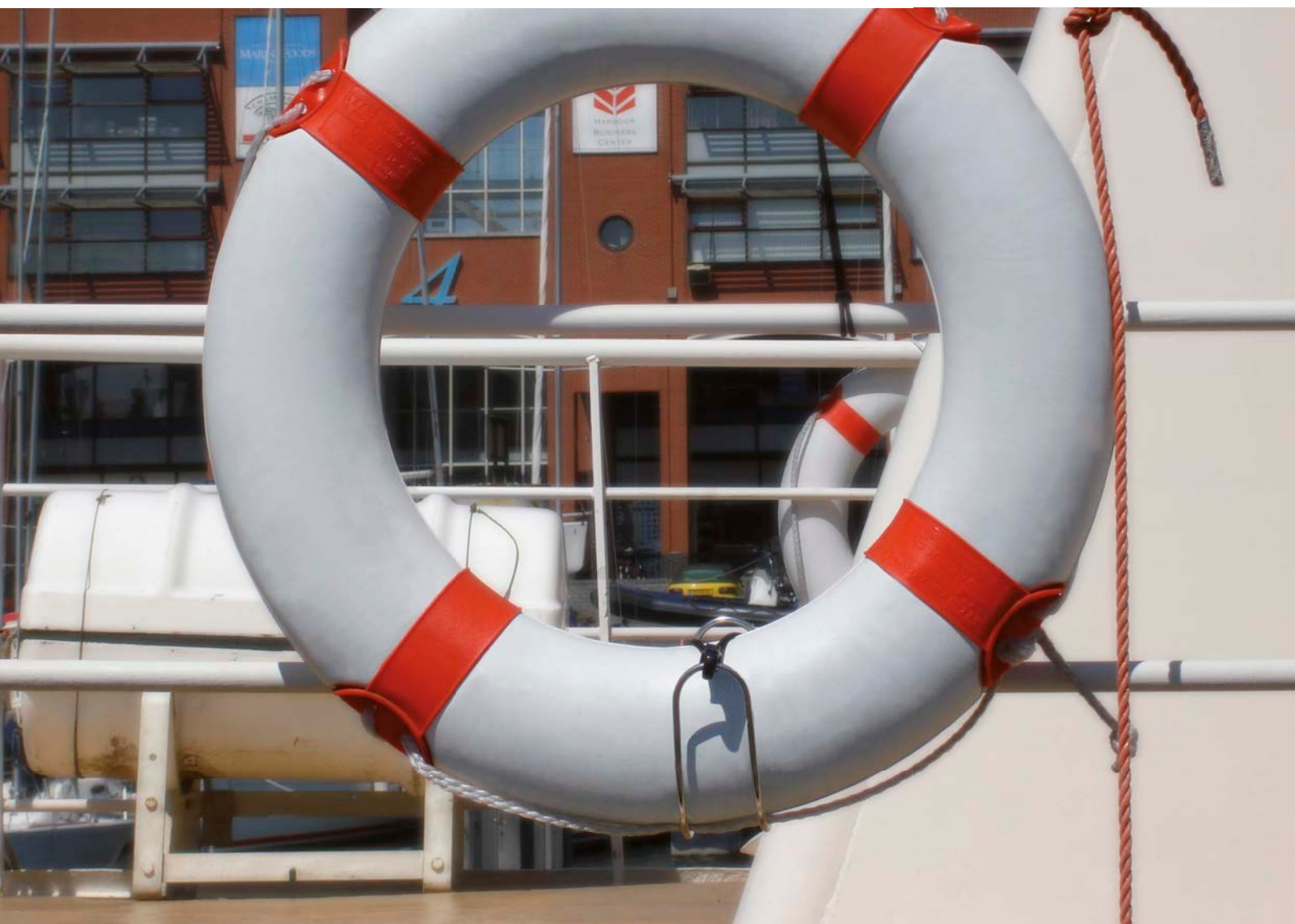




Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Vlissingen 2016



MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR EN WONEN
DIRECTIE BESTUUR EN FINANCIËN
AFDELING FINANCIËLE REGELGEVING EN TOEZICHT

Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Vlissingen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het begrotingsjaar 2016

Den Haag, 21 december 2016

Inhoudsopgave	Pagina
Samenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 De aanvraag -	12 -
1.2 Selectiegroep en kerngegevens -	12 -
1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie	12 -
1.4 Aanvraag aanvullende uitkering 2015 -	12 -
1.5 Verslag provincie Zeeland -	13 -
1.6 De aanpak -	13 -
2 Algemene en bijzondere voorschriften	15
2.1 Inleiding -	15 -
2.2 Algemene voorschriften -	15 -
2.3 Bijzondere voorschriften -	16 -
2.4 Conclusie -	18 -
3 Financiële resultaten	19
3.1 Inleiding -	19 -
3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2011 tot en met 2015	19 -
3.3 Begroting 2016	20 -
3.4 Kengetallen	20 -
3.5 Conclusie	21 -
4 Reserves en voorzieningen	23
4.1 Inleiding -	23 -
4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen -	23 -
4.3 Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve -	24 -
4.4 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen -	27 -
4.5 Stille reserves -	33 -
4.6 Conclusie -	34 -
5 Eigen inkomsten	35
5.1 Inleiding	35 -
5.2 Belastingpakket 2016	35 -
5.3 Onroerend Zaakbelasting (OZB)	37 -
5.4 Reiniging	39 -
5.5 Riolering	41 -
5.6 Overige heffingen	42 -
5.7 Belastingdruk	43 -
5.8 Kwijtschelding	46 -
5.9 Conclusie	46 -
6 De nettolasten vergeleken	48
6.1 Inleiding	48 -
6.2 Referentiekader	49 -
6.3 Clusteranalyse	50 -

6.4 -	Toelichting per cluster	55
6.4.1	Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)	55
6.4.2	Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM) -	57
6.4.3	Inkomstencluster Mutaties reserves -	59
6.4.4 -	Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning	60
6.4.5 -	Uitgavencluster Werk en inkomen	62
6.4.6 -	Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	65
6.4.7 -	Uitgavencluster Educatie	69
6.4.8 -	Uitgavencluster Cultuur en ontspanning	71
6.4.9 -	Uitgavencluster Openbare orde en veiligheid	73
6.4.10	Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	76
6.4.11	Uitgavencluster Riolering en reiniging -	79
6.5 -	Conclusie	81
7.	Het begrotingstekort	83
7.1	Inleiding	83
7.2	Programmabegroting 2016-2019	83
7.3 -	Geaccepteerd begrotingstekort	84
7.4 -	Berekening relevant tekort 2016	85
7.5	Saneringstermijn en -begroting en passende bijdrage	89
7.5.1	Saneringsbegroting	92
7.5.2 -	Sanering algemene reserve	98
7.6 -	Bijzondere voorschriften	99
7.7 -	Conclusie	100
8	Conclusie en advies	102
	Bijlagen:	
1	Inleiding	
1.1 -	Kerngegevens Vlissingen en de selectiegroep 2016	104
1.2 -	Opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds van Vlissingen en de selectiegroep 2016	105
1.3	Aanvullende uitkering 2015	106
3	Financiële resultaten	
3.1 -	Opbouw begrotingssaldi Programmabegroting 2016-2019	110
3.2	Kengetallen 2013-2015	111
3.3	Omschrijving kengetallen	112
4	Reserves en voorzieningen	
4.1 -	Verloop algemene reserve 2012-2016 exclusief sanering	113
4.2	Aanvaardbaar begrotingstekort 2016	114
4.3 -	Eerste herziening grondexploitaties 2016 (jaarrekening 2015)	115
4.4 -	Berekening voorzieningen GREX	116
4.5 -	Eenmalige afwaardering materiële vaste activa	117
4.6	Verloop verliesvoorziening grondexploitaties 2011-2015	118
5	Eigen inkomsten	
5.1 -	Berekening gewogen gemiddelde OZB-tarief Vlissingen bij verschillende WOZ-waarden	119

5.2 -	Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van - de afzonderlijke selectiegemeenten	120 -
5.3 -	Lastendruk per jaar van de afzonderlijke - selectiegemeenten	121 -
5.4 -	OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten	122 -
6	De nettolasten vergeleken -	
6.1 -	Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van - Vlissingen met het gemeentefonds 2011 t/m 2016	123 -
6.2 -	Stand van zaken bezuinigingstraject via 'Agenda voor - herstel'	124 -
6.3 -	Kapitaallasten per cluster Zeeuwse gemeenten	125 -
6.4 -	Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met - verschil selectiegroep met uitkering GF 2011 t/m 2016	126 -
6.5 -	Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met - POR (verschil landelijk en groep 20.000-50.000 met - uitkering GF) 2011 t/m 2016	127 -
6.6 -	Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen - Vlissingen en de selectiegroep 2016	128 -
6.7 -	Stand van zaken verdiepingsonderzoek bezuinigingen per cluster	132 -
6.8	Renteresultaat Vlissingen 2016	133 -
6.9 -	Verschil verrekening GF OZB-belastingcapaciteit - Vlissingen met opbrengst Vlissingen bij tarief 100% - landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief	134 -
7	Het begrotingstekort	
7.1 -	Bepalingen in de artikel 12-handleiding m.b.t. de - grondexploitatie	135 -
7.2 -	Ontvlechting GREX	136 -

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Vlissingen te adviseren over de hoogte van de te verstrekken aanvullende uitkering voor het jaar 2016. Een gemeente kan op grond van artikel 12, eerste lid, van de Financiële verhoudingswet (Fvw) om een aanvullende uitkering verzoeken. De beheerders van het gemeentefonds kunnen voor één of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

Aanvraag en aanleiding

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 17 november 2015 voor het jaar 2016 voor de tweede achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw). De raad heeft in de aanvraag aangegeven dat ondanks de voorgestelde ingrijpende maatregelen er, evenals voor het begrotingsjaar 2015, geen sprake is van een duurzaam sluitende begroting. Volgens de raad is bij de Kadernota 2016 gebleken dat het toch al negatieve financieel meerjarenperspectief verder is verslechterd door externe ontwikkelingen als het vervallen van het dividend van Delta, een lagere algemene uitkering vanwege de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds en de extra kosten als gevolg van het niet meer mogen doorberekenen van rente aan de NIEGG's (niet in exploitatie genomen grondexploitatieplannen). Ondanks het feit dat de mei- en septembercirculaire een iets minder negatieve uitkomst voor Vlissingen hadden dan bij de kadernota voorspeld, sluit de begroting 2016 met circa € 6,1 miljoen negatief en is er vanaf 2019 nog steeds sprake van een structureel negatief saldo van € 4,2 miljoen.

