de gemeente een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van € 3.864.000,— (ten opzichte van de art.12-norm). De toeristenbelasting levert relatief veel geld op en kent een hoog tarief. Voor precario wordt ook een relatief hoog tarief gerekend. Parkeren is gemiddeld qua tarief in vergelijking met vergelijkbare gemeenten.	Voldoende
Inkomsten	We concluderen dat de gemeente Maastricht voor iets minder dan de helft van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor meer dan de helft afhankelijk van overige inkomsten. Vanaf 2015 zien we die afhankelijkheid op de uitkeringen licht toenemen door de uitkeringen in het kader van de decentralisatie (uitkeringen in het kader van de Integratie-uitkering Sociaal Domein). Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang, een redelijke eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuancering dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedingsruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid wel meer dan een gemeente die grotendeels afhankelijk is van het Rijk. De gemeente Maastricht heeft nog ruimte in haar eigen belastingen om extra middelen te generen; wij noemen als voorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.	Geen oordeel
Grondexploitatie	De gemeente Maastricht kent een omvangrijk aantal grond-exploitaties. Verliezen op de gronden zijn in het verleden genomen en er zijn voorzieningen gevormd voor verliezen die op de grondexploitaties worden gemaakt. Naast de reguliere grondexploitaties kent de gemeente een aantal deelnemingen (bijzonder GREX'en), zoals de Belvédère en SOME.	Voldoende

	Conclusie	Waardering
	Gezien de omvang van deze GREX'en (Belvédère kent een boekwaarde van € 46,4 mln. en nog te maken kosten van € 234 mln. en € 203 mln. nog te ontvangen opbrengsten) loopt de gemeente hier wel risico's. Hiervoor zijn voorzieningen getroffen. Het gecalculerde weerstandsvermogen (reserves) is voldoende gezien de risico's. Hierbij dienen de deelnemingen wel in ogenschouw te worden genomen. Voor de gemeente Maastricht is het kengetal grondexploitatie 3% in 2015 (realisatie); 3% in 2016 (begroting) en 4% in 2017 (begroting). Dit kan gekenmerkt worden als goed.	
Treasury	De schuldratio van de gemeente Maastricht is de afgelopen jaren toegenomen (een toename van 49,5% ultimo 2013 naar 70,77% ultimo 2015 naar 74% ultimo 2017), maar kent een positief kengetal (= voldoende). Deze toename is veroorzaakt door investeringen, bijvoorbeeld ten aanzien van het Project A2. De nettoschuld (gecorrigeerd) bedraagt ultimo 2016 56,7% en dat is goed te noemen. De gemeente is dus in staat om voor relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. De kasgeldlimiet en de renterisiconorm worden intact gehouden, conform de normering. Daarnaast loopt de gemeente een beperkt risico rond haar doorleenportefeuille, gezien het 1 ^e recht van hypotheek in een groot aantal gevallen. Ook de risico's ten aanzien van de waarborgstellingen is beperkt, omdat de gemeente voor het grootste deel fungeert als tweede achtervang (waarborgfonds sociale woningbouw). De omvang van de waarborgstellingen is wel groot, namelijk € 995.469.000,— ultimo 2015.	Voldoende
Investeringen	In meerjarig perspectief stijgen de kapitaallasten licht. De kapitaallastennorm wordt intact gelaten. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het wel belangrijk dat erop gemonitord wordt dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven.	Voldoende
Reserves	De reserves zijn de afgelopen jaren gedaald. Voor een deel betreft dit de inzet van bestemmingsreserves voor de doelen waarvoor deze gereserveerd zijn (Project A2 en Gebiedsontwikkeling Maastricht-Noordoost). Een ander deel betreft de omzetting van reserves in voorzieningen (afval en riool). Dit is ook terug te zien in de bijbehorende kengetallen (bijvoorbeeld solvabiliteitsratio), die een dalende trend vertonen. Deze zijn echter voldoende. De gemeente kent een groot aantal reserves (64 in 2015, 50 op basis van de begroting 2017). Hoewel het vermogen in de reserves aanzienlijk is, is het voor slechts een klein deel vrij besteedbaar. De financiële positie van de gemeente is dus niet flexibel. Hierbij bestaan wel mogelijkheden om dit te verbeteren, doordat de raad de bestemming van de bestemmingsreserves kan herzien.	Behoeft aandacht

	Conclusie	Waardering
	Het weerstandsvermogen is voldoende (1,0).	
Exploitatie	We concluderen dat de begroting van de gemeente Maastricht structureel en reëel in evenwicht is, maar meerjarig niet sluitend vanwege in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. De boekjaren 2014 en 2015 zijn negatief afgesloten door respectievelijk de vorming van een voorziening voor Lanakerveld en in 2015 door de vorming van een voorziening voor de grondexploitatie WOM Belvédère. Een deel van de onttrekkingen aan de reserves komt voort uit de inzet van financieringsreserves ter dekking van kapitaallasten. De last zit in de exploitatie en de dekking komt structureel uit de reserve. Er is dus gespaard voor die investering. Tevens constateren we dat de onttrekkingen en toevoegingen aan reserves op begrotingsbasis omvangrijker zijn dan bij de realisatie. Daardoor is het onzeker of de begrotingen reëel sluitend zijn. De marge van het als goed te beoordelen kengetal van de structurele exploitatieruimte is klein (1%, ca. € 6.000.000,—). In de begroting 2017 heeft de gemeente Maastricht een aantal bezuinigingsmaatregelen (tezamen € 3.236.042,—) opgenomen. Deze hebben te maken met efficiency van de personele organisatie. Echter, gezien de tekorten op de exploitatie in het saldo voor bestemming dient er wel gekeken te worden of er niet meer maatregelen noodzakelijk zijn om de begroting weer structureel sluitend te krijgen. We constateren dat de gemeente de uitgaven in het sociaal domein nu budgettair neutraal heeft begroot. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de ontwikkeling van een toename van zorg en dus een toename van de kosten. In de kaderbrief 2017 (in juli 2017 wordt deze behandeld in de raad van Maastricht) wordt dit wel gedaan. Hier worden maatregelen gepresenteerd om hierop te anticiperen. De gemeente heeft een bestuursopdracht geformuleerd om de 'draaiknoppen' binnen het sociaal domein in kaart te brengen, met als doel om in 2021 daadwerkelijk budgettair neutraal te zijn. Aangezien de financiële doorvertaling van dit grote risico niet is meegenomen in de huidige exploitatie en nog niet duidelijk is in hoeverre de beoogde maatregelen ook resultaat hebben, in combinatie met een beperkte reserve sociaal domein, de gerealiseerde tekorten in het sociaal domein in 2016 van bijna € 8 mln. en in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming, kleurt de waardering hier rood.	Onvoldoende

Legenda bij bovenstaande tabel:

Waardering	Omschrijving
	Voldoende
	Behoeft aandacht
	Onvoldoende

Hoofdstuk 2

Huidige financiële positie van de gemeente Maastricht

2.1 Inleiding

In deze rapportage geven wij een beeld van de financiële positie van de gemeente Maastricht. Dit wordt gedaan aan de hand van de beschrijving van de BIG TIRE. De letters BIG TIRE staan voor:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie

BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. U kunt dit rapport lezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen.

2.2 Huidige financiële positie

Belastingen

De gemeente Maastricht neemt in de *Atlas van de Lokale Lasten* de 182e positie in², waarbij geldt dat nummer 1 de laagste lokale lasten heeft. Daarmee behoort de lokale lastendruk van Maastricht tot het gemiddelde in Nederland. De tarieven voor de OZB niet-woningen en de afvalstoffenheffing liggen boven het landelijk gemiddelde. De tarieven voor rioolheffing en OZB-woningen liggen er (net) onder. In onderstaande tabel hebben wij de tarieven van de gemeente Maastricht afgezet tegen het landelijk gemiddelde, de maximum- en de minimumtarieven.

² COELO, 2016, *Atlas van de Lokale Lasten* (www.coelo.nl)

Tabel 3 Lokale lasten in perspectief

	Tarief 2017	Landelijk gemiddelde 2017	Hoogste 2017	Laagste 2017
OZB woningen	0,1330%	0,1335%	0,2669%	0,0446%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,2670%	0,2392%	0,7282%	0,0748%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2180%	0,1850%	0,4460%	0,0000%
Afvalstoffenheffing meerpersoons	€ 316,52 (geen diftar) of € 260,90 + € 0,83 per 50 l zak/storting of € 0,49 per 25 l zak	€ 247,10	€ 407,51	€ 12,00
Rioolheffing meerpersoons	€ 181,43 (tot 250 m ³)	€ 210,83	€ 403,90	€ 85,20

De gemeente Maastricht hanteert voor de afvalstoffenheffing verschillende tarieven. Zo bestaat er een 'niet-diftar'-tarief naast de diftar-tarieven (€ 316,52). Dit tarief is voor huishoudens die gebruikmaken van een stortkoker of ondergrondse restafvalcontainer (zonder scanner). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen eenpersoons- of meerpersoonshuishoudens. Het diftar-tarief is opgebouwd uit een deel vastrecht (€ 260,90) en een bedrag per storting in een ondergrondse container (met scanner) of afvalzak (à € 0,83). Deze afvalzakken zijn er in twee maten (€ 0,49 voor 25 l, € 0,83 voor 50 l).

De gemeente Maastricht hanteert een vast tarief voor de rioolheffing (€ 134,62) voor eigenaren en een tarief voor de gebruiker of eigenaar dat afhankelijk is van de hoeveelheid afgevoerd water (€ 46,81 voor de eerste 250 m³, oplopend tarief)³.

De gemeente Maastricht heeft de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen neergelegd bij Belastingssamenwerking Gemeente en Waterschappen (BsGW). BsGW is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen en de waterschapsbelasting en de uitvoering van de Wet WOZ van 30 Limburgse gemeenten en twee Limburgse waterschappen.⁴

Onroerendezaakbelasting (OZB)

De tarieven van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor woningen liggen bij de gemeente Maastricht net onder het landelijk gemiddelde. De OZB voor niet-woningen (zowel het eigenaren- als het gebruikersdeel) ligt boven het landelijk gemiddelde. De OZB-inkomsten worden bepaald door de waarde van het onroerende goed x het tarief.

³ Overheid Gemeente Maastricht, 2017, Verordening rioolheffing 2017 (<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>)

⁴ BsGW, 2017, Belastingssamenwerking gemeenten en Waterschappen Limburg (www.bsgw.nl/over-bsgw)

De gemiddelde WOZ-waarde in de gemeente Maastricht bedroeg circa € 173.000,—⁵ in 2015 en € 180.000,— in 2016⁶. De gemiddelde WOZ-waarde in Nederland bedroeg in 2015 € 206.000,—⁷. In 2016 lag de gemiddelde WOZ-waarde op € 209.000,—⁸.

De gemiddelde OZB-inkomsten per inwoner in Maastricht bedroegen € 232,98 in 2014, € 240,24 in 2015 en € 244,06 in 2016. In de paragraaf Lokale heffingen bij de programmabegroting 2017 is de OZB-opbrengst geraamd op € 14.253.000,—. Hierdoor stijgt de gemiddelde OZB-opbrengst tot € 248,74 per woning in Maastricht in 2017.

De gemiddelde OZB-lasten per woning in Nederland bedroeg € 280,— in 2015, € 288,— in 2016 en € 293,— in 2017.⁹ De gemiddelde OZB-inkomsten per woning van de gemeente Maastricht liggen onder het landelijk gemiddelde. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de relatieve lage WOZ-waarde in de gemeente.

Ten opzichte van het art.12-percentage¹⁰ is er sprake van een onbenutte belastingcapaciteit op de OZB van € 3.864.000,—.

Tabel 4 Overzicht tarieven OZB gemeente Maastricht en vergelijkbare gemeenten en de gemeenten regio Maastricht & Heuvelland 2017

Tarieven OZB	Maastricht	Leeuwarden	Nijmegen	Sittard-Geleen	Heerlen	Dordrecht	Leiden	Venlo
OZB woningen	0,1330%	0,16342%	0,2669%	0,1858%	0,198905%	0,1257%	0,16234%	0,2013%
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,2670%	0,41466%	0,7282%	0,4898%	0,265745%	0,2330%	0,44658%	0,3255%
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2180%	0,33173%	0,1228%	0,3739%	0,197722%	0,1902%	0,44604%	0,2614%
	Maastricht	Eijsden-Margraten	Meerssen	Gulpen-Wittem	Vaals	Valkenburg/d Geul		
OZB woningen	0,1330%	0,1537%	0,1966%	0,1700%	0,1453%	0,1679%		
OZB niet-woningen (eigenarendeel)	0,2670%	0,1574%	0,2805%	0,3160%	0,2473%	0,3537%		
OZB niet-woningen (gebruikersdeel)	0,2180%	0,1287%	0,2203%	0,2430%	0,2061%	0,2832%		

⁵ De gemiddelde WOZ-waarde in 2016 is € 180.000,—; in 2016 is deze met 3,9% gestegen ten opzichte van 2015. De gemiddelde WOZ-waarde in 2015 is circa € 173.000,—.

⁶ Bron: Waarderingskamer (www.waarderingskamer.nl) – peildatum 1-1-2016.

⁷ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl).

⁸ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl).

⁹ www.eigenhuis.nl

¹⁰ Zie hiervoor de Gemeentefonds Meicirculaire 2016, p. 113. Voor 2017 is het percentage van de WOZ-waarde voor toelating tot artikel 12 vastgesteld op 0,1927% - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, *Meicirculaire 2016 Gemeentefonds*, 31 mei 2016, p. 1-126.

In tabel 4 worden de tarieven voor de OZB van de gemeente Maastricht vergeleken met de tarieven van goed vergelijkbare gemeenten¹¹ en gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland.

Vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten

De gemeente Maastricht hanteert het één na laagste tarief voor woningen. Daarmee zit de gemeente ruim onder het gemiddelde van de vergelijkingsgroep (= 0,1797%). Voor OZB niet-woningen eigenaren deel heeft Maastricht het twee na laagste tarief en dit is een lager tarief dan het gemiddelde (gemiddelde is 0,3963%). Voor het tarief van het gebruikersdeel heeft Maastricht het drie na laagste tarief. De gemeente scoort daarmee lager dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep (gemiddelde is 0,2677%).

Vergelijking met gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland

In de vergelijking met de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland constateren we dat de gemeente Maastricht het laagste tarief hanteert voor woningen en het één na laagste tarief voor niet-woningen (eigenarendeel) en het twee na laagste tarief voor niet-woningen (gebruikersdeel).

In 2017 heeft Provincie Limburg onderzoek gedaan naar de tarieven en lastendruk van de OZB en de bestemmingsheffingen in Limburg.¹² Ten aanzien van de OZB-aanslag 2017 blijkt dat de regio Maastricht & Heuvelland (€ 287,—) gemiddeld scoort ten opzichte van de andere regio's in Limburg (gemiddelde is € 287,—). De OZB-aanslagen in de regio's Midden-Limburg (€ 259,—) en Parkstad (€ 265,—) zijn lager.

Aangezien de OZB-opbrengsten ook worden bepaald door de WOZ-waarde van de woningen in de gemeenten, zetten wij in onderstaande tabel de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeente Maastricht af tegen de gemiddelde WOZ-waarde van de vergelijkbare gemeenten.

Tabel 5 Overzicht gemiddelde WOZ-waarde gemeente Maastricht en vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017 (bron: Waarderingskamer)

Gemiddelde WOZ-waarde	Peildatum 1-1-2016		Peildatum 01-01-2016
Maastricht	€ 180.000,—	Maastricht	€ 180.000,—
Leeuwarden	€ 132.000,—	Eijsden-Margraten	€ 233.000,—
Nijmegen	€ 189.000,—	Meerssen	€ 222.000,—
Sittard-Geleen	€ 157.000,—	Gulpen-Wittem	€ 201.000,—
Heerlen	€ 123.000,—	Vaals	€ 148.000,—
Dordrecht	€ 158.000,—	Valkenburg a/d Geul	€ 240.000,—
Leiden	€ 209.000,—		
Venlo	€ 176.000,—		
<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 165.500,—</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 204.000,—</i>

¹¹ De goed vergelijkbare gemeenten in deze rapportage zijn gekozen op basis van vergelijkbaarheid op de volgende elementen: aantal inwoners, sociale structuur, centrumfunctie, oppervlakte (onderscheid land en water). De gemeente Maastricht telt 122.397 inwoners, kent een zwakke sociale structuur en een sterke centrumfunctie en heeft 60,03 km² oppervlakte (56,81 km² land en 3,22 km² water).

¹² Provincie Limburg, 2017, *Belastingoverzicht 2017 – Tarieven en lastendruk van OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing van de Limburgse gemeenten en de waterschapsheffingen in Limburg*, maart 2017, p. 1-49.

Uit tabel 5 blijkt dat de gemeente Maastricht qua gemiddelde WOZ-waarde boven het gemiddelde zit van de goed vergelijkbare gemeenten. De gemeenten Leeuwarden, Sittard-Geleen, Heerlen, Dordrecht en Venlo kennen een lagere gemiddelde WOZ-waarde. In vergelijking met de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland zien we dat Maastricht qua gemiddelde WOZ-waarde de één na laagste is in de benchmark (laagste is de gemeente Vaals: € 148.000,—).

Afvalstoffenheffing

Bij het te voeren afvalbeleid werkt de gemeente Maastricht samen met de volgende verbonden partijen:

- Vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) – een platform voor beleidsafstemming en -uitwisseling en gezamenlijke aanbestedingen en contracten (restafval, GFT, kunststoffen);
- Gemeenschappelijke Regeling Geul en Maas – exploitatie en beheer van een viertal milieuparken.

Het afvalbeleid van de gemeente Maastricht wordt uitgevoerd door de gemeente zelf, door middel van Stadsbeheer Maastricht. De BsGW is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen. Daarnaast werkt de gemeente samen met RD4 (Reinigingsdienst 10 gemeenten Oostelijke Mijnstreek en het Heuvelland) te Heerlen op het vlak van:

- intentieovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst; gezamenlijke aanbestedingen;
- beleidsafstemming ten aanzien van onder andere milieuparken;
- samenwerking op het gebied van ICT en bedrijfsvoering;
- gezamenlijke communicatie.

En met de buurgemeenten Meerssen en Valkenburg a/d Geul op het gebied van:

- Gemeenschappelijke Regeling voor milieuparken;
- inzamelwerkzaamheden door Stadsbeheer Maastricht;
- beleidsafstemming en -uitwisseling;
- gezamenlijke communicatie;
- gezamenlijke projecten en pilots.

De gemeente Maastricht heeft een van de hoogste scheidingspercentages restafval van Nederland.¹³

Voor afvalstoffenheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid; dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2017 van de gemeente. Met het meer kostendekkend maken van de tarieven is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. In dat verband is het echter relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing afvalstoffenheffing¹⁴ en de Handreiking Kostentoerekening¹⁵ gelegd (zie bijlage 1). Hierbij is tevens rekening gehouden met de nieuwe regels.

¹³ Zie: <https://www.gemeentemaastricht.nl/over-maastricht/publicaties/nieuws/nieuws/artikel/ministerie-subsidieert-restafvalbeleid-maastricht/>

¹⁴ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

De perceptiekosten worden juist en volledig toegerekend en de inkomsten van grondstoffen worden vooraf verrekend met de kosten. De veegkosten worden voor 26% toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Aandachtspunt hierbij is dat dit conform de geldende jurisprudentie voor maximaal 1/3 mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.¹⁶ Daarnaast constateren we dat er kosten aangaande zwerfafval worden toegerekend aan het tarief. Kosten van algemeen zwerfafval zijn niet verhaalbaar door middel van de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft.¹⁷

De gemeente Maastricht bekostigt de kwijschelding via het Vruchtboomfonds (dus via de algemene middelen). Dit is een politieke keuze, waarbij elke Maastrichtenaar betaalt voor de kwijschelding op de bestemmingsheffingen. Deze kosten kunnen in theorie ook verhaald worden via de bestemmingsheffingen.

De consequentie van het niet volledig toerekenen van alle toe te rekenen kosten (kostendekkendheid < 100%) is dat de niet toegerekende kosten worden bekostigd via de algemene middelen en niet ten laste vallen van de gebruiker. Met andere woorden, er zit nog ruimte in de tarieven ten opzichte van de kostprijs van het product afval.

De kostendekkendheid in onderstaande tabel is fictief, omdat niet alle kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Tabel 6 Mate van kostendekkendheid afvalstoffenheffing in meerjarig perspectief

	2017	2018	2019	2020
Directe kosten taakveld	11.890.135	11.890.135	11.890.135	11.890.135
Inkomsten taakveld	-4.240.624	-4.240.624	-4.240.624	-4.240.624
Netto kosten taakveld	7.649.511	7.649.511	7.649.511	7.649.511
Toe te rekenen kosten	1.160.036	1.160.036	1.160.036	1.160.036
Overhead	2.864.376	2.864.376	2.864.376	2.864.376
Kwijscheldingen	1.733.449	1.733.449	1.733.449	1.733.449
BTW	1.492.117	1.492.118	1.492.119	1.492.120
Totale kosten	14.899.489	14.899.490	14.899.491	14.899.492
Opbrengst heffingen	14.899.489	14.899.489	14.899.489	14.899.489
Dekkingspercentage	100%	100%	100%	100%

De materiële omvang van de te dekken kosten die gepaard gaan met de inzameling en verwijdering van afvalstoffen 2017 bedraagt € 14.899.489,—. Binnen deze kosten vindt er een storting plaats aan de voorziening productiemiddelen afval à € 206.670,— per jaar.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188. Zie specifiek p. 24.

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188. Zie specifiek p. 24 en 25.

De materiële kosten veranderen in de begroting 2017 niet in meerjarig perspectief conform de meerjarenbegroting van de gemeente Maastricht.

In tabel 5 hebben wij de tarieven voor de afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden van de gemeente Maastricht vergeleken met die van de vergelijkbare gemeenten. In deze vergelijking op basis van de cijfers van COELO wordt voor de gemeente Maastricht uitgegaan van het tarief zonder diftar. De gemeente berekent zelf het (gemiddelde) tarief op basis van het diftar systeem, bij gebruik van 25 restafvalzakken per jaar. Dit resulteert in een tarief van € 281,65. Omdat andere gemeenten in onderstaande vergelijking ook verschillende vormen van diftar hanteren, gaan we ten behoeve van de vergelijkbaarheid uit van de gegevens op basis van COELO¹⁸.

Tabel 7 Overzicht tarief afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden gemeente Maastricht en de vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017 (bron: www.coelo.nl – gecorrigeerd naar gemiddelde)¹⁸

	Afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden		Afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden
Maastricht	€ 316,— ¹⁹	Maastricht	€ 316,—
Leeuwarden	€ 252,—	Eijsden- Margraten	€ 260,— ¹⁹
Nijmegen ²⁰	€ 58,— ¹⁹	Meerssen	€ 206,— ¹⁹
Sittard- Geleen	€ 298,— ¹⁹	Gulpen-Wittem	€ 213,— ¹⁹
Heerlen	€ 309,— ¹⁹	Vaals	€ 285,— ¹⁹
Dordrecht	€ 271,—	Valkenburg a/d Geul	€ 177,—
Leiden	€ 280,—		
Venlo	€ 191,—		
Gemiddelde	€ 246,—	Gemiddelde	€ 243,—

Vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten

In bovenstaande tabel zijn de tarieven voor afvalstoffenheffing voor 2017 van de gemeente Maastricht en de goed vergelijkbare gemeenten weergegeven. Wanneer deze gemeenten vergeleken worden, is te zien dat de gemeente Maastricht het hoogste tarief voor afvalstoffenheffing hanteert van alle gemeenten in deze benchmark.

Vergelijking met gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland

Ook in de vergelijking met de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland kent de gemeente Maastricht het hoogste tarief. Uit het onderzoek van de provincie Limburg²¹ blijkt dat de gemeente Maastricht het hoogste tarief kent voor de afvalstoffenheffing van

¹⁸ We constateren dat ten opzicht van het onderzoek van de Provincie Limburg (zie: Provincie Limburg, 2017, *Belastingoverzicht 2017 – Tarieven en lastendruk van OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing van de Limburgse gemeenten en de waterschapsheffingen in Limburg*, maart 2017, p. 1-49.) verschillen ontstaan ten opzichte van de cijfers van het COELO. Dit heeft te maken met de aannames die worden gemaakt te aanzien van berekening van de afvalstoffenheffing, zie hiervoor specifiek p. 31 en 32 voor de verantwoording van het onderzoek van de Provincie Limburg. Wij kiezen ervoor om de aansluiting te houden bij het COELO om ook een vergelijking met landelijke gemeenten te maken en aansluiting te hebben met de dezelfde uitgangspunten.

¹⁹ Deze gemeenten hanteren een vorm van diftar; voor de vergelijkbaarheid is een gemiddelde gehanteerd dat geënt is op een gemiddelde van geproduceerd van afval, zie COELO.

²⁰ <http://www.nvrd.nl/nieuwsberichten/website/gemeente-nijmegen-mag-afvalstoffenheffing-afschaffen>

²¹ Provincie Limburg, 2017, *Belastingoverzicht 2017 – Tarieven en lastendruk van OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing van de Limburgse gemeenten en de waterschapsheffingen in Limburg*, maart 2017, p. 1-49.

de provincie Limburg. Tevens is de regio Maastricht & Heuvelland gemiddeld gezien de duurste regio van Limburg aangaande de afvalstoffenheffing.

Voor een verklaring van de mogelijke verschillen (ook voor de rioolheffing) verwijzen wij naar het rapport 'Onderzoek naar de gemeentelijke bestemmingsheffingen en retributies Westerkwartiergemeenten' van de Rekenkamercommissie Westerkwartier²²⁺²³. Een exacte duiding van de verschillen voor de gemeente Maastricht valt buiten de scope van dit onderzoek.

Rioolheffing

Ook voor de rioolheffing geldt een principe van maximaal 100% kostendekkendheid. Dit is weergegeven in de uitgangspunten van de programmabegroting 2017. Hiermee is op het eerste gezicht geen budgettair voordeel te behalen. Ook hierbij is het relevant om te bekijken welke kostencomponenten in de tariefberekening zijn meegenomen. We hebben de tariefopbouw naast de VNG-modellen kostenonderbouwing rioolheffing²⁴ en de Handreiking Kostentoerekening²⁵ gelegd (zie bijlage 2).

De materiële omvang van de te dekken kosten die gepaard gaan met de rioolheffing bij de gemeente Maastricht is voor 2017 en verder geraamd op € 12.966.068,— (inclusief kapitaallasten en btw). Binnen deze kosten wordt een dotatie aan de voorziening gedaan van € 5.099.459,— per jaar voor productie riolering – uitvoering van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). De materiële kosten veranderen in de begroting 2017 niet in meerjarig perspectief, conform de meerjarenbegroting van de gemeenten Maastricht. De gemeente Maastricht rekent in dit model niet alle kostencomponenten volledig door die zijn genoemd in het VNG-model kostenonderbouwing rioolheffing.²⁶ De perceptiekosten worden juist en volledig toegerekend. De veegkosten worden voor 50% toegerekend aan de rioolheffing. Aandachtspunt hierbij is dat dit conform de geldende jurisprudentie voor 25-60% mag worden toegerekend aan de rioolheffing.²⁷

De mate van kostendekkendheid voor rioolheffing laat het volgende beeld zien voor 2017 en verder, op basis van de berekeningen van de gemeente Maastricht.

²² Rekenkamercommissie Westerkwartier, 2016, *Onderzoek naar de gemeentelijke bestemmingsheffingen en retributies Westerkwartiergemeenten*, BMC Advies, september 2016, p. 1-106 en dan specifiek p. 29 t/m 32.

²³ https://www.zuidhorn.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamercommissie_3839/

²⁴ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing rioolheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, januari, p. 1-28.

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

²⁶ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing rioolheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, januari, p. 1-28.

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188. Zie specifiek p. 155 (verdiepingstekst 25 (p. 61)).

Tabel 8 Mate van kostendekkendheid rioolheffing in meerjarig perspectief

	2017	2018	2019	2020
Directe kosten taakveld	7.782.878	7.782.878	7.782.878	7.782.878
Inkomsten taakveld	-108.893	-108.893	-108.893	-108.893
Netto kosten taakveld	7.673.985	7.673.985	7.673.985	7.673.985
Toe te rekenen kosten	2.961.956	2.961.956	2.961.956	2.961.956
Overhead	418.123	418.123	418.123	418.123
Kwijtscheldingen	281.504	281.504	281.504	281.504
BTW	1.630.500	1.630.501	1.630.502	1.630.503
Totale kosten	12.966.068	12.966.069	12.966.070	12.966.071
Opbrengst heffingen	12.966.068	12.966.068	12.966.068	12.966.068
Dekkingspercentage	100%	100%	100%	100%

In onderstaande tabel hebben wij de tarieven voor de rioolheffing meerpersoons-huishouden van de gemeente Maastricht vergeleken met die van de vergelijkbare gemeenten.

Tabel 9 Overzicht tarief rioolheffing meerpersoonshuishouden gemeente Maastricht en de vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017 (bron: www.coelo.nl)²⁸

	Rioolheffing meerpersoonshuishouden		Rioolstoffenheffing meerpersoonshuishouden
Maastricht	€ 181,43	Maastricht	€ 181,43
Leeuwarden	€ 174,—	Eijsden-Margraten	€ 300,—
Nijmegen	€ 163,—	Meerssen	€ 319,—
Sittard-Geleen	€ 180,—	Gulpen-Wittem	€ 239,—
Heerlen	€ 196,—	Vaals	€ 198,—
Dordrecht	€ 173,—	Valkenburg a/d Geul	€ 322,—
Leiden	€ 125,—		
Venlo	€ 173,—		
<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 170,69</i>	<i>Gemiddelde</i>	<i>€ 259,92</i>

Vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten

In bovenstaande tabel zijn de tarieven voor rioolheffing voor 2017 van de gemeente Maastricht en de goed vergelijkbare gemeenten weergegeven. Wanneer deze gemeenten vergeleken worden, is te zien dat de gemeente Maastricht het één na hoogste tarief voor rioolheffing hanteert van de gemeenten in deze benchmark. Alleen de gemeente Heerlen hanteert een hoger tarief voor de rioolheffing.

²⁸ We constateren dat er ten opzichte van het onderzoek van Provincie Limburg (zie: Provincie Limburg, 2017, *Belastingoverzicht 2017 – Tarieven en lastendruk van OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing van de Limburgse gemeenten en de waterschapshoeffingen in Limburg*, maart 2017, p. 1-49.) verschillen ontstaan ten opzichte van de cijfers van het COELO. Dit heeft te maken met de aannames die worden gemaakt ten aanzien van de berekening van de rioolheffing, zie hiervoor specifiek p. 31 en 32 voor de verantwoording van het onderzoek van Provincie Limburg. Wij kiezen ervoor om aansluiting te houden bij het COELO, om ook een vergelijking met landelijke gemeenten te maken en aansluiting te hebben met de dezelfde uitgangspunten.

Vergelijking met gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland

In de vergelijking met de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland zien we dat de gemeente Maastricht het laagste tarief heeft in de benchmark. Uit het onderzoek van Provincie Limburg²⁹ blijkt dat de gemeente Maastricht een van de laagste tarieven kent voor de rioolheffing van de provincie Limburg. Tevens is de regio Maastricht & Heuvelland gemiddeld qua hoogte van de rioolheffing in Limburg.