Algemene en bijzondere voorschriften

De artikel 12-aanvraag is tijdig ingediend. De eigen inkomsten behorende tot het belastingpakket liggen boven het niveau van het redelijk peil en is er sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Vlissingen voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12 in 2016. Op de stand van zaken met betrekking tot de bijzondere voorschriften uit het inspectierapport 2015 wordt nader ingegaan in het voorliggende inspectierapport. Aan de saneringsvoorstellen wordt gewerkt. Met de verhoging van de OZB is Vlissingen begonnen in de kadernota 2017 en begroting 2017. Aan het voorschrift m.b.t. de vrijval van de reserves is voldaan.

Financiële resultaten

In 2015 is er een fors negatief rekeningresultaat voor bestemming van € 60,6 miljoen. De belangrijkste reden is gelegen in de herziening van de grondexploitaties waardoor de verliesvoorziening is opgehoogd met € 35,4 miljoen en er een risicovoorziening gevormd moest worden van € 22,5 miljoen.

Bij de jaarrekening 2015 heeft de accountant een controleverklaring met oordeelhouding voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant geeft aan dat hij niet in staat is geweest om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen om daarop het controleoordeel te kunnen baseren. Derhalve kan de accountant geen oordeel geven omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en balansmutaties over het boekjaar. De accountant geeft ook aan dat deze oordeelsonthouding toeziet op de onzekerheden in de openingsbalans rondom de waardering van de grondexploitatie.

De begroting 2016 laat, ondanks het feit dat de gemeente in 2015 onder preventief toezicht stond en alle besluiten met financiële gevolgen in het zogenaamde tripartiete overleg zijn getoetst aan het criterium onuitstelbaar en onontkoombaar, een verslechterend beeld zien van ruim € 1,8 miljoen. Dit is vrijwel geheel het gevolg van exogene factoren, zoals: vervallen dividend Delta, uitkering uit het gemeentefonds, het niet

meer mogen gebruiken van glyfosaat voor onkruidbestrijding, lagere opbrengsten omgevingsvergunningen en meer uitkeringen via Orionis.

Evenals vorig jaar geven de kengetallen aan dat Vlissingen relatief veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast is de financieringsstructuur van Vlissingen met een negatieve solvabiliteit in 2015 zeer zwak te noemen. In 2015 is er een forse daling van het kengetal grondexploitaties. Dit heeft aan de ene kant te maken met de stijging van de baten a.g.v. de drie decentralisaties sociaal domein, maar vooral a.g.v. de omvangrijke verdere afboekingen van de grondexploitaties. De kengetallen m.b.t. de activa geven aan dat Vlissingen niet buitenproportioneel activa bezit. De afschrijvingslasten zijn echter wel hoger dan gemiddeld.

Reserves en voorzieningen

In 2016 (stand tweede kwartaalrapportage) is een geraamde negatieve algemene reserve ontstaan van - € 117,192 miljoen. Op grond van de artikel 12-handleiding is de geraamde negatieve algemene reserve op basis van het verloop vanaf 2011 gesplitst in een positief deel van € 31,719 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van - € 148,911 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de volgende bestemmingsreserves nu vrij kunnen vallen en kunnen worden ingezet om de algemene reserve mee aan te vullen: reserve Verbetering woningen particulieren (€ 77.000) en de reserve Stadsvernieuwingsgelden (€ 243.000). De reserves Ouderenhuisvesting, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming en kunnen naar het oordeel van de inspecteurs in de huidige vorm blijven bestaan. Wel worden aan de reserves Ouderenhuisvesting en Bomruiming en een aantal voorwaarden verbonden via een bijzonder voorschrift. Van de Reserve sociaal domein is aangegeven dat de ontwikkeling (stortingen en uitnames) van deze reserve nauwlettend gevolgd zal worden. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat in het inspectierapport over 2017 deze reserve Sociaal domein alsnog betrokken wordt bij de sanering van de algemene reserve.

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden.

Eigen inkomsten

Voor de toelating tot artikel 12 wordt voor wat betreft de reiniging en riolering gekeken naar de lasten en baten geboekt op de functies 721 en 725 (reiniging) en 722 en 726 (riolering). Dit zijn de bedragen exclusief BTW. Hieruit blijkt dat er sprake is van ten minste 100% lastendeckend bij zowel de reiniging als de riolering. Omdat bij zowel de reiniging (exclusief BTW) als de riolering (exclusief BTW) sprake is van een volledige lastendeckering, is er geen correctie nodig op het normtarief OZB voor onderdekking reiniging en riolering en volstaat in 2016 bij de OZB een percentage van 0,1889% van de WOZ-waarde. Vlissingen zit daar met een gemiddeld tarief van 0,2053% ruimschoots boven.

Op basis van de ontwikkeling van het CPI wordt voor de begroting 2016 en jaarschijf 2016 gerekend met een stijging van de OZB van 0%. De consequentie hiervan is dat Vlissingen in 2016 een gemiddelde OZB-tarief heeft van 128% van het landelijk gemiddelde. In 2015 was dit nog 135%.

Met betrekking tot passende bijdrage via de OZB geeft de artikel 12-handleiding aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te leggen voor de OZB. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk landelijk gewogen gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag

niet uitgesloten. De inspecteurs zijn van mening dat deze uitzonderingssituatie zich hier voordoet:

- Een belangrijk deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie, met name bij het Scheldekwartier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van de financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste herziening 2016 is van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.

De inspecteurs zijn daarom van mening dat vooralsnog het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren kan stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld. Als in 2020 het gewogen gemiddelde tarief 150% van het landelijk gewogen gemiddelde is dan wordt in 2020 een extra OZB-opbrengst gegenereerd van circa € 3,1 miljoen ten opzichte van 2016.

Als er rekening gehouden wordt met BTW dan is er bij de riolering sprake van een onderdekking. Deze onderdekking wordt veroorzaakt door de begrote dotatie in de voorziening riolering. Bij jaarrekening 2016 wordt echter bekend wat de daadwerkelijke storting in de voorziening kan zijn. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de lasten van de riolering volledig worden gedekt door de opbrengst van de rioolheffingen.

Als er rekening wordt gehouden met de BTW dan is er bij de reiniging sprake van een onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort zal hier dan ook mee worden gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage inclusief BTW structureel 100% te zijn.

De overige belastingen en heffingen liggen in Vlissingen op een hoger niveau dan het gemiddelde van de selectiegroep. Wel blijkt dat het verschil in 2016 afneemt. Deze afname komt vooral door een afname van de leges bouwvergunningen en de parkeerbelasting.

De gemeente Vlissingen heft precariobelasting tot en met 2016. Dit betreft precario voor terrassen en dergelijke. In 2016 wordt hiervoor een opbrengst begroot van € 210.000. Daarnaast heeft de gemeente de precariobelasting in 2016 verhoogd met € 936.000. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de precariobelasting voor nutsnetwerken (kabels en leidingen) af te schaffen. Gemeenten krijgen onder voorwaarden de tijd om deze vorm van precarioheffing te stoppen. Het kabinet heeft gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege het afschaffen van deze vorm van precariobelasting. Of Vlissingen aan deze voorwaarden voldoet om ook vanaf 2017 nog 10 jaar precario op kabels en leidingen te kunnen heffen is pas met zekerheid te zeggen als het wetsvoorstel is geaccordeerd door beide Kamers en de precieze voorwaarden definitief worden. Hierop wordt teruggekomen in het inspectierapport over 2017.

Met betrekking tot de belastingdruk blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2016 met € 797 in Vlissingen 12,4% hoger liggen dan het gemiddelde van € 699 van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2012-2016. De stijging in 2016 van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt geheel veroorzaakt door een grotere stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht (per huishouden en voor de eigenaren).

Bij de vergelijking van de OZB-tarieven woningen en niet woningen komt naar voren dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Vlissingen in de periode 2012-2016 hoger is dan dat van de selectiegemeenten. Dit komt in alle jaren door hogere tarieven bij alle drie de categorieën (de eigenaren woningen, gebruikers niet-woningen en eigenaren niet-woningen). Vanaf 2015 neemt het verschil gemiddeld gesproken wel af. Dat komt vooral omdat de verschillen bij de tarieven voor woningen en niet-woningen eigendom kleiner worden.

Bij de WOZ-waarden blijkt dat de waarde van de woningen in Vlissingen lager ligt dan het gemiddelde van de selectiegroep en dat dit verschil in de periode 2012-2016 oploopt. Dit heeft dus een dempend effect op de OZB-opbrengst en woonlasten per huishouden. Daarentegen zijn de waarden van niet woningen hoger in Vlissingen. In 2016 zijn de waarden niet-woningen in Vlissingen minder gedaald dan die bij de selectiegemeenten.

Nettolasten

Evenals voor 2015 zijn voor 2016 de nettolasten van de gemeente Vlissingen vergeleken met de ijkpunten van het gemeentefonds. Daaruit blijkt dat Vlissingen hogere nettolasten heeft dan de ijkpunten van het gemeentefonds aangeven. Om te bezien welke structurele bezuinigingen nog mogelijk zijn, zijn bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten de bedragen gecorrigeerd voor incidentele elementen. Dan blijft voor 2016 een structurele ruimte over van € 11,3 miljoen. Voor 2015 was dit met € 11,2 miljoen van dezelfde orde. Wel zijn er verschuivingen tussen clusters. Zo is de ruimte van de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Cultuur en ontspanning en Openbare orde en veiligheid afgenomen. De ruimte van de clusters Werk en inkomen en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is juist toegenomen.

Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet via de 'Agenda voor herstel'. Dit bezuinigingstraject bevat nog een aantal niet gerealiseerde bezuinigingen oplopend tot € 5,6 miljoen in 2020. Bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten blijft na volledige realisatie van bovengenoemde nog niet gerealiseerde bezuinigingen een structurele ruimte over van totaal € 7,6 miljoen boven het gemeentefonds op de clusters Werk en Inkomen, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (zie tabel 6.3). Gezien deze structurele ruimte zullen de reeds ingezette bezuinigingen gerealiseerd dienen te worden en zal daarnaast van de gemeente Vlissingen een maximale eigen inspanning worden gevraagd voor 2016 en verder.

In het inspectierapport 2015 is aangegeven dat er door de gemeente Vlissingen op die clusters die structureel boven het gemeentefonds zitten een verdiepend onderzoek dient plaats te vinden naar mogelijke extra bezuinigingsmogelijkheden per cluster naast de reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingen via de 'Agenda voor herstel'. Het betreft de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Een overzicht van de stand van zaken van dit verdiepend onderzoek is opgenomen in bijlage 6.7. Daaruit blijkt dat er op basis van dit verdiepend onderzoek tot nu toe een structurele bezuiniging is gerealiseerd van € 0,2 miljoen in 2019. Ook blijkt dat er nog een aantal vervolgonderzoeken dienen plaats te vinden. Daarnaast is er een bezuiniging gerealiseerd van € 0,5 miljoen structureel op de Wmo huishoudelijke hulp die is verwerkt in de tweede kwartaalrapportage 2016. Omdat de gemeente Vlissingen een passende bijdrage dient te leveren aan de sanering van de negatieve algemene reserve zijn de inspecteurs van mening dat ondanks bovengenoemde eerste resultaten uit het verdiepend onderzoek het essentieel is dat er door Vlissingen meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

Begrotingstekort 2016

De raad van Vlissingen heeft voor het jaar 2016 een begroting vastgesteld met een tekort van € 6.082.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten is het structurele saldo € 4.790.000 negatief. Het geaccepteerde begrotingstekort 2016 is vervolgens bepaald door te corrigeren voor de kapitaallasten van nog niet bestede investeringskredieten. Dit heeft geleid tot een geaccepteerd begrotingstekort van € 5.925.000. Met het geaccepteerde

begrotingstekort 2016 als vertrekpunt zijn vervolgens correcties doorgevoerd in het bijzonder op basis van de kwartaalrapportages, de precariobelasting en de lastenverzwarende grondexploitatiekosten. Deze correcties op het geaccepteerde begrotingstekort leiden tot een relevant tekort voor 2016 van € 1.434.000.

Sanering negatieve algemene reserve

In paragraaf 7.5 is ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve. Een beschrijving is gegeven van de door de inspecteurs voorgestelde saneringstermijn en van de daarbij benodigde saneringsbegroting en passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve.

Met betrekking tot de saneringstermijn adviseren de inspecteurs gezien de conjunctuurgevoeligheid van tekorten op de grondexploitatie een termijn van 10 jaar. Het begin van de looptijd van deze termijn dient te starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan de sanering is gemaximeerd. Voor Vlissingen komt dat neer op een start van de saneringstermijn in 2020. De inspecteurs stellen daarnaast voor, gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven, om een actualisatieonderzoek te houden omstreeks 2023 en eventueel ook omstreeks 2028.

Indien een gemeente een negatieve algemene reserve heeft als gevolg van afboekingen bij de grondexploitatie (of op grond van andere redenen), dan dient deze gemeente zelf een passende bijdrage te leveren aan de sanering van deze negatieve algemene reserve. Eén van de door de inspecteurs geformuleerde uitgangspunten daarbij is dat afgewogen dient te worden dat aan de ene kant de gemeente niet te veel krijgt via de aanvullende uitkering en aan de andere kant wel de financiële problematiek uiteindelijk wordt opgelost, zodat de gemeente weer op eigen benen kan staan en kan doen wat vergelijkbare gemeenten ook kunnen. Op basis van de geformuleerde uitgangspunten (paragraaf 7.5) wordt voor de gemeente het saldo van de saneringsbegroting als uitgangspunt genomen bij de bepaling van de passende bijdrage. De totstandkoming van dit saldo wordt beoordeeld door de inspecteurs waarbij met name gekeken wordt:

1. - of de OZB-tarieven zijn gestegen naar 140/150% van het landelijk gewogen gemiddelde en er op basis van deze tarieven voldoende OZB-opbrengst wordt gerealiseerd;
2. - of de onderzoeken naar de mogelijke bezuinigingen op basis van de clusteranalyse voldoende hebben opgeleverd zodat het voorzieningenniveau van de gemeente meer is toegeroerd naar het niveau van het gemeentefonds.

Zoals aangegeven beoordelen de inspecteurs de hoogte van het saldo op de saneringsbegroting en dus de hoogte van de passende bijdrage van de gemeente aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Gedurende het artikel 12-traject wordt hierop ook gestuurd door de inspecteurs zodat er daadwerkelijk een passende bijdrage ontstaat. Mochten de inspecteurs van mening zijn dat de hoogte van de saneringsbegroting toch nog onvoldoende is dan kunnen zij via een bijzonder voorschrift extra maatregelen opleggen zoals:

1. - Indien de inspecteurs van mening zijn dat er niet voldoende is toegeroerd naar het niveau van het gemeentefonds en er nog extra bezuinigingsmogelijkheden zijn, zal een extra inspanning van de gemeente worden gevraagd via een op te nemen stelpost 'nog te bezuinigen' in de saneringsbegroting.
2. - Een passende bijdrage via een minimaal te realiseren begrotingsoverschot ter hoogte van het verschil in opbrengst tussen het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief en 140% of 150% van het landelijk gewogen gemiddeld OZB-tarief.

In dit rapport wordt een eerste cijfermatige indicatie gegeven van de op te stellen saneringsbegroting en de sanering van de negatieve algemene reserve. Hierbij wordt ingegaan op de stand van zaken en eventuele (voorlopige) financiële consequenties van onderstaande nadere onderzoeken, die een rol spelen bij de bepaling van het relevante

begrotingstekort in de komende jaren, de passende bijdrage van Vlissingen aan het saneren van de negatieve algemene reserve en de op te stellen saneringsbegroting:

- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen;
- de actualisatie van de grondexploitaties en de verhoging van de verliesvoorzieningen grondexploitaties;
- ontvlechting van de grondexploitatie en de 'normale' exploitatie;
- de uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis;
- de afboekingen van onterecht geactiveerde vaste activa;
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier;
- verhoging van de OZB;
- realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen;
- verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015;
- verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves.

Hierbij wordt echter aangetekend dat het hier om voorlopige cijfers gaat zoals nu bekend. Deze cijfers kunnen dus nog veranderen in de in dit rapport nog niet betrokken periode over 2016 en over 2017. Het definitieve beeld kan pas geschetst worden in het inspectierapport over 2017. Overigens is afgesproken met de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland om het inspectierapport over 2017 uit te brengen nadat de jaarrekening 2017 is vastgesteld door de raad van Vlissingen. Op die manier kunnen ook eventuele bezuinigingsvoorstellen uit de primaire begroting 2018 nog worden meegenomen alsmede de resultaten van de jaarrekening 2017.

De inspecteurs zijn van mening dat het in dit rapport gepresenteerde voorlopige saldo van de saneringsbegroting van € 3,7 miljoen op basis van huidig inzicht nog niet voldoende is. Gezien de in hoofdstuk 6 geconstateerde ruimte boven het gemeentefonds zien de inspecteurs nog ruimte voor extra bezuinigingen en dus een hoger saldo op de saneringsbegroting als passende bijdrage van Vlissingen. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 6 is het daarom essentieel dat er door Vlissingen meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

Bij bovenstaand voorgestelde sanering van de negatieve algemene reserve zijn de inspecteurs van mening dat de negatieve algemene reserve (inclusief de vorming van de 2% drempel) in de periode 2020 t/m 2029 naar nul daalt en dat daarmee de grondexploitatieproblematiek zoals nu bekend wordt opgelost.

Conclusie en advies

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld voor Vlissingen voor het jaar 2016 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 1.434.000. Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:

1) Saneringsbegroting 2017-2020 met maximale gemeentelijke bijdrage in 2020

Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke passende gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Naast de reeds ingezette bezuinigingen, die gerealiseerd dienen te worden, wordt een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen zodat op de clusters die boven het gemeentefonds zitten en waar inmiddels verdiepend onderzoek plaatsvindt (Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling) meer wordt toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds.

2) Met ingang van 2017 verhogen OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020

Een stijging van de OZB dient onderdeel uit te maken van de saneringsbegroting. De gemeente dient het gemiddelde gewogen belastingtarief voor het onderdeel OZB te verhogen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde gewogen OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.

3) Vrijval bestemmingsreserves

De bestemmingsreserves Verbetering woningen particulieren en Stadsvernieuwingsgelden dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

4) Instandhouding reserve Ouderenhuisvesting

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Ouderenhuisvesting worden de voorwaarden verbonden dat:

- a) De middelen in deze reserve geheel dienen te worden besteed ter compensatie van de onrendabele top van de realisatie van het zorgcentrum Oranjeplein en niet aan andere doeleinden.
- b) Eventuele tegenvallers hierbij waardoor het verschil tussen de grondkosten en de dekking (onrendabele top) groter wordt, dienen door de gemeente zelf te worden gedekt en komen niet ten laste van de aanvullende uitkering in het kader van artikel 12.

5) Instandhouding reserve Bomruiming

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Bomruiming wordt de voorwaarde verbonden dat het bedrag van de reserve alleen wordt gebruikt voor onderzoek naar niet-gesprongen conventionele explosieven en voor daadwerkelijke bomruiming die nu (nog) niet zijn toe te rekenen aan specifieke projecten.

6) Onderzoek te gelde maken stille reserves

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden

7) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve

Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grondexploitaties niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen. Wel zijn de inspecteurs van mening dat als op deze grondexploitaties in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd deze winst dan gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.