Woonlasten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de woonlasten voor de gemeente Maastricht en de goed vergelijkbare gemeenten. Hierbij is uitgegaan van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en indien van toepassing de OZB. Ook de heffing die door het waterschap opgelegd wordt, hoort bij de woonlasten. De gemeente heeft hier echter geen invloed op; daarom is deze in onderstaand overzicht niet meegenomen. Bij de berekening van de OZB is uitgegaan van de gemiddelde woningwaarde in de gemeente in 2016. Dit zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn.³⁰

Tabel 10 Overzicht woonlasten gemeente Maastricht en goed vergelijkbare gemeenten 2017

Woonlasten	Meerpersoonshuishouden met koophuis met in de gemeente gemiddelde WOZ-waarde	Meerpersoonshuishouden met koophuis met een WOZ-waarde van € 250.000	Meerpersoonshuishouden met huurhuis
Maastricht	€ 736,93	€ 830,03	€ 497,53
Leeuwarden	€ 641,71	€ 834,55	€ 426,00
Nijmegen	€ 725,44	€ 888,25	€ 221,00
Sittard-Geleen	€ 769,71	€ 942,50	€ 478,00
Heerlen	€ 749,65	€ 1.002,26	€ 505,00
Dordrecht	€ 642,61	€ 758,25	€ 444,00
Leiden	€ 744,29	€ 810,85	€ 405,00
Venlo	€ 641,29	€ 790,25	€ 287,00
<i>Gemiddelde</i>	€ 706,45	€ 857,12	€ 407,94

In tabel 10 is te zien dat de gemeente Maastricht in vergelijking met de goed vergelijkbare gemeenten steeds ruim boven het gemiddelde zit qua woonlasten. Dat geldt zowel voor de woonlasten berekend over de gemiddelde WOZ-waarde als voor een huurhuis. Om het effect van het tarief op een vaste WOZ-waarde te laten zien, is de middelste kolom toegevoegd. Hierin wordt voor de berekening van de woonlasten uitgegaan van een woning met een WOZ-waarde van € 250.000,—. De gemeente Maastricht heeft binnen deze vergelijking de drie na laagste woonlasten en dit is dan ook onder het gemiddelde van deze benchmark.

²⁹ Provincie Limburg, 2017, *Belastingoverzicht 2017 – Tarieven en lastendruk van OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing van de Limburgse gemeenten en de waterschapsheffingen in Limburg*, maart 2017, p. 1-49.

³⁰ www.waarderingskamer.nl

Tabel 11 Overzicht woonlasten gemeente Maastricht en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017

Woonlasten	Meerpersoonshuishouden met koophuis met in de gemeente gemiddelde WOZ-waarde	Meerpersoonshuishouden met koophuis met een WOZ-waarde van € 250.000	Meerpersoonshuishouden met huurhuis
Maastricht	€ 736,93	€ 830,03	€ 497,53
Eijsden-Margraten	€ 918,12	€ 944,25	€ 560,00
Meerssen	€ 961,45	€ 1.016,50	€ 525,00
Gulpen-Wittem	€ 793,70	€ 877,00	€ 452,00
Vaals	€ 698,04	€ 846,25	€ 483,00
Valkenburg a/d Geul	€ 901,96	€ 918,75	€ 499,00
Gemiddelde	€ 835,03	€ 905,46	€ 502,76

In tabel 11 is een vergelijking van de woonlasten gemaakt tussen de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland. Hierbij is voor de component afvalstoffenheffing uitgegaan van de tarieven uit tabel 4. In tabel 10 is te zien dat de gemeente Maastricht qua woonlasten onder het gemiddelde van de benchmark scoort en bij de meerpersoonshuishoudens met een koophuis met een WOZ-waarde van € 250.000,— de goedkoopste woonlasten heeft. Bij een woonhuis met de gemiddelde WOZ-waarde van de gemeente en bij een huurhuis kent de gemeente Maastricht de één na laagste woonlasten uit de benchmark. De gemeente Vaals kent goedkopere woonlasten.

Kostendekkendheid overige leges

In het coalitieakkoord 2014-2018 is aangegeven dat de gemeente Maastricht streeft naar 100% kostendekkende tarieven. Het uitgangspunt is dat leges voor vergunningen, met uitzondering van horeca en detailhandel, maximaal kostendekkend zijn. Voor de leges voor de horeca en detailhandel geldt dat ze in deze coalitieperiode met niet meer dan de inflatie worden verhoogd.

Uit de begroting 2017 blijkt dat de kostendekkendheid van de begraafrechten 82% is. Voor kansspelen, verkeer en vervoer en APV bedraagt dit 22,8%, Wabo 88,96% en horeca en evenementen 13,76%. Voor de kostendekkendheid leges Burgerzaken heeft de gemeente Maastricht in 2013 een onderzoek laten uitvoeren door Berenschot.³¹ Uit dit onderzoek bleek dat de producten Burgerzaken gemiddeld gezien een gerealiseerd kostendekkendheidspercentage hadden van 96%.

Overige belastingen

Uit de begroting 2017 van de gemeente Maastricht blijkt dat de gemeente de volgende belastingen heft:

- hondenbelasting;
- toeristenbelasting;
- precariobelasting;
- reclamebelasting;
- parkeerbelasting.

³¹ Berenschot, 2013, *Onderzoek kostendekkendheid leges burgergerichte diensten Maastricht Benchmark legestarieven en toekomstscenario's*, 15 april 2013, p. 1-68.

Hondenbelasting

Het BsGW verzorgt de heffing, invordering en actualisering van de bestanden van de hondenbelasting, alsmede ook de controle ter plaatse.

Tabel 12 Overzicht baten hondenbelasting gemeente Maastricht

Hondenbelasting	2015 (realisatie)	2016 (begroot)	2017 (begroot)
Baten	€ 793.000	€ 725.000	€ 740.000

Tabel 13 Overzicht tarieven hondenbelasting gemeente Maastricht en goed vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017

Tarieven hondenbelasting	Maastricht	Leeuwarden	Nijmegen	Sittard-Geleen	Heerlen	Dordrecht	Leiden	Venlo
Eerste hond	€ 84,02	€ 63,39	€ 108,51	€ 62,70	€ 77,80	€ 108,48	nee	€ 106,83
Tweede hond	€ 121,09	€ 95,09	€ 162,92	€ 69,00	€ 222,50	€ 263,28	nee	€ 160,35
Iedere volgende hond	€ 146,35	€ 126,78	€ 162,92	€ 88,60	€ 443,50	€ 464,40 (bij 3 daarna oplopend)	nee	€ 160,35
Kennel	€ 336,82	€ 190,17	€ 434,40	€ 214,20	€ 1.187,00	€ 714,24	nee	€ 587,90
	Maastricht	Eijsden-Margraten	Meerssen	Gulpen-Wittem	Vaals	Valkenburg a/d Geul		
Eerste hond	€ 84,02	€ 65,00	€ 80,00	€ 47,00	€ 39,00	€ 51,60		
Tweede hond	€ 121,09	€ 68,00	€ 80,00	€ 60,00	€ 39,00	€ 85,80		
Iedere volgende hond	€ 146,35	€ 73,50	€ 80,00	€ 85,00 (oplopend naar € 117,00 voor 5 honden of meer)	€ 39,00	€ 171,60		
Kennel	€ 336,82	€ 110,00	€ 450,00	€ 166,00	€ 136,50	€ 133,80		

Toeristenbelasting

De toeristenbelasting in Maastricht wordt gedifferentieerd naar de aard van de accommodaties waarvan gebruikgemaakt wordt. Naarmate de accommodatie luxer is, is het tarief hoger. De tarieven worden geïndexeerd met 2,0%. Voor een overnachting in een driesterrenhotel bijvoorbeeld bedraagt de toeristenbelasting in 2017 € 3,92 per persoon per nacht (vorig jaar € 3,84). De exacte tarieven per soort overnachting zijn te vinden - <https://www.gemeentemaastricht.nl/product/toeristenbelasting>.

Het volgende schema laat de baten zien aangaande de toeristenbelasting.

Tabel 14 Overzicht baten toeristenbelasting gemeente Maastricht

Toeristenbelasting	2015 (realisatie)	2016 (begroot)	2017 (begroot)
Baten	€ 3.447.000	€ 3.176.000	€ 3.240.000

Onderstaande tabel zet de tarieven voor toeristenbelasting van de gemeente Maastricht af tegen de tarieven bij de goed vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland, uitgaande van een overnachting in een driesterrenhotel. Uit de vergelijkingen blijkt dat het tarief van de gemeente Maastricht het hoogste is in de vergelijking. Hierbij de opmerking dat bij de goed vergelijkbare gemeenten vaak één tarief wordt gerekend, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt naar de mate van luxe, zoals het geval is bij de gemeente Maastricht.

Tabel 15 Vergelijking van de toeristenbelasting tussen de gemeente Maastricht en goed vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland 2017

Toeristenbelasting (per persoon per overnachting)	Maastricht	Leeuwarden	Nijmegen	Sittard- Geleen	Heerlen	Dordrecht	Leiden	Venlo
	€ 3,92	n.v.t.	€ 2,18	€ 1,81	€ 1,25	n.v.t.	€ 2,50	€ 1,94
	Maastricht	Eijsden- Margraten	Meerssen	Gulpen- Wittem	Vaals	Valken- burg a/d Geul		
	€ 3,92	€ 1,35	€ 1,30	€ 1,35	€ 1,47	€ 1,76		

Precariobelasting

Precariobelasting is op basis van de Gemeentewet te kwalificeren als een algemene inkomstenverwervende belasting. Vanwege de aard en het karakter, ook gezien de historie, bestaat er een zekere relatie met het begrip dienstverlening. De gemeente verstrekt namelijk de gunst om voorwerpen op de gemeentegrond toe te staan. Tevens kan deze belasting worden gezien als een regulerende belasting, als een instrument om vervuiling of vernieling van de openbare ruimte tegen te gaan. In 2016 heeft de gemeente samen met een extern bureau de precarioverordening herijkt. Dit heeft geleid tot een nieuwe verordening 2017. De nieuwe verordening is gedereguleerd en voldoet aan wet- en regelgeving. Daarin zijn de volgende veranderingen doorgevoerd:

- De precariotarieven worden geïndexeerd met 2,0%.
- In het kader van deregulering zijn de tarieven voor borden, doeken, spandoeken, uithangborden, lichtbakken, letterreclame en neoncontourlijnen gelijkgetrokken en ondergebracht onder één artikel en één tarief. Ook wordt voorgesteld om alle artikelen te schrappen waarvoor de afgelopen jaren geen of nauwelijks opbrengsten waren.
- Bij standplaatsen ambulante handel wordt gewerkt met een vast tarief tot m² met een staffel van 5 m². Voorheen werd de exacte maat gemeten.

Deze veranderingen hebben tot gevolg dat de gemeente meer inkomsten verwacht te genereren uit deze belasting, zie tabel 16.

De gemeente Maastricht heft geen precariobelasting op buizen en leidingen. Recentelijk is besloten dat de precariobelasting voor nutsnetwerken wordt afgeschaft.³² Gemeenten krijgen tien jaar de tijd om de effecten van hun inkomensderving op te vangen. Dit overgangsrecht geldt alleen voor die gemeenten die vorig jaar inkomsten vanuit de precariobelasting ontvingen. Gemeenten mogen hun tarieven de komende jaren niet verhogen. Door deze recente uitspraak zijn er voor de gemeente Maastricht geen mogelijkheden meer om deze belasting te heffen.

Tabel 16 maakt de baten inzichtelijk van de precariobelasting voor de gemeente Maastricht:

Tabel 16 Overzicht baten precariobelasting gemeente Maastricht

Precariobelasting	2015 (realisatie)	2016 (begroot)	2017 (begroot)
Baten	€ 542.000	€ 913.000	€ 931.000

In onderstaande tabel worden de tarieven weergegeven die door de goed vergelijkbare gemeenten en de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland geheven worden als precariobelasting. Hierbij gaan we uit van het tarief per m² voor een terras in het centrum (zone A) per jaar. Voor de overige tarieven van de gemeente Maastricht – zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-184315.html>

Tabel 17 Vergelijking van de precariobelasting tussen de gemeente Maastricht en goed vergelijkbare gemeenten

Precariobelasting (per jaar per m ²)	Maastricht	Leeuwarden	Nijmegen	Sittard-Geleen	Heerlen	Dordrecht	Leiden	Venlo
	€ 146,40	€ 35,86	€ 296,94	€ 13,10	€ 43,20	€ 84,20	€ 38,83	n.v.t.
	Maastricht	Eijsden-Margraten	Meerssen	Gulpen-Wittem	Vaals	Valkenburg a/d Geul		
	€ 146,40	n.v.t.	€ 10,00	n.v.t.	€ 31,80	€ 63,75		

De hoogte van de tarieven verschilt per gemeente, waarbij de gemeenten Nijmegen en Maastricht qua hoogte eruit springen.

Reclamebelasting

Bij raadsbesluit van 19 december 2008 is de verordening reclamebelasting vastgesteld. In 2009 zijn de aanslagen voor het eerst opgelegd aan de ondernemers die voldoen aan de in deze verordening gestelde criteria. Voor 2017 wordt een prijsindex van 2,0% toegepast ten opzichte van 2016.

³² <http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/streep-door-precariobelasting-nutsnetwerken.9540965.lynkx>

De reclamebelasting wordt geheven per vestiging naar de oppervlakte van een reclameobject. Hierbij hanteert de gemeente Maastricht de volgende tariefstelling:

- Oppervlakte is meer dan 0,1 m², maar minder dan 20 m²: € 605,96.
- Oppervlakte is 20 m² of meer: € 1.211,88.

Tabel 18 Overzicht baten reclamebelasting gemeente Maastricht

Reclamebelasting	2015 (realisatie)	2016 (begroot)	2017 (begroot)
Baten	€ 702.000	€ 938.000	€ 957.000

Drie van de goed vergelijkbare gemeenten heffen reclamebelasting. Bij de gemeente Dordrecht vindt de heffing plaats over de WOZ-waarde van het pand en worden de opbrengsten uit de belasting gedoteerd in het Ondernemersfonds. De gemeente Sittard-Geleen en Venlo heffen deze belasting ook. Bij 20 m² bedraagt de belasting respectievelijk € 550,— in Sittard-Geleen en € 1.297,95 in Venlo. Van de gemeenten in de regio Maastricht & Heuvelland heft alleen de gemeente Valkenburg a/d Geul reclamebelasting. Bij 20 m² bedraagt de belasting bij deze gemeente € 525,— voor een reclameobject in het centrum.

Parkeerbelasting

De gemeente Maastricht maakt onderscheid tussen parkeertarieven voor parkeergarages en straatparkeren. Het beleid omtrent parkeren is erop gericht om de ontwikkeling van een duurzaam bereikbare stad te stimuleren. Een stad die leefbaar dient te zijn voor haar inwoners. Daarom worden bezoekers van de stad steeds meer verleid om aan de rand van de stad en/of in de goed bereikbare parkeergarages te parkeren. Om gewenst gedrag te stimuleren is er een ringenmodel ingevoerd voor garageparkeren. Parkeren aan de rand van de stad is mogelijk op de Park en Walk-locaties en de Park & Ride-locatie in de Beatrixhaven.

Onderstaande tabel maakt de baten van de parkeerbelasting inzichtelijk voor de gemeente Maastricht.

Tabel 19 Overzicht baten parkeerbelasting gemeente Maastricht

Reclamebelasting	2015 (realisatie)	2016 (begroot)	2017 (begroot)
Baten	€ 9.459.000	€ 9.776.000	€ 9.776.000

In onderstaande tabel vergelijken we het uurtarief van het straatparkeren in de stad.

Tabel 20 Overzicht uurtarieven straatparkeren gemeente Maastricht en goed vergelijkbare gemeenten

Parkeerbelasting	Maastricht	Leeuwarden	Nijmegen	Sittard-Geleen	Heerlen	Dordrecht	Leiden	Venlo
Straatparkeren per uur in de stad	€ 2,60	€ 2,80	€ 2,60	€ 1,30	€ 2,00	€ 2,80	€ 2,70	€ 3,70
	Maastricht	Eijsden-Margraten	Meerssen	Gulpen-Wittem	Vaals	Valkenburg a/d Geul		
Straatparkeren per uur in de stad	€ 2,60	n.v.t.	€ 0,70 (1 ^e uur; € 0,80 2 ^e uur)	€ 1,20	€ 1,20	€ 1,80 (1 ^e uur € 0,60)		

Belastingsoorten die nog niet worden geheven

De gemeente Maastricht heft de volgende belastingen niet:

- **Baatbelasting** – De baatbelasting wordt door gemeenten geheven van de eigenaar van wie een onroerende zaak is gebaat bij voorzieningen die tot stand zijn gebracht door of met medewerking van de gemeente. In de meeste gevallen zijn de inkomsten uit deze belastingsoort beperkt. De gemeente heeft in 2008 de baatbelasting afgeschaft. In de plaats hiervan is de gemeente reclamebelasting gaan heffen (zie hierboven).
- **Roerende zaakbelasting** – De roerendezaakbelasting (RZB) is een gemeentelijke belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten. Roerende woon- en bedrijfsruimten zijn ruimten die duurzaam aan een plaats verbonden zijn en dienen tot permanente bewoning of gebruik. Voorbeelden hiervan zijn woonschepen. Geen van de goed vergelijkbare gemeenten heft deze belastingsoort.
- **Forensenbelasting** – De forensenbelasting dient ertoe om mensen die relatief veel in een gemeente verblijven, maar geen ingezetene zijn van deze gemeente, mee te laten betalen aan voorzieningen in die gemeente. Het doel is niet om kosten voor deze voorzieningen één-op-één te verhalen, maar juist om een bijdrage te vragen aan het algemene voorzieningenniveau van de gemeente, zie ook art. 223 Gemeentewet (bron: VNG). Vooral kleine gemeenten in de buurt van een grote stad heffen deze belasting.

Inkomsten

Bij het onderdeel inkomsten wordt de afhankelijkheid van het Rijk voor de verwerving van inkomsten bekeken. Dit is in negatieve zin geformuleerd de gevoeligheid voor rijksbezuinigingen. Hoe hoger de afhankelijkheid van het Rijk, hoe minder flexibel de begroting van een gemeente is. Daarbij onderscheiden we de afhankelijkheid van de Algemene Uitkering en de afhankelijkheid van specifieke uitkeringen. Hoe hoger het aandeel van rijksuitkeringen in de begroting, hoe lager de flexibiliteit, want de flexibiliteit zit dan alleen aan de uitgavenkant. De gemeente Maastricht laat in cijfers de volgende afhankelijkheid zien.

Tabel 21 Mate van afhankelijkheid van uitkering van het Rijk

Gemeente Maastricht	2015 Begroot	2016 Begroot	2017 Begroot	2018 Begroot	2019 Begroot	2020 Begroot
Algemene uitkering	€ 110.174.172	€ 117.543.509	€ 116.464.237	€ 118.088.532	€ 120.116.698	€ 120.860.907
Specifieke uitkeringen	€ 24.426.706	€ 26.072.193	€ 23.837.961	€ 23.021.744	€ 23.082.261	€ 23.235.638
Integratie-uitkering Sociaal Domein	€ 110.569.082	€ 103.108.574	€ 96.224.168	€ 95.608.991	€ 94.965.664	€ 93.728.039
Decentralisaties AWBZ/Wmo	€ 48.620.685	€ 45.352.565	€ 43.988.945	€ 44.515.791	€ 44.918.101	€ 44.872.498
Decentralisaties Jeugd	€ 31.283.494	€ 28.699.458	€ 24.987.337	€ 25.268.087	€ 25.268.124	€ 25.272.136
Decentralisaties Participatiewet	€ 30.664.903	€ 29.056.551	€ 27.247.886	€ 25.825.113	€ 24.779.439	€ 23.583.405
Eigen inkomsten	€ 246.499.040	€ 272.781.724	€ 249.147.634	€ 247.458.733	€ 239.186.377	€ 239.524.416
Totale exploitatie (baten)	€ 491.669.000	€ 519.506.000	€ 485.674.000	€ 484.178.000	€ 477.351.000	€ 477.349.000
% algemene uitkering van totale baten	22,41%	22,63%	23,98%	24,39%	25,16%	25,32%
% specifieke uitkeringen van totale baten	4,97%	5,02%	4,91%	4,75%	4,84%	4,87%
% integratie-uitkering sociaal domein van de totale baten	22,49%	19,85%	19,81%	19,75%	19,89%	19,64%
% rijksuitkeringen van totale baten	49,86%	47,49%	48,70%	48,89%	49,89%	49,82%

De specifieke uitkeringen bestaan uit rijksbijdragen rondom doeluitkeringen, bijvoorbeeld in het kader van maatschappelijke opvang en OGGZ, bevolkingsdaling, toelage huishoudelijk hulp et cetera en integratie-uitkeringen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet maatschappelijk ondersteuning, peuterspeelzaalwerk, decentralisatie provinciale taken vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Vanaf 2015 ontvangen de gemeenten gelden aangaande de integratie-uitkering Sociaal Domein (decentralisaties AWBZ/Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet). Dit bedroeg voor de gemeente Maastricht in 2015 € 110.569.082,—, verder aflopend naar € 93.728.039,— in 2020.

De eigen inkomsten bestaan uit de baten die de gemeente genereert op de programma's (geen rijksoverdracht). Hierbij kan gedacht worden aan inkomsten uit belastingen, leges, grondexploitaties, bestemmingsheffingen (rioolheffing en afvalstoffenheffing) et cetera.

Uit de *Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2015*³³ blijkt dat de gemeente Maastricht per inwoner 29% meer aan rijksbijdragen krijgt dan het landelijk gemiddelde. Dat is overigens regulier voor gemeenten van deze omvang. De grote gemeenten ontvangen ruim meer dan het landelijk gemiddelde.

We concluderen dat de gemeente Maastricht voor iets minder dan de helft van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor meer dan de helft van overige inkomsten. Vanaf 2015 zien we die afhankelijkheid op de specifieke uitkeringen licht toenemen door de uitkeringen in het kader van de decentralisatie (uitkeringen in het kader van de integratie-uitkering sociaal domein). Daarmee is er, vergeleken met landelijke gemiddelden van gemeenten van gelijke omvang, een redelijke eigen beleidsruimte aanwezig. Dit behoeft in die zin nuanceren dat eigen beleidsruimte niet hetzelfde is als bestedings- ruimte. De gemeente kan door middel van eigen maatregelen, rentebeleid en tarievenbeleid wel meer dan een gemeente die grotendeels afhankelijk is van het Rijk.

³³ COELO, 2015, *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2015*, COELO Groningen, p. 1-72.

De gemeente Maastricht heeft nog ruimte in haar eigen belastingen om extra middelen te generen. Wij noemen als voorbeeld de onbenutte belastingcapaciteit op de OZB.

Grondexploitatie

Wijzigingen regels grondexploitatie nieuwe BBV

Voordat wij ingaan op de grondexploitaties van de gemeente Maastricht, schetsen wij de wijzigingen van het wettelijk kader door het nieuwe Besluit Begroten en Verantwoorden gemeenten en provincies (BBV).

Voor grondexploitaties zijn in het kader van het BBV nieuwe regels opgesteld. Deze veranderingen in regelgeving hebben als doel om duidelijkheid en transparantie te verschaffen over welke kosten wel en welke kosten niet thuishoren in een gemeentelijke grondexploitatie. Dit verbetert de vergelijkbaarheid van de jaarrekening en de begroting binnen de gemeente en zorgt voor dezelfde waardering in de boeken waarover ook de fiscus zal afrekenen. Ook het voorzichtigheidsargument speelt een rol. Na de forse afboekingen in de afgelopen jaren wil men voorkomen dat er opnieuw hoge boekwaardes kunnen ontstaan, waarvan later blijkt dat die niet meer terugverdiend kunnen worden.

De consequenties van deze veranderingen zijn als volgt:

- Bouwgrondexploitatie is een ondernemersactiviteit waarover vennootschapsbelasting wordt berekend, dus om misverstanden te voorkomen worden met ingang van 1 januari 2016 fiscaal en BBV-technisch dezelfde kosten aan de grondexploitatie toegerekend.
- Op de boekwaarde van de 'niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) kan met ingang van 1 januari 2016 niet langer rente of andere kosten worden bijgeschreven. Dergelijke gronden worden niet meer als grondexploitatie gezien, maar worden opgenomen onder de materiële vaste activa (MVA) tegen een boekwaarde die nooit hoger ligt dan de huidige marktwaaarde. In theorie kan dit nog tot afwaarderingen leiden, waarbij een overgangsregeling van vier jaar geldt: als de gronden vóór 31 december 2019 in exploitatie genomen worden, kan de afwaardering achterwege blijven. In praktijk zal die niet meer voorkomen, omdat de NIEGG's veelal reeds zijn afgewaardeerd.
- Ten aanzien van de bouwgronden in exploitatie (BIE) kunnen door de wijzigingen minder kosten vanuit de grondexploitatie worden gedekt. Zo mogen alleen nog werkelijk gemaakte rentekosten worden bijgeschreven. En niet alle bovenwijkse voorzieningen kunnen nog zonder meer uit de grondexploitatie worden gedekt. Voor de berekening van de netto contante waarde (NCW) moet de disconteringsvoet in het huidige voorstel voortaan gelijk zijn aan de rentevoet. Dit zorgt voor een uniforme werkwijze bij het bepalen van de omvang van verliesvoorzieningen.
- De looptijd van grondexploitaties wordt in principe beperkt tot 10 jaar (> 10 jaar is enkel toegestaan indien dit goed gemotiveerd en geautoriseerd wordt door de raad).
- Er mag geen indexering meer worden toegepast op toekomstige opbrengsten die een langere planningshorizon hebben dan tien jaar.

Grondexploitatiebeleid gemeente Maastricht

In april 2012 heeft de gemeenteraad van Maastricht de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid vastgesteld. Met de nota geeft de gemeente aan op welke wijze en met welke instrumenten zij aan de stedelijke ontwikkelingsopgaven en huisvestingsvraagstukken uitvoering wenst te geven.

De gemeente Maastricht heeft in de kadernota aangegeven een actieve rol met een proactief aankoopbeleid op de grond- en vastgoedmarkt te willen continueren voor zover het de acht aangewezen brandpunten betreft, zij het met maatwerk (de brandpunten zijn de grootstedelijk projecten in de stad). Buiten de aangewezen brandpunten zal de gemeente vooral regulerend en kaderstellend optreden door middel van het publiekrechtelijke instrumentarium.

Vanaf 2010 heeft de gemeente de plancapaciteit voor de nieuwbouw van woningen binnen de stad teruggebracht van 12.000 naar 3.500 woningen. De huidige plancapaciteit is nog zo'n 3.400 woningen (exclusief studentenhuysvesting). Tot en met het jaar 2020 is er nog behoefte aan de bouw van 500 tot 1.000 woningen; deze moeten, gezien de behoefte, in hoofdzaak gebouwd worden op rustige plekken in of in de directe nabijheid van de binnenstad. Na 2020 is de behoefte aan toevoegen van woningen onzeker, maar het is belangrijk dat er plancapaciteit beschikbaar blijft die snel kan worden ingezet als de markt daarom vraagt. Door middel van de Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties wordt een doorkijk geschetst van de consequenties hiervan.

Afgelopen jaar is de Nota Stedelijk Programmering 2016-2020 vastgesteld. In deze nota werd geconcludeerd dat er naast een te hoge plancapaciteit ook onwenselijk geachte programmeringen zijn wat betreft het soort/type woning dan wel de locatie. Om ook voor de toekomst de stad Maastricht te behouden als aantrekkelijke woonstad bevat de nota verschillende maatregelen. De financiële vertaling van de consequenties voor de gemeentelijke grondexploitaties heeft in de jaarrekening 2015 plaatsgevonden door middel van een additionele storting in de voorziening stedelijke programmering à € 17,7 mln.

De grondexploitaties laten alle een neutraal resultaat zien in de calculaties (zie tabel 22). Hierbij past de opmerking dat tussentijdse verliezen al zijn genomen door middel van het treffen van voorzieningen.

In totaliteit is er voor € 82,8 mln. aan voorzieningen getroffen. Inmiddels is vast komen te staan dat voor een bedrag à € 16,68 mln. het verlies onherroepelijk is en er heeft aanwending van de verliesvoorziening plaatsgevonden. Het resterend saldo verliesvoorziening stedelijke herprogrammering bedraagt derhalve nog € 66,2 mln.

Voor dit onderzoek hebben wij gekeken naar de Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties 2015 (MPVG). Hierin zijn de nieuwe regels van het BBV nog niet in doorgevoerd. De gemeente maakt bijvoorbeeld ten aanzien van haar grondexploitaties nog onderscheid tussen:

1. bouwgrond in exploitatie (BIE);
2. niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).

De NIEGG's zijn recentelijk omgezet naar MVA's – strategische gronden.

Het volgende overzicht geeft inzicht in boekwaarden en het verwachte eindresultaat op eindwaarde van de plannen in exploitatie. Dit overzicht is gebaseerd op peildatum 31-12-2015.

Tabel 22 Grondexploitaties (in exploitatie genomen) gemeente Maastricht peildatum 31-12-2015

Grondexploitaties gemeente Maastricht (in exploitatie genomen)										
Nr	Omschrijving project	Boekwaarde per 31-12-2015	Nog te maken kosten	Nog te ontvangen opbrengsten	Risico (reëel)	Resultaat (worst case)	Resultaat (Reëel CW)	Resultaat (best case)	Benodigde weerstandscapaciteit	Looptijd
1	Geusselt	€ 6.814.805	€ 7.995.711	€ 14.810.517	€ 253.640	€ -1.037.392	€ -	€ 487.231	€ -486.634	2027
2	Randwyck Noord	€ 1.243.651	€ 5.346.329	€ 6.590.000	€ 1.443.000	€ -1.654.143	€ -	€ 670.033	€ -725.099	2022
3	Brightlands MHC Plandeel 1	€ -	€ 8.414.974	€ 8.414.974	pm	nvt	€ -	nvt	€ -	
4	Beatrixhaven deelplan 2 / Totaal revitalisering	€ -626.105	€ 603.877	€ -	€ 105.000	nvt	€ 21.476	nvt	€ -	2016
5	Beatrixhaven Middengebied	€ 3.158.526	€ 3.955.458	€ 7.113.984	€ 412.500	€ -621.649	€ -	€ 370.909	€ -295.384	2020
6	Beatrixhaven – SBF terrein	€ 313.551	€ 910.508	€ 1.211.904	€ 194.252	€ -236.014	€ -11.347	€ 34.467	€ -60.948	2016
7	Brusselse Poort - Winkel-centrum	€ -	€ 696.080	€ 721.116	€ 66.900	€ -40.649	€ 24.189	€ 27.898	€ -17.413	2016
8	Caberg-Malpertuis	€ -	€ 3.222.306	€ 3.222.306	pm	€ -434.295	€ -	€ 72.294	€ -268.364	2020
9	Malberg - herstructurering	€ -873.098	€ 1.297.767	€ 424.669	€ -	€ -159.079	€ -	€ 25.628	€ -60.365	2021
10	Mariaberg - Trichterveld	€ -674.697	€ 674.697	€ -	pm	nvt	€ -	nvt	€ -	2016
11	Witte Vrouwen Veld - Essentterrein	€ 2.083.188	€ 799.312	€ 2.882.500	€ 280.000	€ -677.903	€ -	€ 367.276	€ -277.236	2021
12	A2 – Boouwgrondexploitaties 5 plots	€ -	€ 410.902	€ 410.902	€ -	nvt	€ -	nvt	€ -	2016
13	A2 - Appartementen	€ -	€ 782.734	€ 782.734	€ -	nvt	€ -	nvt	€ -	2016
	A2 - Overig	€ -	€ 40.581	€ 40.581	€ -	nvt	€ -	nvt	€ -	2016
14	Amby - Hagerhof	€ -713.739	€ 801.517	€ 87.778	€ 62.500	€ 4.705	€ -	€ -3.550	€ -2.621	2016
15	Ambyerveld	€ 6.546.726	€ 2.659.794	€ 9.206.520	€ 303.000	€ -1.957.388	€ -	€ 1.091.144	€ -754.850	2023
16	Hoolhoes	€ 129.219	€ 3.214.789	€ 3.344.008	pm	€ -801.031	€ -	€ 163.798	€ -354.567	2021
17	Bedrijvenpark Maastricht Zuid	€ 4.548.868	€ 15.242.580	€ 19.791.448	€ 4.638.000	€ -3.757.983	€ -	€ 1.588.567	€ -1.495.466	2025
<i>Grondexploitatie wet initiatieven</i>										
1	Demerhof fase 2	€ -	€ -	€ -	€ -		€ -			
2	Kommelkwartier - Klevarie	€ -	€ 130.377	€ 130.377	€ -		€ -			
3	Lage Barakken 22	€ -9.674	€ 9.674	€ -	€ -		€ -			
4	Budgethotel Stationstraat	€ -	€ -	€ -	€ -		€ -			
5	Wolder Hoeve Castermans	€ -10.038	€ 19.978	€ 9.940	€ -		€ -			
6	A2 – Initiatief Scharnerweg Ahold	€ 19.422	€ 55.578	€ 75.000	€ -		€ -			
7	Jekerkwartier – vml Vermi-cellifabriek Bauduinterrein	€ -	€ -	€ -	€ -		€ -			
8	Planontwikkeling De Ridder	€ -	€ 0	€ -	€ -		€ -			
Totaal		€ 21.950.605	€ 57.285.523	€ 79.271.258	€ 7.758.792	€ -11.372.821	€ 34.318	€ 4.895.695	€ -4.798.947	
<i>Speciale projecten - deelnemingen</i>										
	Belvédère	€ 46.400.000	€ 234.900.000	€ 203.000.000	pm	pm	€ 68.900.000	pm	€ -68.900.000	
	Stichting Ontwikkelingsmaatschappij Enci-gebied (SOME)	€ -19.899	pm	pm	€ 1.665.000	pm	pm	pm	€ -166.500	
Totaal		€ 46.380.101	€ 234.900.000	€ 203.000.000	€ 1.665.000	€ -	€ 68.900.000	€ -	€ -69.066.500	

De gemeente Maastricht maakt ten aanzien van de gronden in exploitatie een onderscheid in 'speciale projecten'/deelnemingen, die als aparte grondexploitaties worden behandeld gezien de lange doorlooptijd en de lopende grondexploitaties.