8) Bij de reiniging dient in 2017 sprake te zijn van 100% lastendekkendheid

Het dekkingspercentage in 2016 voor de reiniging inclusief BTW is 99%, waardoor er sprake is van onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort is hier dan ook mee gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage structureel 100% te zijn.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 17 november 2015 voor het jaar 2016 voor de tweede achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De raad heeft in de aanvraag aangegeven dat ondanks de voorgestelde ingrijpende maatregelen (zie ook paragraaf 1.1 Inspectierapport 2015) er, evenals voor het begrotingsjaar 2015, geen sprake is van een duurzaam sluitende begroting. Volgens de raad is bij de Kadernota 2016 gebleken dat het toch al negatieve financieel meerjarenperspectief verder is verslechterd door externe ontwikkelingen als het vervallen van het dividend van Delta, een lagere algemene uitkering vanwege de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds en de extra kosten als gevolg van het niet meer mogen doorberekenen van rente aan de NIEGG's (niet in exploitatie genomen grondexploitatieplannen). Ondanks het feit dat de mei- en septembercirculaire een iets minder negatieve uitkomst voor Vlissingen hadden dan bij de kadernota voorspeld, sluit de begroting 2016 met circa € 6,1 miljoen negatief en is er vanaf 2019 nog steeds sprake van een structureel negatief saldo van € 4,2 miljoen.

1.2 Selectiegroep en kerngegevens

Vlissingen behoort tot de groep gemeenten met een 'matige sociale structuur' en 'sterke centrumfunctie'. Bij een artikel 12-onderzoek wordt gebruik gemaakt van een selectiegroep waarvoor gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun vergelijkbaarheid met Vlissingen volgens de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering. Omwille van de vergelijkbaarheid is voor 2016 gekozen voor dezelfde selectiegroep als in het inspectierapport over 2015. De selectiegroep bestaat dan ook uit de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht. Deze gemeenten hebben een overwegend matig tot zwakke sociale structuur en redelijke tot sterke centrumfunctie. Op basis van bijlage 1.1 kan worden geconcludeerd dat de sociale structuur van de selectiegroep iets beter is dan die van Vlissingen. Vlissingen heeft daarentegen een sterkere centrumfunctie dan die van de selectiegroep.

Voor de kerngegevens van Vlissingen en de selectiegroep wordt verwezen naar bijlage 1.1. Deze gegevens zijn ontleend aan de algemene uitkering volgens de stand van de betaalmaand februari en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (gegevens per 1 februari 2016). Uit bijlage 1.2 blijkt tot welke uitkering uit het gemeentefonds die verdeelmaatstaven vervolgens leiden en waar de verschillen dan optreden bij vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep.

1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie

Vlissingen ligt in Zeeland op Walcheren en heeft in 2016 circa 44.500 inwoners en een oppervlakte land van 34,30 km². In het eerste artikel 12-rapport over 2015 is de achtergrond en karakteristiek van Vlissingen beschreven. Voor meer informatie wordt dan ook verwezen naar dat rapport.

1.4 Aanvraag aanvullende uitkering 2015

Het jaar 2015 was het eerste jaar waarin Vlissingen een aanvraag indiende voor een aanvullende uitkering. In bijlage 1.3 is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste elementen uit het artikel 12-rapport, de reactie van de gemeente, het advies van de

provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen en het besluit van de beheerders van het gemeentefonds.

1.5 Verslag provincie Zeeland

Volgens het Besluit financiële verhouding 2001 brengen GS tweeënhalve maand nadat de aanvullende uitkering is aangevraagd verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Het verslag geeft inzicht in de actuele financiële positie en het uitgevoerde financiële toezicht. GS van Zeeland hebben het provinciaal verslag bij brief van 17 februari 2016 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeente Vlissingen. In dit artikel 12-rapport wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit dat provinciale verslag. Omwille van het leesgemak zijn de meest essentiële gegevens, voor zover ze betrekking hebben op onderwerpen in dit artikel 12-rapport, uit het provinciale verslag overgenomen.

In het provinciaal verslag 2016 naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen constateren GS dat de eerder getrokken conclusie dat Vlissingen gerelateerd aan de omvang van de exploitatie een hoge schuld heeft en dat dit voor een groot deel wordt veroorzaakt door de financiering van grondexploitatie, onverkort van kracht blijft. Uit het overzicht van de rekeningsresultaten blijkt dat tot en met 2013 er ondanks de economische tegenwind sprake was van een positieve ontwikkeling in de rekeningsresultaten. In 2014 is het structurele rekeningsaldo negatief uitgekomen. De belangrijkste structurele oorzaken zijn volgens GS: het wegvallen van het Deltadividend als structureel dekkingsmiddel, de extra rentekosten als gevolg van het ophogen van de verliesvoorzieningen en de structurele meerkosten voor Orionis. Eventuele te lage ramingen voor structureel onderhoud zijn nog niet meegenomen in de berekening van het structurele saldo.

GS geeft daarnaast aan dat de belangrijkste oorzaken van de snel verslechterende financiële positie van de gemeente Vlissingen in de afgelopen twee jaren zijn gelegen in de doorwerkende rijksbezuinigingen, de crisis in de bouw- en vastgoedsector en sterk oplopende aantallen bijstandsgerechtigden. Gebaseerd op de vastgestelde begroting 2016-2019 is er in 2019 nog sprake van een structureel tekort van afgerond € 4,2 miljoen. Dit tekort moet worden afgezet tegen het drempelbedrag van afgerond € 2,5 miljoen voor het aanmerkelijk tekort om voor artikel 12 in aanmerking te komen.

1.6 De aanpak

Voor 2016 doet de gemeente Vlissingen voor de tweede maal een beroep op de toepassing van artikel 12. In dit tweede inspectierapport wordt verder ingegaan op de volgende zaken.

Ten eerste wordt inzicht gegeven in de door de inspecteurs voorgestelde wijze van sanering van de negatieve algemene reserve (hoofdstuk 4 en 7).

Ten tweede wordt verder ingegaan op onderstaande punten, die een rol spelen bij de bepaling van het werkelijke begrotingstekort in de komende jaren, de passende bijdrage van Vlissingen aan het saneren van de negatieve algemene reserve en de op te stellen saneringsbegroting:

- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen (hoofdstuk 7);
- de actualisatie van de grondexploitaties en de verhoging van de verliesvoorzieningen grondexploitaties (hoofdstuk 4);
- ontvlechting van de grondexploitatie en de 'normale exploitatie (hoofdstuk 4 en 7);
- de uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis (hoofdstuk 6);
- de afboekingen van onterecht geactiveerde vaste activa (hoofdstuk 4);
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier (hoofdstuk 7);

- verhoging van de OZB (hoofdstuk 5);
- realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen (hoofdstuk 6);
- verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015 (hoofdstuk 6);
- verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves (hoofdstuk 4).

In 2016 is hiermee een goede voortgang gemaakt en de resultaten tot nu toe zijn in dit inspectierapport verwerkt. Dat neemt niet weg dat het definitieve beeld pas geschetst kan worden in het inspectierapport over 2017. Overigens is afgesproken met de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland om het inspectierapport over 2017 uit te brengen nadat de jaarrekening 2017 is vastgesteld door de raad van Vlissingen. Op die manier kunnen ook eventuele bezuinigingsvoorstellen uit de primaire begroting 2018 nog worden meegenomen alsmede de resultaten van de jaarrekening 2017.

In het inspectierapport 2015 is mede geconcludeerd dat de artikel 12-situatie gedeeltelijk wordt veroorzaakt door het eigen beleid van de gemeente. Naast dat een gemeente verantwoordelijk is voor zijn eigen financiële positie, is er bij grondexploitatie veelal sprake van een risicoaansprakelijkheid waardoor er terughoudendheid past om verliezen te betrekken bij het relevante tekort in het kader van artikel 12. Mede hierom is in het inspectierapport 2015 als bijzondere voorschrift opgenomen dat de gemeente Vlissingen dient te streven naar een maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve. In voorliggend inspectierapport wordt hierop nader ingegaan.

2 Algemene en bijzondere voorschriften

2.1 Inleiding

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Bovendien moet de gemeente voldoen aan eventuele bijzondere voorschriften. Hierna wordt nagegaan of, en in hoeverre, de gemeente Vlissingen aan deze algemene (paragraaf 2.2) en bijzondere (paragraaf 2.3) voorschriften voldoet. Paragraaf 2.4 bevat de conclusie op dit onderdeel.

2.2 Algemene voorschriften

De algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk én structureel tekort en het redelijk peil van de eigen inkomsten.

Termijnen

In artikel 19 van het Besluit financiële verhouding 2001 (hierna: het Besluit) is bepaald dat een aanvraag voor een aanvullende uitkering moet worden ingediend vóór 1 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij wordt aangevraagd. Tevens moet de begroting zijn vastgesteld uiterlijk op de datum dat het verzoek om toepassing van artikel 12 wordt gedaan. De jaarrekening moet op grond van artikel 200 van de Gemeentewet, binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan Gedeputeerde Staten zijn toegezonden.

Het raadsbesluit met het verzoek om toepassing van artikel 12 van de Fvw is voor het jaar 2016 genomen op 12 november 2015. De begroting voor het jaar 2016 is eveneens op 12 november 2015 vastgesteld. Het verzoek voor de aanvullende uitkering 2016 aan de beheerders van het gemeentefonds dateert van 17 november 2015.

De jaarrekening 2015 van de gemeente Vlissingen is op 22 september 2016 door de raad vastgesteld en op 29 september 2016 door de provincie ontvangen. Hiermee is de inzenddatum aan gedeputeerde staten van 15 juli niet gehaald. In verband echter met de decentralisaties op het sociale domein heeft het ministerie van BZK de datum van indiening van de jaarstukken 2015 met een maand opgeschort naar 15 augustus 2016. Voor gemeenten die ook deze datum niet haalden, zoals Vlissingen, heeft het ministerie een aangepaste procedure opgesteld. Deze procedure houdt in het kort in dat de accountant een verklaring opstelt over de SISA-bijlage. Deze verklaring diende samen met de concept jaarrekening vóór 15 augustus 2016 bij het CBS ingediend te worden. Als deze documenten juist en tijdig worden aangeleverd krijgt de gemeente de verklaring 'voorlopig plausibel'. Op basis van bovenstaande procedure heeft de gemeente Vlissingen de concept jaarrekening, de SISA-bijlage en de verklaring van de accountant over de SISA-bijlage op 3 augustus 2016 bij het CBS aangeleverd. Het CBS heeft deze aanlevering op 4 augustus 2016 als 'voorlopig plausibel' aangemerkt. De provincie heeft ook ingestemd met de eenmalige overschrijding van de inzendtermijn voor de jaarrekening 2015.