Uit tabel 22 blijkt dat de gemeente Maastricht voor de plannen in exploitatie € 7.758.792,— aan risicoreservering heeft getroffen. Op basis van het reële scenario is er bij de plannen in exploitatie nagenoeg geen tekort. Op basis van het worstcasescenario wordt het tekort van de plannen € 11,4 mln. De benodigde weerstandscapaciteit voor de plannen in exploitatie is bepaald op € 4,8 mln. Dit betreft risicoreserveringen voor risico's in de planvorming binnen het MPVG. In de dekking van het plan wordt rekening gehouden met deze risico's. In de calculatie voor het weerstandsvermogen worden de risico's buiten de plannen aangaande GREX meegenomen.

De grondexploitatie Belvédère 2015 (inclusief de aanpassing hoofdinfrastructuur Noorderbrug c.a. en inclusief terrein Nutsbedrijven) is op 9 juni 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. Deze grondexploitatie sloot met een geprognosticeerde onrendabele top van € 64,4 mln. op eindwaarde; dit is € 56,3 mln. contante waarde op 01-01-2015. De grondexploitatie 2016 sluit met een geprognosticeerde onrendabele top van € 78,3 mln. op eindwaarde; dit is € 68,9 mln. contante waarde op 01-01-2016. De stijging van de geprognosticeerde onrendabele top wordt met name veroorzaakt door een aanpassing van de grondprijzen in het plandeel Sphinx-Zuid.

De benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente ten behoeve van de gebiedsontwikkeling Belvédère is gelijk aan het resultaat van het reële scenario van de MPGV 2015 en bedraagt een tekort van € 68,9 mln. De benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente voor het plan SOME is gelijk aan de reële risico-inschatting en bedraagt op basis van de risicoanalyse € 166.500,—. De in totaal benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente met betrekking tot de deelnemingen bedraagt € 69.066.500,—. Dit bedrag wordt doorgecalculeerd met een kanspercentage in het weerstandsvermogen.

Onderstaand overzicht maakt de NIEGG's van de gemeente Maastricht inzichtelijk. Zoals eerder aangeven, dienen deze in de jaarrekening 2016 straks ondergebracht te zijn bij MVA – strategische gronden. De gemeente heeft op deze ontwikkeling geanticipeerd door bijvoorbeeld Bedrijventerrein Lanakerveld al af te waarderen naar agrarische waarde.

Tabel 23 Grondexploitaties (niet in exploitatie genomen) gemeente Maastricht peildatum 31-12-2015

Grondexploitatie gemeente Maastricht (niet in exploitatie genomen)			
Project	Boekwaarde per 31-12-2015	Risico (reëel)	Toelichting
1 Gebiedsontwikkeling Noord-Oost	€ -	pm	Naast de boekwaarde (€ 0) is er een bestemmingsreserve Noord-oost ten bedrage
2 BrightLands MHC / Gebiedsontwikkeling Randwyck	€ -	€ 140.000	Omvat totaalplan, dat wordt opgesplitst in meerdere deel-plannen
3 Biesland – Cannerweg	€ 560.000	€ 220.000	
4 Herontwikkeling Heer – Scharn	€ -	pm	
5 Heer – VV Heer in den Drink	€ -	€ 15.000	Deelplan van Herontwikkeling Heer - Scharn
6 Heer – Demertstraat	€ -	€ -	Deelplan van Herontwikkeling Heer - Scharn
7 Keerderstraatje – VV Scharn	€ -	€ -	Deelplan van Herontwikkeling Heer - Scharn
8 Mariaberg – Herstructurering	€ -	€ 52.500	
9 Mariaberg – Biedemeier	€ -	€ 12.500	
10 Pottenberg – herstructurering	€ -71.685	€ 5.000	
11 Oud Wyck – Palace	€ 907.068	€ 180.000	
12 Jojohaven – Autarkwoningen	€ -61.505	pm	
13 Dousberg	€ 280.000	pm	
14 Bedrijventerrein – Lanakerveld	€ 2.297.584	€ -	Na afwaardering 2014 tot agrarische waarde
15 Grondexploitatiewetinitiatieven	€ -	€ 12.500	
Totaal	€ 3.911.462	€ 637.500	

Risicobenadering grondexploitatie

Onze benadering voor het kwantificeren van risico's bestaat uit vier elementen:

1. Inventariseren van projectspecifieke risico's in de plannen. Belangrijk is dat deze risico's regelmatig worden gemonitord. Eventuele verliezen worden direct genomen.
2. Totaal voorraden niet in exploitatie genomen gronden minimaliseren. Zoals hierboven beschreven is deze voorraad in de gemeente Maastricht circa € 3,9 mln.
3. Een percentage van de geraamde nog te maken kosten reserveren vanuit de gedachte dat er in veel plannen sprake is van een te optimistische planning. Bij vertraging in het plan is er sprake van extra rentebijdragen over de boekwaarde.
Bij een vertraging van één à twee jaar is er al snel sprake van tot 20% verhoogde boekwaarde. Daarmee neemt het (positieve) resultaat ook af.
4. Een percentage van de geraamde grondopbrengsten reserveren. De ramingen van toekomstige opbrengsten zijn namelijk sterk afhankelijk van de economische vooruitzichten. Ook hier is al snel sprake van 20% lagere opbrengsten.

De kans dat beide laatste risico's zich tegelijk zullen voordoen is in het huidige tijdsgewricht aanzienlijk en wordt ingeschat op 40%. Onze risico-inschatting geeft aan hoe groot de reserve grondexploitatie minimaal moet zijn om de risico's te kunnen opvangen.

Tabel 24 Minimale omvang van risicoreserve grondexploitaties gemeente Maastricht (exclusief deelnemingen)

Grondexploitaties	Totaal	Risicofactor	Risico
Geraamde exploitatiekosten	€ 57.285.523,—	20%	€ 11.457.105,—
Geraamde exploitatieopbrengsten	€ 79.271.258,—	20%	€ 15.854.252,—
			€ 27.311.356,—
		40%	
			€ 10.924.542,—

In het MPVG heeft de gemeente Maastricht uiteengezet hoe zij omgaat met de bepaling risico's aangaande de grondexploitaties. Voor de plannen bouwgrondexploitatie in exploitatie zijn de generieke risico's vertaald via het doorrekenen van drie scenario's: een reëel, een worstcase- en een bestcasescenario. Bij het doorrekenen van deze scenario's zijn telkens de volgende parameters gehanteerd: het rentepercentage, de kosten-indexering, de opbrengstenindexering en verschuivingen van opbrengsten in de tijd door bijvoorbeeld een ander uitgiftetempo.

Zoals aangegeven heeft de gemeente op basis van deze risicocalculatiemethode berekend dat de benodigde weerstandscapaciteit € 4,8 mln. bedraagt voor de IEGG's en € 637.500,— voor de NIEGG's. Om een totaalbeeld te vormen dienen de bedragen omtrent benodigde weerstandsvermogen en risico's van deelnemingen hierin ogenschouw te worden genomen (€ 69,1 mln.). De gemeente loopt hier de grootste risico's, maar heeft hier ook voorzieningen voor getroffen en heeft de risico's hiervan ook meegenomen in de bepaling van het weerstandsvermogen.

In de Nota Algemene Reserve B en O en weerstandsvermogen grond- en vastgoedexploitaties (vastgesteld op 31 maart 2015) is weergegeven hoe het benodigde weerstandsvermogen bepaald wordt. De aanwezige weerstandscapaciteit B en O (dit is de Algemene Reserve B en O) is nihil. Hierdoor is er geen weerstandsvermogen meer aanwezig bij B en O. Het gemeentebrede weerstandsvermogen fungeert hier nu als achtervang.

Kengetal grondexploitatie

In 2015 is er aantal kengetallen vastgesteld door de commissie-Depla (landelijke normering) die gemeenten dienen op te nemen in hun P&C-documenten. Eén van deze kengetallen is het kengetal grondexploitatie. Dit geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Een laag percentage geeft dus aan dat het risico relatief klein is. Dit behoeft echter de nuance dat een lage (huidige) boekwaarde geen volledig beeld geeft van de nog te maken kosten en de verwachte inkomsten. Gemeenten kunnen op basis van dit kengetal dus niet één-op-één met elkaar vergeleken worden; het getal laat een momentopname zien.

Voor de gemeente Maastricht is het kengetal grondexploitatie 3% in 2015 (realisatie), 3% in 2016 (begroting) en 4% in 2017 (begroting)³⁴. Dit kan gekenmerkt worden als goed.

Dit goede kengetal wordt veroorzaakt doordat de gemeente Maastricht veel verwachte verliezen reeds heeft afgedicht door middel van het treffen van voorzieningen en daarnaast reeds gemaakte verliezen heeft genomen en afgewaardeerd in boekwaarde.

Treasury

Bij het onderdeel treasury kijken we welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. Daarnaast kijken we naar de risico's in de sfeer van afgegeven garanties.

Kerndoelstellingen van treasury binnen de gemeente Maastricht zijn optimalisering van de financiële logistiek, het beschermen van het vermogen en het resultaat tegen financiële risico's en het verkrijgen en handhaven van toegang tot de financiële markten.

Kengetallen met betrekking tot treasury

De gemeente Maastricht heeft een schuldratio of debratio³⁵ van 49,5% in 2013, 61,12% in 2014 en 70,77% in 2015. Dit getal laat zien dat de gemeente Maastricht een relatief groot gedeelte van haar activa financiert met vreemd vermogen (ten opzichte van andere gemeenten). Het kengetal debratio laat in de begroting 2017 voor het boekjaar 2016 een lichte daling zien naar 64%, waarna de debratio weer stijgt naar 74%. Deze daling wordt veroorzaakt door een daling van het eigen vermogen, vooral door de geraamde onttrekkingen aan het Vruchtboomfonds, reserve A2 en gebiedsontwikkeling Noordoost, samengaan met een geraamde stijging van de langlopende schulden. Volgens de normeringen van de commissie-Depla (landelijke normering – art. 11 BBV) geeft een debratio van hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het goed wanneer de debratio onder de 50% blijft.

In onderstaand schema hebben wij de nettoschuld (gecorrigeerd voor alle leningen en niet-gecorrigeerd)³⁶⁺³⁷⁺³⁸ in drie soorten kengetallen weergegeven.

³⁴ Grondexploitatie: Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de in totaal geraamde baten. Wanneer dit percentage onder de 20% is, is dit goed. Is het percentage tussen de 20% en 35%, dan is het oordeel voldoende. Is het percentage boven de 35%, dan is het kengetal onvoldoende.

³⁵ Schuldratio of debratio = vreemd vermogen/totaal vermogen. De schuldratio is een kengetal en geeft aan in welke mate een organisatie is gefinancierd met vreemd vermogen.

³⁶ De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie en de hoogte van de investeringen uit het nabije verleden. Met andere woorden: hoe zwaar drukt de schuld op de begroting van de gemeente?

³⁷ Nettoschuld = (langlopende schulden + kortlopende schulden + crediteuren + overlopende passiva) -/(langlopende uitzettingen + kortlopende vorderingen + liquide middelen + overlopende activa)/(inkomsten voor bestemming reserves).

³⁸ Voor definities van begrippen verwijzen wij naar: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-38101.html> & <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14#HoofdstukIV>. Hier wordt ook aangegeven wat het verschil tussen de niet-corrigeerde nettoschuld en de gecorrigeerde nettoschuld. Bij de gecorrigeerde nettoschuld worden alle uitstaande leningen (onderdelen B en C, zie art. 36 BBV) meegenomen in de berekening.

Tabel 25 Nettoschuld voor de gemeente Maastricht uitgedrukt per inwoner en als quote voor de boekjaren 2013, 2014, 2015 (gerealiseerd) en 2016 en 2017 (begroot)

	Ultimo 2013	Ultimo 2014	Ultimo 2015	Ultimo 2016	Ultimo 2017
Nettoschuld	€ 141.006	€ 169.027	€ 306.388	€ 357.778	€ 369.826
Nettoschuld per inwoner	€ 1.154	€ 1.380	€ 2.501	€ 2.921	€ 3.010
Nettoschuldquote	33,75%	40,23%	62,32%	69,06%	75,97%
Nettoschuld (gecorrigeerd)	€ 65.837	€ 98.035	€ 205.714	€ 261.958	€ 276.042
Nettoschuld (gecorrigeerd) per inwoner	€ 539	€ 800	€ 1.679	€ 2.138	€ 2.247
Nettoschuldquote (gecorrigeerd)	15,76%	23,34%	41,84%	50,56%	56,70%

Als we kijken naar de netto schuldquote (mate waarin de schuldenlast drukt op de begroting van de gemeente) blijft de gemeente Maastricht onder de grens van de normering van commissie-Depla van 90%, waardoor dit als goed te bestempelen is. De gemeente is dus in staat voor relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. We constateren dat de schuldratio van de gemeente Maastricht de afgelopen jaren is toegenomen, zoals hierboven genoemd. Dit heeft te maken met de financieringsbehoefte ten aanzien van grootstedelijk projecten.

Financiering – kasgeldlimiet en renterisiconorm

De boekwaarde van de opgenomen geldleningen (vreemd vermogen) bedroeg op 31 december 2015 € 475.788.000,—. Dit bedrag bestaat uit de volgende componenten:

Tabel 26 Opbouw vreemd vermogen gemeente Maastricht voor de boekjaren 2013, 2014 en 2015 (x € 1.000,—)

x € 1.000,—	Ultimo 2013	Ultimo 2014	Ultimo 2015
Voorzieningen	€ 27.357	€ 40.580	€ 45.936
Langlopende schulden	€ 122.672	€ 131.245	€ 223.906
Kort lopende schulden	€ 85.961	€ 174.149	€ 137.493
Overlopende passiva	€ 52.910	€ 67.079	€ 68.453
Totaal vreemd vermogen	€ 288.900	€ 413.053	€ 475.788

Van de langlopende schulden is er in 2015 € 256.000,— aan waarborgsommen. De waarborgsommen hebben betrekking op diverse zaken, waaronder planschade, sleutgeld, strandplaatsen en parkeerpassen.

De stijging van de voorzieningen van 2014 naar 2015 is grotendeels te verklaren door het omzetten van de reserves riolering en afval naar een voorziening. In 2015 had de gemeente Maastricht een grote financieringsbehoefte met betrekking tot infrastructurele projecten (bijvoorbeeld voor de aankoop van het MECC en de financiering van de verlegging Noorderbrug). De financieringsbehoefte is grotendeels ingevuld met het aantrekken van kortlopende leningen, in verband met de lage rentestand. Daarnaast zijn er voor de grote investeringen ten aanzien van de infrastructurele projecten langlopende leningen aangetrokken. De langlopende schulden nemen toe met + € 92.661.000,— in 2015 ten opzichte van 2014.

De omvang van de schulden neemt conform de begroting 2017 verder toe naar € 283,1 mln. per 1 januari 2017. Deze portefeuille dekt enerzijds de financieringsbehoefte van de eigen organisatie (financiering activa en bedrijfsvoering), anderzijds zijn er leningen aangetrokken voor de uitoefening van de gemeentelijke publieke taak ter financiering van verbonden partijen, gelieerde instellingen en gemeentelijke deelnemingen. De geprognosticeerde omvang van de verstrekte langlopende geldleningenportefeuille bedraagt per 1 januari 2017 circa € 134,5 mln. De risico's zijn beperkt; zie hiervoor ook de renterisiconorm, die verderop wordt behandeld (zie tabel 28). 43,3% (circa € 58,2 mln.) van de verstrekte leningenportefeuille is gedekt door een zekerheid, met name het recht van 1^e hypotheek. 56,7% (circa € 76,3 mln.) is niet gedekt door een (vorm van) zekerheid. De grootste leningen die niet zijn gedekt door zekerheden zijn leningen die verstrekt zijn aan de WOM Belvédère (€ 62,7 mln.), de MTB (€ 12,1 mln.) en Enexis (€ 0,7 mln.); zie hiervoor specifiek pagina 197 van de begroting 2017 van de gemeente Maastricht voor de afwegingen ten aanzien hiervan.

Voor het aantrekken van een kortlopende lening dient rekening gehouden te worden met de kasgeldlimiet³⁹. De Wet Fido maximeert met de kasgeldlimiet de kortlopende schuld. De kasgeldlimiet is gelijk aan een bepaald percentage (8,5%) van het begrotingstotaal. Voor 2015 bedraagt deze limiet dan € 49,6 miljoen en voor 2016 € 49,9 mln. De kasgeldlimiet is alleen in het eerste kwartaal van 2015 overschreden. Dit is ook het geval voor het 1^e kwartaal van 2016 (zie tabel 27). Conform de bepalingen in de Wet Fido is dit echter toegestaan (zelfs twee achtereenvolgende kwartalen mag er worden overschreden). In onderstaand overzicht wordt de kasgeldlimiet afgezet tegen de liquiditeitspositie van de gemeente Maastricht per kwartaal voor het boekjaar 2015 en de eerste twee kwartalen van 2016.

Tabel 27 Kasgeldlimiet per kwartaal 2015 en kwartaal 1 en 2 van 2016 afgezet tegen de liquiditeitspositie van de gemeente Maastricht

X € 1.000,—	2015: Kwartaal 1	2015: Kwartaal 2	2015: Kwartaal 3	2015: Kwartaal 4	2016: Kwartaal 1	2016: Kwartaal 2
Liquiditeitspositie	€ 60.852	€ 26.588	€ 40.367	€ 40.647	€ 91.783	€ 34.001
Kasgeldlimiet	€ 49.586	€ 49.586	€ 49.586	€ 49.586	€ 45.882	€ 45.882

Behalve op de kasgeldlimiet wordt er binnen treasury gestuurd op de renterisiconorm. De renterisiconorm maakt deel uit van het renterisicobeheer van een gemeente⁴⁰.

³⁹ Kasgeldlimiet heeft als doel om een grens te trekken ten aanzien van korte financiering (kortlopend krediet). Juist voor korte financiering geldt dat het renterisico aanzienlijk kan zijn, aangezien fluctuaties in de rente bij korte financiering direct een relatief grote invloed hebben op de rentelasten. Kasgeldlimiet wordt berekend door de verhouding tussen kortlopende schulden en vlottende activa af te zetten tegen de toegestane kasgeldlimiet.

⁴⁰ Renterisicobeheer omvat het beperken van de invloed van (externe) rentewijzigingen op de financiële resultaten van de gemeente. Een belangrijk uitgangspunt van de Wet Fido is het beheersen van de renterisico's op de vaste schuld (schuld met een rentetypische looptijd vanaf één jaar). Het renterisico met betrekking tot de renterisiconorm heeft betrekking op de contractuele renteherzieningen en de aflossingen op de vaste schuld. Het renterisico wordt verkleind door aflossingen in de tijd te spreiden. Het renterisico wordt in een jaar getoetst aan de renterisiconorm. De renterisiconorm wordt berekend door een vastgesteld percentage (20% voor de provincies, de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen en 30% voor de waterschappen) te vermenigvuldigen met het begrotingstotaal. De renterisiconorm dient jaarlijks als onderdeel van de financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag te worden opgenomen. Het renterisico kan gestuurd worden door bij het aantrekken van nieuwe langlopende financieringsmiddelen rekening te houden met de vervalkalender en renteherzieningen van de bestaande vaste schuld. Ook de keuze voor de aflossingsvorm (lineair, annuïtair of fixe) beïnvloedt de aflossingen per jaar en dus ook het renterisico van de komende jaren. Het verlengen van de gemiddelde looptijd van de leningenportefeuille verlaagt het renterisico.

Het volgende overzicht maakt het renterisico voor de gemeente Maastricht voor de periode 2017-2020 inzichtelijk.

Tabel 28 Renterisiconorm gemeente Maastricht voor de periode 2017-2020

Renterisico gemeente Maastricht 2017-2020		2017	2018	2019	2020
Stap	Variabele				
1	Renteherziening	€ -	€ -	€ -	€ -
2	Aflossingen	€ 21.187.000	€ 26.297.000	€ 28.546.000	€ 20.765.000
3	Renterisico (1 +2)	€ 21.187.000	€ 26.297.000	€ 28.546.000	€ 20.765.000
4	Renterisiconorm	€ 100.299.200	€ 97.790.400	€ 95.396.000	€ 95.897.400
5a = 4 > 3	Renterisico onder norm	€ 79.112.200	€ 71.493.400	€ 66.850.000	€ 75.132.400
5b = 3 > 4	Overschrijding van de norm	€ -	€ -	€ -	€ -
4a	Begrotingstotaal	€ 501.496.000	€ 488.952.000	€ 476.980.000	€ 479.487.000
4b	Percentage van de regeling	20%	20%	20%	20%
4 = (4a) x (4b)/100		€ 100.299.200	€ 97.790.400	€ 95.396.000	€ 95.897.400

De geprognostiseerde renterisiconorm voor de gemeente Maastricht bedraagt in 2017 ongeveer € 100,3 mln. Dit betekent dat het totaal aan renteherzieningen plus aflossingen in het begrotingsjaar maximaal € 100,3 mln. mag zijn. De gemeente Maastricht blijft de komende jaren ruim binnen deze norm.

De liquiditeit (berekend als de verhouding vlottende activa/vlottende passiva, ofwel de 'current ratio') van de gemeente Maastricht ultimo 2015 is 0,63. Ultimo 2013 bedroeg deze 0,81 en ultimo 2014 0,89. De verhouding tussen vlottende activa en vlottende schulden is in geval van een kengetal van groter dan 1,0-1,5 voldoende om de kortlopende schulden binnen de gestelde betaaltermijnen te kunnen voldoen. Onder 1,0 heeft de gemeente moeite om de kortlopende schulden binnen de gestelde termijn te voldoen, boven de 2,0 is er een teveel aan liquiditeit en zou er meer op lange termijn belegd of geïnvesteerd moeten worden. De gemeente Maastricht heeft ultimo 2015 een liquiditeitspositie die in dit opzicht laag te noemen is, namelijk onder het kengetal van 1,0. Bij deze berekening worden ook de voorraden meegenomen. De current ratio kan dan een te hoge waarde krijgen, omdat de post vlottende activa (door voorraden) dan hoog is, maar er toch weinig liquide middelen kunnen zijn. De 'quick ratio' brengt liquiditeit in beeld zonder de voorraden erbij te betrekken. Voor 2015 was deze ratio 0,50 en voor 2014 0,75 en 2013 0,71. Een kengetal van 1,0 is hierbij voldoende. Voor de beoordeling dient de omvang van de begroting van de gemeente Maastricht in ogenschouw te worden genomen. Bij grote gemeenten is een lage ratio op liquiditeit veel minder een probleem dan bij kleine gemeenten.

Waarborgen en borgstellingen

De gemeente heeft een aantal waarborgen en garantstellingen uitstaan. Ultimo 2015 stond de gemeente garant voor een totaal bedrag van € 995.469.000,—. Ultimo 2014 was dit € 1.037.068.000,—. Deze waarborgen staan weergegeven onder de balans en behoren daarom niet tot het eigen of vreemd vermogen van de gemeente. De gemeente staat borg ingeval de organisaties hun leningen niet kunnen afbetalen en hun rente voor die leningen niet kunnen opbrengen.

Deze garantstellingen zijn als volgt opgebouwd:

Tabel 29 Opbouw van de verstrekte garantstellingen gemeente Maastricht ultimo 2015

Instellingen x € 1.000	Hoofdsom	Schuldrestant	WSW-borging	Hypotheek-recht
A. Toegelaten instellingen				
Wonen Limburg	€ 9.610	€ 9.610	€ 9.610	€ -
Servatius Wonen & Vastgoed	€ 359.700	€ 359.700	€ 359.700	€ -
Woonpunt	€ 457.246	€ 450.976	€ 450.976	€ -
Maasvallei Maastricht	€ 169.750	€ 164.196	€ 164.196	€ -
Totaal A Toegelaten instellingen	€ 996.306	€ 984.482	€ 984.482	€ -
B. Overige garanties				
<u>Zorgsector</u>				
Stichting Vivre	€ 2.723	€ 635	€ -	€ 635
Stichting Vivre	€ 2.723	€ 634	€ -	€ 634
Opvoedingsondersteuning Zuid-Limburg	€ 351	€ 110	€ -	€ -
Opvoedingsondersteuning Zuid-Limburg	€ 454	€ 47	€ -	€ -
Opvoedingsondersteuning Zuid-Limburg	€ 590	€ 73	€ -	€ -
Gebouw '3x Factoren'	€ 3.857	€ 1.680	€ -	€ -
Totaal Zorgsector	€ 10.698	€ 3.179	€ -	€ 1.269
<u>Overigen</u>				
Universiteit Maastricht	€ 499	€ 240	€ -	€ -
Kerkbestuur Martinus Parochie	€ 28	€ 16	€ -	€ -
Grunfeld/Van den Bosch	€ 46	€ 29	€ -	€ -
Kruishercomplex lening 1	€ 4.300	€ 3.395	€ -	€ 3.395
Kruishercomplex lening 2	€ 4.300	€ 3.109	€ -	€ 3.109
STG Kim	€ 681	€ 469	€ -	€ -
STG Ateliers Maastricht / Boei BV	€ 550	€ 550	€ -	€ -
Totaal Overigen	€ 10.404	€ 7.808	€ -	€ 6.504
Totaal B. Overige Garanties	€ 21.102	€ 10.987	€ -	€ 7.773
Grand Totaal Garantstellingen	€ 1.017.408	€ 995.469	€ 984.482	€ 7.773

Zoals in tabel 29 te zien is, hebben de borgstellingen voor een groot deel betrekking op een garantstelling bij Woningbouwcorporaties, waarbij de gemeente een achtervangpositie heeft. Omdat de gemeente een 'tweede vangnet' vormt bij deze garantstellingen, is het risico hierop kleiner. De directe risico's worden overgenomen door Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Over de overige directe garantstellingen loopt de gemeente Maastricht relatief weinig risico, omdat de grootste bedragen (Kruishercomplex lening 1 en 2) een hypotheekrecht bevatten. Dit is ook het geval voor de garanties aan Stichting Vivre. Dit betekent dat alleen ten aanzien van gebouw '3 x Factoren' een risico wordt gelopen van redelijke omvang ten aanzien van garantstelling. Op dit bedrag wordt echter wel afgelost, wat een risicoreductie inhoudt.

Investeringsen

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat, zodat het mogelijk blijft om nieuwe investeringen te kunnen doen. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten⁴¹ niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven.

⁴¹ Kapitaallasten bedragen de rente en afschrijving op gedane investeringen. Op het moment dat deze investering niet wordt vervangen vallen deze lasten vrij ten gunste van de algemene middelen. Een gemeente kan dan eventueel de middelen besteden voor andere doeleinden. Wanneer er echter nieuwe investeringen worden gedaan, ontstaan er nieuwe kapitaallasten die gedekt moeten worden. Door dit te doen met de vrijval van kapitaallasten ontstaat er een structurele dekking.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de kapitaallasten.

Tabel 30 Kapitaallasten⁴²

Kapitaallasten	2014R	2015R	2016B	2017B	2018B	2019B	2020B
Rente				€ 20.568.779	€ 20.646.828	€ 20.402.553	€ 20.475.469
Afschrijving en aflossing				€ 25.758.237	€ 26.745.294	€ 25.640.589	€ 27.878.007
Kapitaallasten	€ 41.676.000	€ 39.357.000	€ 33.213.000	€ 46.327.016	€ 47.713.738	€ 46.673.506	€ 49.279.727
Exploitatielasten totaal	€ 440.060.000	€ 563.968.000	€ 540.847.000	€ 501.496.000	€ 488.954.000	€ 476.980.000	€ 479.487.000
% van de totale exploitatielasten	9,47%	6,98%	6,14%	9,24%	9,76%	9,79%	10,28%

De kapitaallasten ten opzichte van de exploitatielasten zijn redelijk constant. In 2015 en 2016 zijn deze lager dan in 2014, terwijl de kapitaallasten vanaf 2017 en verder hoger begroot worden dan voor 2014. In het percentage van de totale exploitatielasten dat de kapitaallasten betreft, ontstaat een verlaging vanaf 2015 als gevolg van de toegenomen lasten in relatie tot de decentralisaties. De omvang van de werkelijke kapitaallasten vanaf 2017 is dus ten opzichte van 2014 groter dan het percentage doet vermoeden. Met het oog op instandhouding van de structurele dekking van nieuwe investeringen is het belangrijk dat de vrijval kapitaallasten niet wordt benut voor structurele andere uitgaven. De kapitaallastennorm van de gemeente Maastricht is goed op orde. De dekking loopt via het Vruchtboomfonds.

Reserves

In dit onderdeel bekijken we de reservepositie van de gemeente in absolute, relatieve en kwalitatieve zin. Vervolgens bekijken we de opbouw en de mate van beklemming (beperkte aanwendbaarheid) van de reserves. Ten slotte bezien we of er nog zogenoemde stille reserves zijn, te weten aandelen en gebouwen die onder de marktwaarde op de balans staan, maar een grotere opbrengstpotentie hebben.

De reserves hebben verschillende functies. De gemeente Maastricht onderscheidt de volgende soorten reserves:

- algemene reserve: vrij inzetbaar zonder dat dit gevolgen heeft voor de exploitatie;
- egaliseringsreserves: bedoeld voor de opvang van specifieke risico's, niet vrij inzetbaar;
- bekleemde bestemmingsreserves: niet vrij beschikbaar, inzet tast direct de ruimte in de begroting aan (betreft het Vruchtboomfonds);
- financieringsreserves: niet vrij beschikbaar, inzet tast direct de ruimte in de begroting aan;
- overige bestemmingsreserves: beperkt beschikbaar door bestemming en aangegeven verplichtingen.

De algemene reserve (bufferfunctie) zorgt ervoor dat tegenvallers opgevangen kunnen worden zonder dat er bezuinigd hoeft te worden. De overige bestemmingsreserves en egaliseringsreserves hebben een spaarfunctie; dit houdt in dat er geld opzij gezet wordt voor grotere, specifieke bestemmingen.

⁴² Bron: Excel-bestanden begrote en werkelijke kapitaallasten

De financieringsreserves en bekleemde bestemmingsreserves hebben een financieringsfunctie. Dit geeft aan dat de reserves, zolang ze niet ingezet zijn voor het doel waarvoor ze gevormd zijn, benut worden voor het financieren van investeringen van de gemeente. Er hoeft dan niet geleend te worden. Dat betekent ook dat reserves een inkomensfunctie hebben, doordat de rentelasten van de niet noodzakelijke leningen worden voorkomen. Vaak wordt dit 'bespaarde rente' genoemd. De functies zijn positieve effecten van het hebben van reserves. Meer reserves betekent dat een gemeente meer profiteert van deze functies.

Als eerste geven we de hiernavolgende ratio's:

- De bufferratio drukt de reserves uit als percentage van de exploitatie.
- De ratio 'reserves per inwoner' geeft het eigen vermogen van de gemeente weer per inwoner. Dit kengetal zorgt ervoor dat de vermogenspositie van gemeenten onderling kan worden vergeleken.
- De solvabiliteitsratio drukt de reserves (eigen vermogen) uit als percentage van het vermogen.

De ratio's worden onder de tabel verder toegelicht.