Vervolgens diende de raad voor 30 september 2016 de jaarrekening 2015 vast te stellen en moesten alle documenten (inclusief accountantsverklaring en het verslag van bevindingen) voor 30 september bij het CBS en Gedeputeerde Staten aangeleverd te worden. Zoals aangegeven is de jaarrekening 2015 van de gemeente Vlissingen op 22 september 2016 door de raad vastgesteld en op 29 september 2016 door de provincie ontvangen.

Op basis van het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat de gemeente Vlissingen aan de algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen heeft voldaan.

Aanmerkelijk en structureel tekort

De aanvraag voor artikel 12 is gebaseerd op de begroting 2016. De begroting werd gepresenteerd met een negatief saldo van € 6.082.000. Ook meerjarig worden negatieve saldi voorzien. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de sanering van de negatieve algemene reserve en ook niet met de actualisatie van de beheerplannen. Er is volgens artikel 23 van het Besluit sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort indien het tekort gedurende het begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren zich bevindt op een niveau dat hoger ligt dan 2% van de som van de belastingcapaciteit en de uitkering uit het gemeentefonds (=algemene uitkering + integratie-uitkeringen + decentralisatie-uitkeringen). Vorig jaar bij de eerste artikel 12-aanvraag is het drempelbedrag voor de gemeente Vlissingen berekend op € 2.483.769.

In het artikel 12-rapport 2015 is reeds geconcludeerd dat bij de gemeente Vlissingen er sprake is van een aanmerkelijk en structureel tekort. Omdat de beantwoording van die vraag altijd in het eerste artikel 12-jaar plaatsvindt wordt daaraan in dit tweede rapport verder dan ook geen aandacht meer besteed.

Het redelijk peil

Om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Fw moeten de eigen inkomsten van de gemeente tenminste op het redelijk peil liggen. Dit redelijk peil wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire bekend gemaakt. Voor 2016 geldt dat zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing kostendekkend moeten zijn. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil voor 2016 geldt een gemiddeld percentage van 0,1889 van de WOZ-waarde. Een gemeente hoeft, met uitzondering van het onderdeel OZB, niet per onderdeel aan de norm te voldoen. Een gemeente voldoet ook aan het belastingpakket als een tekort bij de reiniging en/of de riolering wordt gecompenseerd door een hoger percentage bij de OZB.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat, als we ook rekening houden met de BTW, in Vlissingen de reinigingsheffing en rioolheffing niet geheel lastendekkend zijn. Bij de riolering komt dat door een geraamde dotatie in de voorziening riolering. Bij jaarrekening 2016 zal echter berekend worden wat de daadwerkelijke storting dient te zijn zodat de riolering 100% lastendekkend is.

Het gewogen gemiddelde percentage OZB voor 2016 komt in Vlissingen uit op 0,2053%. De gemeente heeft hiermee in 2016 een hogere gemiddelde OZB-tarief dan het redelijk peil OZB van 0,1889% en voldoet daarmee aan het redelijk peil OZB voor 2016. Daarnaast compenseert het hogere gemiddelde OZB-tarief van Vlissingen ten opzichte van het redelijk peil OZB voor de geconstateerde onderdekkingen bij de reiniging en riolering.

Voor de berekening van het redelijk peil wordt verder verwezen naar hoofdstuk 5, waarin ook aandacht wordt besteed aan de overige heffingen en aan de belastingdruk.

2.3 Bijzondere voorschriften

Eventuele aan de aanvullende uitkering verbonden bijzondere voorschriften gelden voor de tijd dat een gemeente is aangewezen op aanvullende steun uit het gemeentefonds. Bijzondere voorschriften blijven van kracht, zo nodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende uitkeringsperiode.

Aan de verlening van de artikel 12-uitkering over het jaar 2015 zijn aan Vlissingen door de gemeentefondsbeheerders de volgende bijzondere voorschriften gesteld:

1. - Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming 2017-2020 door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Hierbij

wordt met name op de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling naast de reeds ingezette bezuinigingen, waarvan wordt verondersteld dat de reeds ingezette bezuinigingen volledig gerealiseerd worden, een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen. Hiervoor zal op de clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen.

2. - Vlissingen dient het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB vooralsnog te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.
3. - De bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

Ad 1) Saneringsvoorstellen

Inmiddels zijn door Vlissingen op basis van de clusteranalyse 2015 op de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling verdiepende onderzoeken opgestart.

De stand van zaken van deze onderzoeken wordt beschreven in hoofdstuk 6 van het voorliggende inspectierapport. Daar wordt ook aangegeven dat mocht blijken dat naar het oordeel van de inspecteurs de bezuinigingen die uit de beschreven verdiepende onderzoeken komen financieel te beperkt zijn om tot een passende bijdrage van Vlissingen te komen aan de sanering van de negatieve algemene reserve, verder bekeken zal worden hoe er concrete maatregelen komen die er voor zorgen dat Vlissingen tot een maximale inspanning komt voor een passende bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Een mogelijkheid daarbij is een minimaal te realiseren begrotingsoverschot ter hoogte van het verschil in opbrengst tussen het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief en 140% of 150% van het landelijk gewogen gemiddeld OZB-tarief in 2020, als bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. In dit inspectierapport (hoofdstukken 4 en 7) wordt hierop nader ingegaan.

Ad 2) Verhoging gemiddeld belastingtarief OZB naar 150% van het landelijk gemiddelde

Bij het opstellen van de begroting 2016 was dit bijzondere voorschrift nog niet bekend bij de gemeente Vlissingen. Voor 2016 is er door Vlissingen voor gekozen de jaarlijkse verhoging van de tarieven in 2016 0% te laten zijn, conform de Consumenten Prijs Indexcijfers (CPI) voor 2016. Dit heeft tot gevolg dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief als percentage van het landelijk gewogen gemiddelde in 2016 daalt. In hoofdstuk 5 wordt hierop verder ingegaan.

De inspecteurs zijn van mening dat ondanks dat het bijzondere voorschrift bij het opstellen van de begroting 2016 nog niet bekend is, een verhoging van het gemiddelde OZB-tarief met nu 0% (conform CPI) niet past bij de huidige financiële situatie van Vlissingen. Niet alleen zijn de meerjarige structurele begrotingssaldi verder verslechterd voor 2016 en verder, ook was het vrijwel zeker dat de boekwaarden grondexploitaties verder afgeboekt zouden moeten worden. Aangegeven is dan ook dat in de begroting 2017 dient te worden begonnen met een groei naar het niveau van 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020. In de kadernota 2017 en de begroting 2017 is Vlissingen begonnen met het verhogen van het OZB-tarief om te voldoen aan dit bijzondere voorschrift. In de hoofdstukken 5 en 7 wordt hierop nader ingegaan.

Ad 3) Vrijval reserves

De resterende saldo's van de reserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade (in totaal circa € 0,5 miljoen) dienen vrij te laten vallen ten gunste van de algemene reserve. De raad van Vlissingen is via een raadsnota gevraagd in te stemmen met het laten vrijvallen van bovengenoemde reserves ten gunste van de algemene reserve. De aanvullende uitkering artikel 12 Fvw is verwerkt in de jaarrekening 2015. Aangezien het laten vrijvallen van bovengenoemde reserves een van de voorwaarden is waarop de aanvullende uitkering wordt verstrekt, is in de raadsnota aangegeven dat de raad eerst moet instemmen met het laten vrijvallen van de reserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade voordat zij de jaarrekening 2015 kan vaststellen. De raadsnota is inmiddels door de raad vastgesteld d.d. 22 september 2016.

In hoofdstuk 4 van dit inspectierapport is rekening gehouden met de vrijval van deze reserves bij de berekening van de te saneren algemene reserve. Zie ook bijlage 4.1.

2.4 Conclusie

De artikel 12-aanvraag is tijdig ingediend. De eigen inkomsten behorende tot het belastingpakket liggen boven het niveau van het redelijk peil en is er sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Vlissingen voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12 in 2016.

Op de stand van zaken met betrekking tot de bijzondere voorschriften uit het inspectierapport 2015 wordt nader ingegaan in het voorliggende inspectierapport. Aan de saneringsvoorstellen (ad 1) wordt gewerkt. Met de verhoging van de OZB (ad 2) is Vlissingen begonnen in de kadernota 2017 en begroting 2017. Aan het voorschrift m.b.t. de vrijval van de reserves (ad 3) is voldaan.

3 Financiële resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële resultaten van Vlissingen in de afgelopen jaren. Er wordt bekeken of er sprake is geweest van sluitende rekeningen. Daarnaast wordt ingegaan op de begrotingspositie en de ontwikkeling daarin. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de begrotings- en rekeningssaldi over vijf jaar voorafgaande aan het jaar van de artikel 12-aanvraag over 2016. In het inspectierapport 2015 is reeds een beschrijving gegeven van de jaren 2011 t/m 2014 en is vanzelfsprekend ingegaan op de begroting 2015. In dit inspectierapport wordt dan ook in dit hoofdstuk ingegaan op het beeld uit de jaarrekening 2015, inclusief de bevindingen van de accountant, en het begrotingsbeeld 2016. Daarnaast wordt ingegaan op een aantal kengetallen om een oordeel te geven over de mate waarin de balans van de gemeente bijdraagt aan de financiële oplossing of problematiek van de gemeente.

3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2011 tot en met 2015

Onderstaande tabel 3.1 brengt de ontwikkeling van de saldi van de begroting en rekening voor en na bestemming van de reserves over de jaren 2011 tot en met 2015 in beeld.

Tabel 3.1 Ontwikkeling saldo begroting en rekening in Vlissingen (bedragen x € 1000)

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Begrotingssaldo primitief					
- Voor bestemming	32	7	1.371	-927	-12.701
- Mutaties reserves	389	-1	-1.210	927	12.701
- Na bestemming	421	6	161	0	0
Begrotingssaldo na wijziging					
- Voor bestemming	-10.139	-2.459	1.159	-3.271	-18.108
- Mutaties reserves	10.382	846	-1.038	3.298	18.003
- Na bestemming	243	-1.613	121	27	-105
Rekeningsaldo					
- Voor bestemming	-7.473	-86	2.058	-12.790	-60.600
- Mutaties reserves	8.797	1.398	249	13.364	19.381
- Na bestemming	1.324	1.312	2.307	574	-41.219

Begrotingssaldo is inclusief het bedrag voor onvoorzien -

-/- = tekort -

De jaarrekening 2015 laat voor bestemming een tekort zien van - € 60,6 miljoen. In de begroting na wijziging wordt nog uitgegaan van een tekort voor bestemming van - € 18,1 miljoen. Dit verschil wordt vooral verklaard door een positief resultaat vierde kwartaalrapportage 2015 (€ 13,5 miljoen), extra toevoeging aan de verliesvoorziening grondexploitaties a.g.v. herziening grondexploitaties (- € 35,4 miljoen), vorming risicovoorziening grondexploitaties (- € 22,5 miljoen), rentetoevoeging voorziening grondexploitatie (€ 1,5 miljoen), afsluiten afgeronde grondexploitaties (- € 4,1 miljoen), stopzetten grondexploitaties (- € 2,6 miljoen), correctie eigen bijdrage Scheldekwartier (€ 2,7 miljoen), nagekomen resultaat jaarrekening Orionis 2015 (- € 0,25 miljoen), boekresultaat verkoop open Hof (- € 0,2 miljoen), aanvullende uitkering gemeentefonds (€ 4,2 miljoen) en afrekening jeugdzorg (€ 0,6 miljoen). In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de verhogingen van de verliesvoorziening grondexploitaties, afsluiten en stopzetten grondexploitaties, afwaarderingen materiële vaste activa en de vorming van de risicovoorziening grondexploitaties.

In de begroting 2015 was een taakstelling voorzien van in totaal € 2,1 miljoen (over alle programma's). Tot en met de derde kwartaalrapportage is daarvan € 1,3 miljoen

gerealiseerd en dus € 0,8 miljoen niet gerealiseerd. In het 4e kwartaal 2015 zijn geen bezuinigingen administratief verwerkt. Dat wil echter niet zeggen dat er geen bezuiniging is gerealiseerd door Vlissingen. Met name door het niet invullen van vacatures is er bespaard.

Bij de jaarrekening 2015 heeft de accountant een controleverklaring met oordeelhouding voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant geeft aan dat hij niet in staat is geweest om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen om daarop het controleoordeel te kunnen baseren. Derhalve kan de accountant geen oordeel geven omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en balansmutaties over het boekjaar. De accountant geeft ook aan dat deze oordeelsonthouding toeziet op de onzekerheden in de openingsbalans rondom de waardering van de grondexploitatie. Er zijn een drietal correcties geweest op de openingsbalans met betrekking tot de pensioenvoorziening wethouders, de bijdrage vanuit de 'normale' exploitatie aan de grondexploitatie Scheldekwartier en de afwaardering van materiële vaste activa (zie hiervoor ook bijlage 4.1). De accountant heeft in de controleverklaring tevens een aanvullende paragraaf opgenomen ter benadrukking van de situatie rondom het negatieve eigen vermogen en de noodzaak tot de verdere uitwerking van het herstelplan.

3.3 Begroting 2016

In bijlage 3.1 wordt de opbouw van de begrotingssaldi begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019 weergegeven. Uit de bijlage blijkt dat de vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 een tekort laat zien van afgerond € 6,1 miljoen in 2016, € 5,8 miljoen in 2017, € 5 miljoen in 2018 en € 4,2 miljoen in 2019. Ondanks het feit dat de gemeente in 2015 onder preventief toezicht stond en alle besluiten met financiële gevolgen in het zogenaamde tripartiete overleg zijn getoetst aan het criterium onuitstelbaar en onontkoombaar, zijn de vooruitzichten voor het begrotingsjaar 2016 het afgelopen jaar per saldo met ruim € 1,8 miljoen verslechterd. Uit de bijlage blijkt dat dit vrijwel geheel het gevolg is van exogene factoren, zoals: vervallen dividend Delta, uitkering uit het gemeentefonds, het niet meer mogen gebruiken van glyfosaat voor onkruidbestrijding, lagere opbrengsten omgevingsvergunningen en meer uitkeringen via Orionis.

Zoals aangegeven in paragraaf 1.5 lopen er nog een aantal onderzoeken die in 2016 en verder een rol spelen bij de bepaling van de werkelijke begrotingssaldi van 2016 en verder. In het voorliggende inspectierapport wordt hierop nader ingegaan.

3.4 Kengetallen

Tot nu toe is vooral ingegaan op de begrotings- en rekeningssaldi. In deze paragraaf wordt met behulp van een aantal kengetallen ingegaan op de balanspositie (schuld, solvabiliteit en activa), grondexploitatie, belastingen en exploitatie van Vlissingen. De kengetallen met betrekking tot de balanspositie en grondexploitatie worden opgenomen om te beoordelen of Vlissingen onevenwichtigheden in zijn balanspositie heeft die bijvoorbeeld extra afschrijvingen rechtvaardigen. In het bijzonder van belang is ook de mate waarin rente- en aflossingslasten de flexibiliteit van de begroting beïnvloeden. De kengetallen met betrekking tot belastingen en exploitatie zijn opgenomen om aan te sluiten bij de vijf verplichte kengetallen in het Bbv.

In bijlage 3.2 staan 17 kengetallen voor de jaren 2013, 2014 en 2015 op basis van de rekeningen. Het kengetal voor iedere gemeente is 'gerankt', waarbij nummer 1 het beste scoort. Verder zijn ter vergelijking drie andere Zeeuwse gemeenten (Goes, Middelburg en Terneuzen) opgenomen. In bijlage 3.3 staat een beschrijving van deze kengetallen. De cijfers 2015 zijn voorlopige cijfers. Omdat de gegevens voor geheel Nederland nog niet bekend zijn, is het nog niet mogelijk de rang in 2015 te berekenen.

De kengetallen met betrekking tot de **schuld** geven aan dat:

- Vlissingen relatief veel schuld heeft, zowel als percentage van de exploitatie als per inwoner. De gemeente zit in de hoogste regionen van Nederland. Dit betekent dat er sprake is van een hoge druk van rentelasten op de reguliere exploitatie en op de grondexploitatie. De daling van de schuldquote in 2015 ten opzichte van 2014 komt niet doordat Vlissingen minder schuld heeft in 2015, maar omdat de baten en lasten o.a. als gevolg van de drie decentralisaties zijn gestegen in 2015. Dat effect is ook bij de gemeenten Goes, Terneuzen en Middelburg zichtbaar.
- De rentelasten t/m 2014 ongeveer 6% uitmaken van de totale exploitatielasten. Ook hier zit Vlissingen in de hoogste regionen van Nederland. Dit beperkt de flexibiliteit van de begroting. In 2015 daalt dit percentage naar 4% als gevolg van de stijging van de totale baten en lasten.
- Alhoewel de financieringsratio gemiddeld scoort, deze fors onder de één zit. Dat betekent dat aanvullende financieringsmiddelen aangetrokken moeten worden.

De **solvabiliteit** van de gemeente is zeer laag en wordt in 2014 meer dan gehalveerd ten opzichte van 2013. In 2015 wordt deze als gevolg van de negatieve algemene reserve zelfs negatief. Ook hier zit de gemeente in de onderste regionen van Nederland. De financieringsstructuur van de gemeente kan als zeer zwak worden bestempeld.

Met betrekking tot de **grondexploitatie** was het beeld in 2013 en 2014 dat de gemeente Vlissingen zowel als percentage van de exploitatie als per inwoner zeer hoog zit. In 2013 en 2014 is de boekwaarde van de grondexploitaties respectievelijk 84% en 74% van de exploitatie. In 2015 zien we echter een forse daling naar 15%. Dit heeft aan de ene kant te maken met de stijging van de baten a.g.v. de drie decentralisaties sociaal domein, maar vooral a.g.v. omvangrijke verdere afboekingen van de grondexploitaties (zie ook hoofdstuk 4).

Met betrekking tot de **belastingen** 'scoort' Vlissingen gemiddeld. Met een belastingcapaciteit van 101% zit Vlissingen iets boven het niveau van gemiddelde woonlasten (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) van een meerpersoonshuishouden in Nederland. Wel 'scoort' Vlissingen hoger dan Goes en Middelburg en heeft daardoor minder ruimte om de belastingen te verhogen dan die gemeenten. Deze 'hogere score' komt vooral door de gemiddeld hogere rioolheffing.

De kengetallen met betrekking tot de **activa** geven aan dat:

- Vlissingen afgezet tegen de exploitatie niet buitenproportioneel veel activa bezit. Vlissingen afgezet tegen de exploitatie fors minder activa bezit dan de drie andere Zeeuwse gemeenten en zich in 2014 landelijk bevindt op plaats 296. De daling van de vaste activaquote in 2015 komt weer door de stijging van de baten in 2015.
- Vlissingen ook per inwoner niet veel activa bezit, zeker als dat afgezet wordt tegen de andere drie Zeeuwse gemeenten.
- De afschrijvingslasten per inwoner landelijk gezien met plek 331 in 2014 wel wat hoger zijn, echter Vlissingen hier niet in de hoogste regionen verkeert. Wel stijgen de afschrijvingslasten per inwoner in 2015 naar € 212. Dit is het gevolg van een additionele afschrijving van € 1,8 miljoen naar aanleiding van de beoordeling van de activalijsst.
- De gemiddeld resterende afschrijvingstermijn niet hoog is en in 2015 daalt naar 15,1 jaar. Deze daling is ook het gevolg van de bovenstaand vermelde additionele afschrijving in 2015.

3.5 Conclusie

In 2015 is er een fors negatief rekeningresultaat voor bestemming van € 60,6 miljoen. De belangrijkste reden is gelegen in de herziening van de grondexploitaties waardoor de verliesvoorziening is opgehoogd met € 35,4 miljoen en er een risicovoorziening gevormd moest worden van € 22,5 miljoen.