Tabel 31 Indicatoren reserves voor gemeente Maastricht

Indicatoren reserves	Ultimo 2013	Ultimo 2014	Ultimo 2015
Buffer ratio	0,76	0,60	0,35
Reserves per inwoner	€ 2.411	€ 2.151	€ 1.604
Solvabiliteitsratio over totaal vermogen	0,51	0,39	0,29

Bufferratio

Dit percentage laat over de getoonde jaren een daling zien. Deze daling heeft twee oorzaken, namelijk het dalen van de reserves en het stijgen van de lasten in de exploitatie. De vermeerderingen en verminderingen van de reserves worden hieronder in tabel 32 weergegeven en vervolgens toegelicht. De uitgaven in de exploitatie zijn in 2015 hoger door de decentralisatie van taken in het sociaal domein en uitgaven van de gemeente in het kader van het Project A2. Door de stijging van de lasten in de exploitatie in combinatie met de daling van de reserves (onder andere inzet reserve A2 à € 51,7 mln.) in 2015, daalt de bufferratio ten opzichte van 2014.

Reserves per inwoner

Dit bedrag laat ook een daling zien in de jaren 2013 tot 2015. Het inwoneraantal van de gemeente Maastricht verandert in deze jaren weinig. Zoals hierboven al is genoemd, daalt de omvang van de reserves in deze periode. In tabel 32 wordt het verloop van de reserves in de periode 2013 tot 2020 inzichtelijk gemaakt. De gemeente Maastricht kent, landelijk gezien, een relatief hoog bedrag aan reserves per inwoner. Zie vooral 2013, daarna constateren we een daling van het reserve per inwoner door de hierboven genoemde oorzaken. De gemeente Maastricht is gezien de kengetallen in grote mate in staat om te profiteren van de voordelen van het hebben van reserves, zie bovengenoemde functies van reserves. Dit is echter met de jaren (vanaf 2013) afgenomen.

Tabel 32 Ontwikkeling mutaties reserves gemeente Maastricht de periode 2013 tot en met 2020

	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020
Mutaties reserves	RK	BG	RK	BG	RK	BG2016	BG2017	BG	BG	BG	BG
Vermeerdering	67.641	45.180	65.655	49.668	44.772	59.982	61.533	28.256	32.517	31.216	30.614
Vermindering	46.391	40.834	79.589	102.024	106.902	77.393	92.522	44.078	37.291	30.845	32.751
Saldo	21.250	4.346	-13.934	-52.356	-62.130	-17.411	-30.989	-15.822	-4.774	371	-2.137

Op basis van tabel 32 constateren we dat de gemeente Maastricht in 2014 en 2015 heeft ingeteerd op haar vermogenspositie. In 2013 is nog meer aan reserves toegevoegd dan er werd onttrokken. De gerealiseerde afname van de reserves is in 2013 tot 2015 € 54,82 mln. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door de onttrekking van de reserve Project A2 in 2015 van € 51,7 mln. Deze reserve is in 2006 gecreëerd, waarbij de belangrijkste doelstelling was om rente te kweken voor de gedeeltelijke dekking van de gemeentelijke bijdrage. De onttrekking betreft de tracés 2 t/m 5 van de bijdrage aan de A2-tunnel (€ 48,0 mln.) en de doorbetaling van de btw-compensatie aan het A2-projectbureau. Voor de jaren 2016-2020 is, op basis van de begroting 2017, een afname van € 53,35 mln. begroot, waardoor de afname van de reserveposities over de jaren 2013-2020 uitkomt op circa € 108,2 mln. op basis van de jaarrekeningen 2013 tot 2015 en de meerjaren-begroting 2017. Vanaf 2016 nemen zowel de begrote verminderingen als de verminderingen af ten opzichte van de voorgaande jaren. Wel is te zien dat het saldo van de mutatie reserves in de jaren 2014 en 2015 bij de jaarrekening ten opzichte van de begroting negatiever was (meer vermindering dan vermeerdering). Deze ontwikkeling is ook te zien in de begroting 2016 en de reservecijfers 2016 die zijn opgenomen in de begroting 2017. De gemeente teerde dus de afgelopen jaren bij de jaarrekening meer in op de reserves dan bij de begroting was voorzien.

Het interen op het eigen vermogen in de periode 2014-2015 heeft een aantal oorzaken. Het verschil tussen de vermeerderingen en verminderingen van reserves in begroting en jaarrekening wordt met name veroorzaakt door het niet begrotingstechnisch vertalen van specifieke besluitvorming na vaststelling van de begroting. Een specificatie van deze posten is opgenomen in de jaarrekening 2014⁴³. Het verschil tussen vermeerderingen en verminderingen van reserves wordt veroorzaakt door meerdere reserves waarvan de vermindering groter is dan de vermeerdering. De grootste verschillen zijn te vinden bij de reserves Riolen, Productiemiddelen Riolen, Afval, Project A2 en Gebiedsontwikkeling Maastricht-Noordoost. De eerste drie van deze reserves zijn omgezet in voorzieningen (naast inzet van de reserves in de exploitatie van 2014). Dit is conform een wijziging in het BBV.

In 2015 wordt de grootste vermindering zoals eerder benoemd veroorzaakt door de reserve Project A2. Daarnaast wordt een voorziening gevormd voor het Lanakerveld vanuit het Vruchtboomfonds. Andere grote verminderingen van reserves (groter dan vermeerdering) betreffen de reserve Gebiedsontwikkeling Maastricht-Noordoost en de reserve Sociale Infrastructuur en Buurten (SIB). Deze laatste reserve wordt teruggebracht naar nul door deze vermindering.

⁴³ Bron: Jaarrekening Maastricht 2014, p. 197.

De gemeente Maastricht rekent rente toe aan de reserves. Tot 2015 werd aan zowel structurele als incidentele reserves een rente toegerekend van 5,8%. Dit werd echter niet bij alle reserves gedaan. Uitzondering hierop vormde het rentepercentage van de reserve Project A2, waaraan 4% rente werd toegevoegd. Vanaf 2016 wordt in de regel 2% rente toegevoegd aan reserves, met als doel deze waarde vast te houden. Als technische maatregel wordt vanaf de begroting 2016 geen rente meer toegevoegd aan reserves, met uitzondering van het Vruchtboomfonds (5,8%). De toevoeging van rente aan deze reserve dient om de uitgaven en inkomsten in evenwicht te houden, zodat het Vruchtboomfonds eeuwigdurend is. Aan deze reserve zijn echter ook onttrekkingen gedaan die niet geleid hebben tot een renteaanpassing, namelijk de vorming van voorzieningen Lanaken (€ 9,9 mln.) en voorziening Belvédère (€ 12,9 mln.). Wanneer deze voorzieningen vrijvallen, vloeien ze terug naar de reserve. Indien deze ingezet moeten worden, kan mogelijk de balans tussen (rente)vermeerderingen en verminderingen van het Vruchtboomfonds in gevaar komen. In de begroting 2016 wordt benoemd dat hiervoor aandacht is.⁴⁴

De gemeente Maastricht heeft in 2015 12 egaliseringsreserves, 32 bestemmingsreserves, 18 financieringsreserves, één algemene reserve en één bekleemde bestemmingsreserve. Dat brengt het totale aantal reserves op 64 (inclusief de algemene reserve), wat een relatief hoog aantal reserves is.⁴⁵ In de begroting 2017 is dit aantal teruggebracht tot 50, waarvan 20 bestemmingsreserves, 11 egaliseringsreserves, 16 financieringsreserves en de algemene reserve en bekleemde bestemmingsreserve.⁴⁶

Solvabiliteit over totaal vermogen

De solvabiliteitsratio over totaal vermogen is van 2013 naar 2015 gedaald. Dit is te verklaren door de eerdergenoemde daling van het eigen vermogen, in combinatie met een stijging van de langlopende schulden. De solvabiliteit stijgt naar verwachting in het boekjaar 2016 naar 0,36 en daalt in 2017 weer naar 0,26. Desondanks heeft de gemeente een solvabiliteit die voldoende is. De commissie-Depla (landelijke normering) heeft aangegeven dat een kengetal boven de 0,5 goed is. Een score tussen de 0,2 en 0,5 wordt als voldoende gezien. De gemeente is voldoende in staat om op de lange termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Het streven van de gemeente Maastricht is om 'voldoende' weerstandsvermogen te hebben. De raad heeft in de Kadernota Weerstandsvermogen vastgesteld hierbij te streven naar een weerstandsratio van minimaal 1,0 (= norm). Daarnaast is in de Kadernota Weerstandsvermogen vastgelegd dat er 'financiële ruimte' ontstaat wanneer deze kwalificatie boven 'voldoende' stijgt. In de begroting 2017 wordt gesteld dat het weerstandsvermogen in stand wordt gehouden, gezien de huidige economische omstandigheden. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt gevormd door de post onvoorzien en de risicobuffer, de algemene reserve en de overige bestemmingsreserves (exclusief Project A2). Er wordt geen weerstandscapaciteit berekend vanuit langlopende voorzieningen of belastingcapaciteit; deze posten maken wel deel uit van de berekening van de weerstandscapaciteit (maar zijn op 'nul' gesteld). De (financiële) omvang van de risico's wordt in de begroting niet weergegeven. Wel wordt gesteld dat de weerstands-ratio minimaal 1,0 is. Dit voldoet aan het door de raad vastgestelde streven.

⁴⁴ Bron: Begroting 2016, p. 160.

⁴⁵ Bron: Jaarstukken 2015, bijlage 4a.

⁴⁶ Bron: Begroting 2017, bijlage 3.

De systematiek van de bepaling van de risico's en weerstandsvermogen hebben wij apart opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. De systematiek is als volgt. De organisatie schat de risico's in op de volgende onderwerpen:

- risico's in Algemene Uitkering en rijksbezuinigingen;
- decentralisatie taken sociaal domein;
- stedelijke programmering (GREX, Vastgoed en Deelnemingen);
- risico's in cofinanciering;
- verbonden partijen;
- juridische procedures;
- diversen (risico's uit de risicoparagraaf)

De risico's worden geduid door een beleidsinhoudelijke afweging en een kansinschatting. Dit resulteert in een bedrag per onderwerp. De optelling hiervan is de benodigde weerstandscapaciteit en wordt afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Wat de landelijke normering betreft wordt vaak uitgegaan van het volgende voor de beoordeling van het weerstandsvermogen:

Tabel 33 Classificatie normering weerstandsvermogen⁴⁷

Beoordelingstabel weerstandsvermogen		
	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	> 2,0	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

Zoals hierboven weergegeven wordt voor het weerstandsvermogen met name gekeken naar de vrij besteedbare reserves. Dit betreft met name de algemene reserve, maar ook bestemmingsreserves die niet beklemd zijn, in de gemeente Maastricht de 'overige bestemmingsreserves', exclusief de reserve Project A2. In het hiernavolgende overzicht wordt dit verder gespecificeerd en toegelicht.

Vrije ruimte in de reserves

Om de mate van financiële flexibiliteit van de gemeenten te bepalen is het belangrijk om naar de vrije ruimte in de reserves te kijken. De gemeente Maastricht maakt in haar overzichten van de reserves het volgende onderscheid:

- Algemene reserve: aan deze reserve is door de raad geen bestemming gegeven; deze reserve dient om risico's in algemene zin op te vangen (bufferfunctie).
- Bestemmingsreserves: de bestemmingsreserve is een reserve die de raad gevormd heeft voor een bepaald doel/investering (beleidsdoelstelling). Deze middelen zijn zonder toestemming van de raad niet vrij aanwendbaar voor andere zaken.
- Beklemd bestemmingsreserves: bestemmingsreserves die dienen als structurele dekkingsmiddelen voor de begroting.

⁴⁷ Smorenburg, R., 2006, Een norm voor het weerstandsvermogen, B&G, oktober 2006, p. 27-30.

- Egalisatiereserves: egaliseren van effecten binnen de exploitatie, oftewel het voorkomen van ongewenste schommelingen in gemeentelijke tarieven, indien de besteding niet dusdanig gebonden is dat de middelen moeten worden teruggegeven als ze niet zijn besteed voor het doel waarvoor ze zijn geheven.
 - Bedrijfsreserves: een egalisatiereserve bestemd voor de voor- en nadelen op de apparaatskosten, met als doel het opvangen van de jaarlijkse fluctuaties in het resultaat en als een buffer voor de bedrijfsrisico's.
- Financieringsreserves: het afdekken van kapitaallasten van investeringen⁴⁸.

Voor het bepalen van de vrije ruimte wordt gekeken of een reserve vrij inzetbaar is, bestemd is of beklemd is (typering van de reserves). Hieronder verstaan we:

- Vrij besteedbare reserves – reserve heeft geen specifiek doel en kan daardoor vrij ingezet worden.
- Bestemde reserves – bestemd voor een specifiek doel; een andere aanwending heeft een effect op het niet of beperkt realiseren van het oorspronkelijk doel.
- Beklemdes reserves – dit is een bestemde reserve, maar een andere aanwending heeft een effect op de exploitatie.

Van de reserves die weergegeven worden in de jaarrekening 2015 is deze verdeling als volgt:

Tabel 34 Mate van beklemming van reserves ultimo 31 december 2015, op basis van bijlage 4a

Type reserve	Saldo per 31-12-2015	Beklemd
Algemene reserve	€ 6.624.195,—	Vrij te besteden. Deze is echter wel de belangrijkste component in de weerstandsratio. De raad heeft een weerstandsratio van minimaal 1,0 meegegeven. Wanneer deze richting de 1,0 loopt, wordt de (vrije) inzet van de algemene reserve beperkt.
Beklemdes bestemmingsreserve	€ 130.501.883,—	Beklemd. Reserves zijn bestemd voor een bepaald doel; het is niet mogelijk deze zomaar in te zetten voor een ander doel zonder de exploitatie te beïnvloeden (Vruchtbomenfonds).
Financieringsreserves	€ 22.787.856,—	Beklemd. Deze reserves hebben als doel het afdekken van kapitaallasten van investeringen. Het is niet mogelijk deze zomaar in te zetten voor een ander doel zonder de exploitatie te beïnvloeden.
Egalisatiereserve	€ 3.433.774,—	Beklemd, reserve (egalisatie van effecten binnen de exploitatie) heeft een specifiek doel en kan niet zomaar te gelde worden gemaakt.

⁴⁸ Bron: Nota Reserves, voorzieningen, weerstandsvermogen & risicomanagement

Type reserve	Saldo per 31-12-2015	Beklemd
		Bestedingen worden besteed aan exploitatie.
Bestemmingsreserve	€ 43.317.256,—	Bestemd. Reserves zijn bestemd voor een bepaald doel, maar deze bestemming kan zonder effect op de exploitatie gewijzigd worden. Dit heeft alleen mogelijk invloed op het eerder gestelde doel. Uitzondering hierop vormt de reserve Project A2, waaraan verplichtingen ten grondslag liggen.
Totaal	€ 206.664.965,—	Dit bedrag is exclusief het resultaat van vorig/lopend jaar.

Concluderend kunnen we het volgende stellen:

- 13% van de reserves is beklemd.
- 63% betreft een beklemd bestemmingsreserve (Vruchtboomfonds).
- 21% van de reserves is bestemd.
- 3% is vrij besteedbaar.

Wanneer we de reserve Project A2 ook als beklemd beschouwen, is 17% van de reserves als 'bestemd' te beschouwen. Slechts 3% van het eigen vermogen is vrij besteedbaar. Wel kunnen de doeleinden van de bestemmingsreserves veranderd worden door de raad; dit heeft echter wel gevolgen voor eerder gestelde doelen. Wanneer deze mogelijkheid wordt meegerekend, is 20% tot 24% van het eigen vermogen flexibel inzetbaar. Dit wil zeggen dat de vermogenspositie van de gemeente weinig flexibel is.

Stille reserves

Ten slotte hebben we nog bekeken of er stille reserves zijn. Daarbij worden de aandelen/deelnemingen en het vastgoed gezien.

Aandelen en deelnemingen

De gemeente Maastricht beschikt over deelnemingen met een boekwaarde ultimo 2015 van € 967.000,—.⁴⁹ Deze boekwaarde wordt niet nader gespecificeerd. De inkomsten uit dividend zijn in de jaarrekening niet specifiek weergegeven. Wel is er € 339.000,— ontvangen aan dividend van Enexis (en de uit de verkoop van Essent ontstane vennootschappen) en € 355.000,— op aandelen BNG.