Bij de jaarrekening 2015 heeft de accountant een controleverklaring met oordeelhouding voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid verstrekt. De accountant geeft aan dat hij niet in staat is geweest om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen om daarop het controleoordeel te kunnen baseren. Derhalve kan de accountant geen oordeel geven omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en balansmutaties over het boekjaar. De accountant geeft ook aan dat deze oordeelsonthouding toeziet op de onzekerheden in de openingsbalans rondom de waardering van de grondexploitatie.

De begroting 2016 laat, ondanks het feit dat de gemeente in 2015 onder preventief toezicht stond en alle besluiten met financiële gevolgen in het zogenaamde tripartiete overleg zijn getoetst aan het criterium onuitstelbaar en onontkoombaar, een verslechterend beeld zien van ruim € 1,8 miljoen. Dit is vrijwel geheel het gevolg van exogene factoren, zoals: vervallen dividend Delta, uitkering uit het gemeentefonds, het niet meer mogen gebruiken van glyfosaat voor onkruidbestrijding, lagere opbrengsten omgevingsvergunningen en meer uitkeringen via Orionis.

Evenals vorig jaar geven de kengetallen aan dat Vlissingen relatief veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast is de financieringsstructuur van Vlissingen met een negatieve solvabiliteit in 2015 zeer zwak te noemen. In 2015 is er een forse daling van het kengetal grondexploitaties. Dit heeft aan de ene kant te maken met de stijging van de baten a.g.v. de drie decentralisaties sociaal domein, maar vooral a.g.v. de omvangrijke verdere afboekingen van de grondexploitaties. De kengetallen m.b.t. de activa geven aan dat Vlissingen niet buitenproportioneel activa bezit. De afschrijvingslasten zijn echter wel hoger dan gemiddeld.

4 Reserves en voorzieningen

4.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren aan de vermindering van het aanvaardbare tekort, wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Daarbij wordt bepaald wat de vrij aanwendbare reserves zijn. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Daarnaast wordt er nog gekeken of er ruimte zit in de voorzieningen. In het inspectierapport 2015 is dit uitgebreid gedaan. In dit inspectierapport over 2016 wordt hierop voortgeborduurd en wordt in dit hoofdstuk voornamelijk ingegaan op:

- Het verloop van de reserves en voorzieningen t/m 2016 (paragraaf 4.2).
- Het verloop van de te saneren algemene reserve t/m 2016, uitgesplitst naar een deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie en een deel dat betrekking heeft op de 'normale' exploitatie (paragraaf 4.3).
- Beoordeling of het aanhouden en de hoogte van de volgende reserves strikt nodig is: Verbetering woningen particulier, Ouderenhuisvesting, Stadsvernieuwingsgelden, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming (paragraaf 4.4).
- Onderzoek naar aanwezigheid en hoogte van stille reserves en eventuele verkoopbaarheid en de consequenties daarvan (paragraaf 4.5).

Paragraaf 4.6 sluit het hoofdstuk af met enkele conclusies.

4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen

In tabel 4.1 staat een overzicht van het verloop van de reserves en voorzieningen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een eventuele sanering van de algemene reserve. De jaren 2011 t/m 2015 zijn op basis van de vastgestelde jaarrekening. Het jaar 2016 is op begrotingsbasis tot en met de tweede kwartaalrapportage inclusief een berekening van het aanvaardbaar begrotingssaldo 2016.

Uit de tabel blijkt dat het totaal van de reserves en voorzieningen in de periode 2011 - 2016 na een aanvankelijke stijging tot en met 2013 in 2014 flink is verminderd. We zien dat de algemene reserve fors is gedaald en in 2015 zelfs negatief wordt. De daling zet zich door in 2016. De voornaamste reden is een aantal afboekingen met betrekking tot de grondexploitatie. De bestemmingsreserves zijn ook gedaald met name in 2013. Dit komt in dat jaar voornamelijk door een daling van de bestemmingsreserves Grondexploitatie en Aanleg cruisekade. In 2016 stijgen de bestemmingsreserves weer, voornamelijk door de instelling van de bestemmingsreserve Sociaal domein. In de paragrafen 4.3 en 4.4 wordt dieper ingegaan op respectievelijk de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen.

Tabel 4.1 Verloop algemene reserve, bestemmingsreserves en voorzieningen in Vlissingen per 31/12 voor sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Jaar	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016**
Algemene reserve 'normale' exploitatie	12.985	15.237	22.503	22.602	16.726	31.719
Algemene reserve grondexploitatie	-6.780	-7.680	-8.580	-19.180	-49.717	-148.911
Bestemmingsreserves	11.957	10.531	5.227	4.671	3.212	7.041
Totaal reserves	18.162	18.088	19.150	8.093	-29.779	-110.151
Voorzieningen	2.043	2.377	2.020	1.928	5.126	5.126
Totaal reserves en voorzieningen	20.205	20.465	21.170	10.021	-24.653	-105.025

* 2011 t/m 2015 o.b.v. jaarrekening

** 2016 o.b.v. begroting en tweede kwartaalrapportage

4.3 Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve

Uitgangspunt is dat een artikel 12-gemeente, onder normale omstandigheden, bedragen die vrij kunnen vallen uit de reserves en voorzieningen gebruikt om het begrotingstekort te verminderen of om de algemene reserve aan te vullen. Ten behoeve van tegenvallers dient een zekere buffer in stand te worden gehouden. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag van 2% voor het aanmerkelijk én structureel tekort.

Volgens de artikel 12-handleiding zijn vrij aanwendbare reserves al die reserves waarvan niet onomstotelijk vaststaat dat ze niet-aanwendbaar zijn. Van belang hierbij is of zij zijn gevoed door specifieke uitkeringen, algemene middelen of bijdragen van derden.

Uit tabel 4.1 en bijlage 4.1 blijkt het verloop van de algemene reserve in 2011 t/m 2016 exclusief een eventuele sanering van de algemene reserve. Daarbij is op grond van paragraaf 6.1 van de artikel 12-handleiding het verloop uitgesplitst naar een deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie en een deel dat betrekking heeft op de 'normale' exploitatie. Het verloop is gebaseerd op de jaarrekeningen 2011 t/m 2015 en voor 2016 op de begroting, tweede kwartaalrapportage en een berekening van het voorlopig aanvaardbaar begrotingstekort 2016.

In 2015 is een negatieve algemene reserve ontstaan van in totaal € 32,991 miljoen. Dit is echter exclusief het jaarrekeningresultaat 2015 (resultaatbestemming). Dat betekent dat ook het niet gerealiseerde deel van de frictiekosten bezuinigingen (€ 5,952 miljoen) hier nog inzit.

In 2016 (stand t/m tweede kwartaalrapportage) is een geraamde negatieve algemene reserve ontstaan van € 117,192 miljoen. Deze geraamde negatieve algemene reserve bestaat uit een positief deel van € 31,719 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 148,911 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Aanvaardbaar begrotingstekort 2016

Het aanvaardbaar begrotingstekort 2016 heeft, voor de uitkering van een eventuele aanvullende uitkering over 2016, invloed op de omvang van de geraamde algemene reserve 2016. In bijlage 4.2 is een overzicht opgenomen van de berekening van het aanvaardbaar begrotingstekort 2016. Grondexploitatietekorten kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewikkeld. Daarnaast dient er een saneringsbegroting te worden opgesteld die uitgaat van een ontvlechting van de grondexploitatie. Met andere woorden alle elementen m.b.t. de grondexploitatie die in de 'normale' exploitatie zitten worden geëlimineerd. Daarom worden bij de bepaling van het aanvaardbaar tekort alle grondexploitatiekosten met effecten voor het begroting- en rekeningssaldo geëlimineerd, waardoor een relevant tekort resteert dat is geschoond van het effect van de grondexploitaties. De geëlimineerde lasten zijn ten laste van de algemene reserve gebracht via een verhoging van de voorzieningen GREX. Het betreft de posten:

- sparen in verband met risicoprofiel Scheldekwaartier (€ 1.100.000 per jaar);
- rente verliesvoorziening (€ 1.434.000)
- bijdrage grex vanuit exploitatie (€ 1.275.000).

Eerste herziening grondexploitaties 2016

De forse stijging van het negatieve deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie in 2016 ten opzichte van 2015 komt omdat in 2015 alle grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's) fundamenteel zijn doorgenomen en herzien. Hierbij is elke grondexploitatie herzien en zijn voor elke grondexploitatie 3 scenario's opgesteld, met een laag, een midden en een hoog risicoprofiel. Daarnaast is een externe toets uitgevoerd. Dit in samenwerking met de toezichthouder Gedeputeerde Staten van Zeeland en de inspecteurs van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De

resultaten hiervan zijn eind 2015 gepresenteerd aan College en Raad. Op basis hiervan is de 1e herziening grondexploitaties 2016 opgesteld.

Ecorys heeft in 2015 de externe toets uitgevoerd en eind 2015 de resultaten gepresenteerd. Daarin hebben zij geadviseerd vanuit financieel oogpunt te kiezen voor een laag risicoprofiel, maar inhoudelijk wel vast te houden aan duurzame ontwikkeling conform de structuur- en woonvisie. Dit advies is in de 1e herziening 2016 vertaald door inhoudelijk te kiezen voor het scenario 'midden' met de daarbij behorende financiële doorrekening en financieel ook rekening te houden met het advies voor scenario 'laag'. Inhoudelijk wordt gestuurd op een sociaal en ruimtelijk duurzame ontwikkeling van Vlissingen, daarom wordt hiervoor gekozen voor het scenario 'midden'. Daarnaast is vanuit de financiële sturing rekening gehouden met het scenario 'laag' omdat er geen financiële buffer aanwezig is om tegenvallers op te vangen. Voor het financiële verschil tussen deze 2 scenario's wordt een extra risicovoorziening getroffen. In deze risicovoorziening is ook rekening gehouden met de door Ecorys geadviseerde extra grondprijsverlaging in het Scheldekwartier.