Vastgoed

De boekwaarde van 'bebouwd onroerend goed' bedraagt € 176.463.914,— ultimo 2015⁵⁰. De verzekerde waarde van de vastgoedportefeuille bedraagt € 760.634.000,—⁵¹. Dit impliceert de aanwezigheid van een stille reserve, met dien verstande dat de verzekerde waarde niet hetzelfde is als de verkoopwaarde.

Bovenstaand beeld wekt de suggestie dat er sprake is van een forse stille reserve.

⁴⁹ Jaarrekening 2015

⁵⁰ Overzicht boekwaarden en verzekerde waarden gemeentelijke panden

⁵¹ Overzicht boekwaarden en verzekerde waarden gemeentelijke panden

Echter, het merendeel van het vastgoed is specifiek bestemd voor de publieke dienst en nog voor vele jaren als zodanig beklemd (ervan uitgaande dat het huidige gebruik van kwaliteit en kwantiteit daarvoor per se nodig is).

Samenvattend: de stille reserves van de gemeente Maastricht zijn op papier behoorlijk van omvang. In de praktijk zijn ze echter voor een groot deel moeilijk om te zetten in liquiditeit.

Exploitatie

Voor de exploitatie kijken we naar de mate waarin de begroting realistische ramingen bevat. Bij het laatstgenoemde kijken we naar de ontwikkeling van het saldo van de begroting 2017 in relatie tot de rekening van het jaar daarvoor en naar de aanwezigheid van niet-ingevulde taakstellingen in de begroting.

De jaarrekeningen 2014, 2015 en de begroting 2016 en 2017 (inclusief het meerjarenperspectief) van de gemeente Maastricht laten het volgende beeld zien op het totale niveau van baten en lasten per programma.

Tabel 35 Weergave van overzicht baten en lasten van de gemeente Maastricht in de periode 2014 tot en met 2020

Programma's	2014R Baten	Lasten	2015R Baten	Lasten	2016B Baten	Lasten	2017B Baten	Lasten	2018B Baten	Lasten	2019B Baten	Lasten	2020B Baten	Lasten
1. Bestuur en dienstverlening	2.935	22.100	2.789	22.474	1.906	21.076	2.445	10.238	2.445	10.107	2.445	9.642	2.445	9.641
2. Integrale veiligheid	1.281	13.142	729	14.314	714	14.189	332	12.137	434	11.837	434	11.537	434	11.537
3. Economie en werkgelegenheid	503	7.861	301	8.095	330	8.620	39	7.711	39	7.242	39	7.156	18	7.153
4. Sociale zekerheid en re-integratie	97.841	114.347	75.636	119.439	72.572	122.197	59.452	101.218	58.927	99.740	58.983	98.699	59.177	97.503
5. en 6. Samenleven	9.786	62.599	23.745	144.762	22.440	148.709	13.709	128.567	13.709	127.224	13.709	127.035	13.709	126.006
7. Sport en recreatie	5.366	15.788	5.362	14.606	3.692	15.778	2.641	14.230	2.692	14.542	2.524	12.899	2.558	11.606
8. Kunst en cultuur	5.558	27.195	5.840	28.830	7.156	29.090	6.372	23.717	6.272	22.361	6.272	22.332	6.272	22.287
9. Onderwijs	3.975	15.971	3.374	16.358	2.169	12.720	2.087	10.186	2.087	10.207	2.087	10.418	2.087	10.435
10. Stadsontwikkeling	30.477	68.278	26.664	97.974	56.310	69.533	27.746	41.109	28.236	35.637	21.920	28.726	21.953	33.834
11. Wonen	39	5.030	94	3.663	40	3.337	40	4.034	40	3.863	40	2.566	40	2.530
12. Verkeer en mobiliteit	15.451	17.741	12.028	15.529	11.976	18.629	11.151	14.062	11.151	12.418	11.151	11.573	11.151	11.757
13. Beheer openbare ruimte	25.874	39.203	22.686	42.016	22.438	40.762	17.646	35.277	18.733	36.625	18.763	36.610	18.795	36.474
14. Natuur, milieu en afval	17.855	19.697	19.189	20.253	20.557	21.675	19.563	16.120	19.521	16.102	19.637	16.203	19.572	16.114
15. Algemene inkomsten en uitgaven	203.166	11.108	293.232	15.655	301.135	14.532	322.452	82.890	319.892	81.049	319.347	81.584	319.138	82.610
Totaal baten en lasten excl. reserves	420.107	440.060	491.669	563.968	523.435	540.847	485.675	501.496	484.178	488.954	477.351	476.980	477.349	479.487
Toevoeging reserves		65.655		44.772		59.980		28.256		32.517		31.216		30.614
Onttrekking reserves	79.589		106.902		77.393		44.078		37.291		30.845		32.751	
Totaal baten en lasten incl. reserves	499.696	505.715	598.571	608.740	600.828	600.827	529.753	529.752	521.469	521.471	508.196	508.196	510.100	510.101
Saldo voor bestemming		-19.953		-72.299		-17.412		-15.821		-4.776		371		-2.138
Saldo na bestemming		-6.019		-10.169		1		1		-2		-		-1

In 2014 en 2015 boekte de gemeente Maastricht een negatief resultaat voor bestemming van respectievelijk -/- € 19.953.000,— en -/- € 72.299.000,—. Indien we kijken naar het resultaat na bestemming (inclusief inzet van reserves) dan constateren we dat er sprake is van een negatief resultaat voor het boekjaar 2014 en 2015 van respectievelijk -/- € 6.019.000,— en -/- € 10.169.000,—.

Voor de begroting 2016 is sprake van negatief saldo van -/- € 17.412.000,— voor bestemming. In 2017 is sprake van een negatief saldo voor bestemming van -/- € 15.821.000,—. In meerjarig perspectief richting 2020 is het saldo voor bestemming kleiner, minder negatief en relatief beperkt in omvang (en in 2019 positief).

Op basis van tabel 35 en 36 concluderen wij dat de begroting van de gemeente Maastricht structureel en reëel in evenwicht is, maar meerjarig niet sluitend als gevolg van in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. Een deel van de onttrekkingen aan de reserves komen voort uit de inzet van financieringsreserves ter dekking van kapitaallasten. De last zit in de exploitatie en de dekking komt structureel uit de reserve. Daarbij worden de afschrijvingslasten van een investering periodiek voor de duur van de afschrijvingstermijn ten laste gebracht van een financieringsreserve. Je hebt dan dus gespaard voor die investering. Tevens constateren we dat de onttrekkingen en toevoegingen aan reserves op begrotingsbasis omvangrijker zijn dan bij de realisatie. Daardoor is het onzeker of de begrotingen reëel sluitend zijn.

De gemeente Maastricht analyseert in haar jaarrekening het gerealiseerde resultaat. In de jaarrekeningen 2014 en 2015 zijn overzichten opgenomen (zie respectievelijk p. 17, specificatie in programmaverantwoording in de jaarrekening 2014, en p. 20, specificatie in programmaverantwoording in de jaarrekening 2015). In 2014 constateren we een relatief groot negatief verschil door de vorming van een voorziening voor Lanaken. In 2015 zorgt de vorming van een voorziening voor de grondexploitatie WOM Belvédère voor een groot negatief effect op het resultaat. Dit is echter vanwege het moment van besluitvorming door de raad niet meegenomen in de jaarrekening 2015.

Incidentele baten en lasten

Tabel 36 Meerjarig overzicht van incidentele baten en lasten

Incidentele baten en lasten	2016B		2017B		2018B		2019B		2020B	
programma's	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
1. Bestuur en dienstverlening				405		275		12		12
2. Integrale veiligheid	100			600		300				
3. Economie en werkgelegenheid	100	73		403						
4. Sociale zekerheid en re-integratie	250		300	300						
5. en 6. Samenleven	1.810		2.617	3.158	1.871	1.894	437	437	180	180
7. Sport en recreatie			266	266	232	232				
8. Kunst en cultuur	1.281	54	1.426	1.450						
9. Onderwijs										
10. Stadsontwikkeling	30.831	28.821	8.010	7.310	4.734	3.934			2.892	2.892
11. Wonen										
12. Verkeer en mobiliteit	4.627	1.618	2.285	2.775	400	897	200	200	200	200
13. Beheer openbare ruimte	1.232	133								
14. Natuur, milieu en afval										
15. Algemene inkomsten en uitgaven	10.355	2.433	1.828	1.763	168	610	73	254	109	113
Totaal	50.586	33.132	16.732	18.430	7.405	8.142	710	903	3.381	3.397

In de bovenstaande tabel worden de begrote incidentele baten en lasten laten over de jaren heen weergegeven. We constateren dat de begrote incidentele baten en lasten vanaf 2016 een forse daling laten zien. Dit heeft vooral te maken met de uitgaven en de onttrekking van de reserve met betrekking tot het Project A2. Vanaf 2017 zijn de begrote baten niet hoger dan de begrote lasten. Dit betekent dat er, voor zover uit dit overzicht blijkt, geen structurele lasten worden gedekt met incidentele middelen.

De gemeente Maastricht concludeert in de begroting 2017 dat het kengetal structurele exploitatieruimte 1% is. Dit wordt berekend door de structurele lasten af te trekken van de structurele baten en dit te delen door de totale baten. Hoewel dit kengetal als positief beoordeeld kan worden, betekent dit dat de structurele ruimte in de begroting erg klein is, namelijk circa € 6.000.000,—. In de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 was deze ruimte groter, namelijk 7%. Hoewel ook dit niet hoog is, signaleert de daling van dit kengetal een negatieve ontwikkeling van de structurele ruimte in de begroting.

Bezuinigingen

In de begroting 2017 heeft de gemeente Maastricht een aantal bezuinigingsmaatregelen opgenomen. Deze hebben te maken met de efficiency van de personele organisatie.

De gemeente heeft de volgende maatregelen voor ogen om invulling te geven aan de openstaande taakstelling van € 3.236.042,—:

Tabel 37 Invulling stelposten/efficiencymaatregelen begroting 2017

Maatregel	Bedrag
Besparingen op uitgaven	
Herijking begroting werkomgeving – efficiency SSC	€ 126.172,—
Formatiekosten Archief – efficiency SSC	€ 25.698,—
Formatiekosten P&O – efficiency SSC	€ 75.611,—
Onvoorziene lasten (SSC algemeen) – efficiency SSC	€ 87.360,—
Efficiencyopgave (gemeentebreed – laatste tranche)	€ 2.321.201,—
Efficiencytaakstelling overwinst inkoop	€ 250.000,—
Besparingen op inkomsten	
Nog te realiseren bezuiniging subsidies (besparing GR's)	350.000,—
Totaal	€ 3.236.042,—

De gemeente Maastricht heeft dus nog aantal taakstellingen openstaan. Naast deze bezuinigingen zijn er ook gelden opgenomen ter dekking van de frictiekosten om de efficiency te realiseren (€ 850.000,—) en kunnen de bedrijfsreserves ingezet worden ter dekking van de efficiencytaakstelling (€ 306.000,—).

Echter, gezien de tekorten op de exploitatie in het saldo voor bestemming, zie tabel 35, dient wel gekeken te worden of er niet meer maatregelen noodzakelijk zijn om de begroting weer structureel sluitend te krijgen.

2.3 Ontwikkelingen en risico's

Monitoring sociaal domein

Per 1 januari 2015 is een groot aantal taken binnen het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten. Hiermee zijn ook grote budgetten naar de gemeenten gegaan. Sturing en monitoring is een van de grote uitdagingen waar gemeenten momenteel voor staan als het gaat om het sociaal domein. Naast maatschappelijke aspecten heeft dit ook een financieel aspect: blijven de bestedingen in het sociaal domein binnen de gestelde kaders? De wijze van monitoring en de afspraken met aanbieders zijn hierbij belangrijk. Deze bepalen de omvang van het risico dat de gemeente loopt en of de gemeente dreigende overschrijdingen van budgetten tijdig ziet aankomen.

Voor de gemeente Maastricht vormt het sociaal domein een risico in financiële zin. De gemeente kent dalende budgetten vanuit het Rijk (zie onderdeel *Inkomsten*) en druk op de budgetten van de participatie en stijgende kosten aangaande het sociaal domein. Dit laatste heeft te maken met de zwakke sociale structuur van de gemeente en de regio (zie ook Memo Transformeren in Zuid-Limburg).

We constateren dat de uitgaven rondom het sociaal domein budgettair neutraal in de begroting zijn opgenomen. Dit betekent dat de gemeente in de huidige financiële stukken nog niet heeft geanticipeerd op de ontwikkelingen in het sociaal domein in meerjarig perspectief. Dit betekent dat ook de risico's slechts beperkt zijn doorgerekend. In de kaderbrief 2017 (in juli 2017 wordt deze behandeld in de raad van Maastricht) wordt dit wel gedaan. Hier worden maatregelen gepresenteerd om hierop te anticiperen. Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat de directeur Sociaal Domein van de gemeente een bestuursopdracht heeft meegekregen om de draaiknoppen binnen het sociaal domein in kaart te brengen, met als doel om in 2021 daadwerkelijk budgettair neutraal te zijn. De verwachting is dat dit een grote opgave is mede gezien de verwachte tekorten voor de komende jaren. De gemeente heeft in 2015 een reserve heeft getroffen voor het Sociaal Domein van € 8,4 mln. In 2016 is deze afgenomen naar € 6,0 mln., waarbij in 2016 ook € 3,0 mln. is gedoteerd. Gezien de verdere daling van inkomsten Rijk en stijgende uitgaven, ontstaat hier frictie en dus een risico.

Openeinde regeling sociaal domein

De gemeente Maastricht kent een aantal regelingen (onder andere Leerlingenvervoer, Wmo, Bijzondere Bijstand, Armoedebelid, Jeugdzorg, Veilig Thuis) met een zogeheten openeindkarakter. Op een openeinderegeling kan altijd een beroep worden gedaan als de aanvrager aan de regels voldoet. De hoogte van geraamde budgetten kan dan geen reden zijn tot weigering van de aanvraag. Voor zover aan de bovenstaande risico's een financiële waarde kan worden gegeven, hebben ze invloed op het weerstandsvermogen van de gemeente Maastricht.

Bijlage 1

Kostentoerekening afvalstoffenheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van de afvalstoffenheffing (mogelijkheden):

- Verwerkingskosten
- Inzamelings- en transportkosten
- Kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen, zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en milieuparken en kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of aan de andere kant de afvalstroom in te perken. Hierbij kan gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval.
- Kosten voor heffing en invordering (waaronder kwijtscheldingskosten) zijn verhaalbaar.
- Een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor btw op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste gemeenten doen dit ook) btw doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing (verhaalbare kosten).
- Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar door middel van de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft.

Bijlage 2

Kostentoerekening rioolheffing

In de vakliteratuur wordt een aantal kosten genoemd die te verhalen zijn door middel van het rioolrecht (mogelijkheden):

- In het tarief kan een egalisatiebedrag meegenomen worden voor toekomstig groot onderhoud. Egaliseren is mogelijk op grond van artikel van 44,1c BBV. De onderhoudsvoorziening krijgt bij vorming uit het tarief het karakter van een 44,2-voorziening.
- In het tarief mogen spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen worden meegenomen. Deze worden als last in de exploitatie toegevoegd aan een voorziening conform art. 44 lid 2 BBV.
- Het Ministerie van BZK⁵² geeft in haar richtlijnen aan dat veegkosten 'in redelijkheid' toegerekend mogen worden aan rioolheffing. Volgens jurisprudentie is het niet ongebruikelijk om 25-60% van de veegkosten aan het rioolrecht toe te rekenen.⁵³
- Uitbreidingsinvesteringen mogen niet onder de lasten worden opgenomen (het is dus niet mogelijk om via het tarief te sparen voor toekomstige uitbreidingsinvesteringen).
- Gemeenten zijn bij de invoering van het BTW-compensatiefonds gekort voor btw op het Gemeentefonds. Daarom mogen gemeenten (en de meeste doen dit ook) btw doorberekenen in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.

⁵² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoerekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235.

⁵³ Hof 's-Gravenhage 4 januari 2002, nr. 01/00188, *Belastingblad* 2002, p. 994 en Hof Arnhem 19 oktober 1994, nr. 931000, *Belastingblad* 1995, p. 361.