Concreet leidt dit tot de volgende onttrekkingen uit de algemene reserve (zie ook bijlage 4.3 voor een specificatie van de bedragen):

1. - *Verliesgevende projecten:*

De totale voorziening voor verliesgevende projecten wordt verhoogd naar € 72,551 miljoen op basis van de inhoudelijke ambitie van scenario 'midden'. Dit betekent een verhoging van de verliesvoorziening van € 2,8 miljoen a.g.v. de tweede herziening grondexploitaties 2015 (bedrijventerrein Souburg fase 2, raadsvoorstel FES-project Buitenhaven (668768)) en van € 35,448 miljoen a.g.v. de eerste herziening grondexploitaties 2016.

2. *Risico's:*

Conform het advies van de externe toets (Ecorys) wordt voor de inhoudelijke ambitie gekozen voor het scenario 'midden' maar voor de financiële ambitie gekozen voor het scenario 'laag'. Voor het financiële verschil tussen deze twee scenario's wordt een extra risicovoorziening getroffen van € 22,511 miljoen.

3. *Afronding grondexploitaties:*

Daarnaast zijn een aantal grondexploitaties afgerond en deze worden dan ook afgesloten. Dit leidt tot een afboeking van € 4,092 miljoen ten laste van de algemene reserve.

4. - *Niet in exploitatie genomen gronden:*

Tot en met 2015 was het conform de BBV mogelijk plannen die verder weg in toekomst gepland waren als NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) op te nemen in de grondexploitaties. Met de nieuwe BBV vanaf 2016 is dat niet meer mogelijk. Een aantal voormalige NIEGG's worden in exploitatie genomen. Resterende NIEGG's worden overgebracht naar de materiële vaste activa. Indien de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde is het verschil afgeboekt. Dit leidt tot een verdere afboeking van € 2,647 miljoen ten laste van de algemene reserve.

Daarnaast zijn op basis van de accountantscontrole op de jaarrekening 2015 de volgende onttrekkingen uit de algemene reserve gedaan (zie ook bijlage 4.3 voor een specificatie van de bedragen):

5. - *Correctie jaarlijkse bijdrage:*

De verliesvoorziening wordt extra verhoogd met € 12,802 miljoen als gevolg van het terugdraaien van de jaarlijkse bijdrage van € 1,275 miljoen vanuit de 'normale exploitatie' aan het Scheldekwartier. Dit is in strijd met het Bbv, omdat grondexploitaties gewaardeerd dienen te worden tegen kostprijs dan wel lagere marktaande. Bijdragen uit de 'normale' exploitatie maken geen onderdeel uit van de marktaande.

6. *Correctie met terugwerkende kracht:*

Ook worden de jaarlijkse bedragen aan het Scheldekwartier die in de periode 2013 t/m 2015 (€ 3,275 miljoen) hebben plaatsgevonden teruggedraaid en daarmee de verliesvoorziening extra verhoogd.

De hoogte van € 88,628 (=netto contante waarde) van op deze manier ontstane verliesvoorziening GREX wordt gespecificeerd in bijlage 4.6. De hoogte van de risicovoorziening GREX is € 22,511 miljoen (=netto contante waarde) en wordt gespecificeerd in bijlage 4.3, onderdeel 2.

Waardering verliesvoorzieningen GREX tegen eindwaarde

De verliesvoorziening GREX (€ 88,628 miljoen) en de risicovoorziening GREX (€ 22,511 miljoen) zijn gewaardeerd tegen netto contante waarde. Om rekening te houden met de tijdwaarde van het geld en het risico op afwijkingen van geschatte kasstromen in omvang en tijdstip dienen de voorzieningen GREX gewaardeerd te worden tegen eindwaarde. In bijlage 4.4 is de berekening weergegeven van deze voorzieningen tegen eindwaarde.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- De rente waartegen netto contant is gemaakt is 4,25% bij het Scheldekwartier en 4% bij de andere grondexploitaties. De reden is dat het Scheldekwartier zijn eigen financiering heeft en daarbij zijn eigen rente en dus disconteringsvoet.
- De verliesvoorzieningen GREX zijn nu in de begroting van Vlissingen gewaardeerd tegen netto contante waarde. Dat betekent dat er een jaarlijkse rentelast is voor deze voorzieningen die moet worden toegevoegd aan deze voorzieningen om rekening te houden met de tijdswaarde van geld. Een euro is in 2029 immers minder waard dan nu. Door te waarderen tegen eindwaarde houd je nu al rekening met deze rente-effecten over de looptijd van de voorzieningen en hoeft je niet elk jaar dit te berekenen en toe te voegen.
- Sommige grondexploitaties hebben bij scenario 'laag' een andere looptijd dan bij scenario 'midden'. De redenen hiervan zijn:
 1. - Kenniswerven fase 1 t/m 4: verlaging van het uitgiftetempo in scenario laag zorgt voor langere looptijd;
 2. - Souburg Noord: verlaging van het uitgiftetempo in scenario laag zorgt voor langere looptijd;
 3. - Tuindorp 2e fase: verlaging van het uitgiftetempo maar ook verlaging van het aantal te bouwen woningen zorgt voor een kortere looptijd;
 4. - Spuikom: in scenario laag wordt dit plan direct gestopt en afgeboekt, daarmee is de looptijd korter dan in scenario midden waar dit plan wel ontwikkeld wordt;
 5. - Kleine Markt: in scenario laag is de invulling van dit plan anders dan in scenario midden, met een langere doorlooptijd tot gevolg;
 6. - Vrijburg West: in scenario laag wordt dit plan direct gestopt en afgeboekt, daarmee is de looptijd korter dan in scenario midden waar dit plan wel ontwikkeld wordt.
- Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grexen niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen. Wel zijn de inspecteurs van mening dat als op deze grexen in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd deze winst dan gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.
- Scheldekwartier is inclusief 12.802.000 (extra verliesvoorziening a.g.v. terugdraaien jaarlijkse bijdrage uit normale exploitatie vanaf 2016) en 3.275.000 (extra verliesvoorziening a.g.v. terugdraaien jaarlijkse bijdrage uit normale exploitatie 2013-2015).
- De plannen Tuindorp fase 2 en Verlengde Bonedijkestraat zijn in het scenario 'midden' voordelig en in het scenario 'laag' nadelig. Daarom wordt er geen verliesvoorziening getroffen, maar wel een risicovoorziening. Deze risicovoorziening wordt genomen ten opzichte van een neutrale waarde (€ 0), niet ten opzichte van de eindwaarde van scenario 'midden'.
- Het plan Spuikom is in het scenario 'laag' financieel gunstiger dan het scenario 'midden', daarom is er geen risicovoorziening nodig voor dit plan.
- Vrijburg West dient bij scenario 'laag' direct te worden afgesloten (looptijd 0 jaar), daarom is de eindwaarde gelijk aan de netto contante waarde scenario 'midden' + netto contante waarde scenario 'laag'.

Tweede herziening grondexploitaties 2016

Bij de Tweede herziening 2016 van de grondexploitaties zijn er een aantal mutaties opgenomen. Deze hebben te maken met:

- De ontvlechting van de grondexploitaties en de 'normale' exploitatie, waarbij de bovenwijkse voorzieningen die in de grondexploitaties zitten gedeeltelijk zijn 'overgeheveld' naar de 'normale' exploitatie. Deze ontvlechting heeft plaatsgevonden naar rato van proportionaliteit van de bijdrage aan de grondgrondexploitatie en aan de stad als geheel van een bovenwijkse voorziening. Op deze manier zijn een aantal bovenwijkse voorzieningen welke waren toegerekend aan de grondexploitaties Scheldekwardier, Kenniswerf fase 4 en Bedrijventerrein Souburg fase 2 gedeeltelijk overgeheveld naar de 'normale' exploitatie¹.
- De speciale projectfinanciering voor het Scheldekwardier heeft een bijgestelde rente. Deze is aangepast van 4,25% naar 4,0%. Door de aanpassing van deze rente in de jaarschijven ontstaat er een positief effect van € 4,4 miljoen positief op de eindwaarde van de grondexploitatie Scheldekwardier.
- Het opheffen van het fonds van bovenwijkse voorzieningen en het daarom verwijderen van alle dotaties vanuit de grondexploitaties. Dit betreft de 'positieve' grondexploitaties Souburg Noord, Tuindorp fase 2 en Lammerenburg III.
- Een aantal overige mutaties a.g.v. inhoudelijke aanpassingen van de plannen Kenniswerf fasen 1 t/m 4 en een hogere raming van € 3,7 miljoen (eindwaarde) van de kosten Scheldekwardier.
- De doorwerking van bovengenoemde mutaties op de benodigde risicovoorziening.

Uit bijlage 4.4 blijkt dat de voorzieningen grondexploitaties na waardering tegen eindwaarde, na de ontvlechting van de grondexploitaties en de 'normale' exploitatie en na de mutaties Tweede herziening 2016 met € 38,765 miljoen stijgen naar € 149,904 miljoen.

Te saneren negatieve algemene reserve

In een sanering van de algemene reserve dient volgens artikel 12-beleid rekening te worden gehouden met het 2%-drempelbedrag. In 2016 is dat voor Vlissingen € 2,564 miljoen. Dit is 2% van € 7.143.611 (OZB capaciteit 2016 o.b.v. rekentarieven GF) + 2% van € 121.043.541 (uitkering uit het gemeentefonds 2016 o.b.v. septembercirculaire 2015). Het totaal te saneren bedrag voor de algemene reserve komt daarmee op € 119,756 miljoen (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Te saneren algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Jaar	2016
Negatieve algemene reserve	117.192
Vorming 2% drempel algemene reserve	2.564
Sanering algemene reserve	119.756

In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de manier van sanering van de negatieve algemene reserve, de saneringsbegroting en de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering.

4.4 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen

Volgens de artikel 12-handleiding gaat het bij niet aanwendbare reserves en voorzieningen om:

- bestemmingsreserves (voor zover geaccepteerd);

¹ Totaal aan mutaties bedraagt € 43.860.000. Dit bestaat uit:

- Scheldekwardier: € 19.068.000 aan kosten en subsidies en € 16.306.000 aan rente.
- Kenniswerf fase 4: € 2.240.000 aan kosten en inkomsten (kaderechten) en € 929.000 aan rente.
- Souburg fase 2: € 3.099.000 aan kosten en subsidies en € 2.218.000 aan rente.

- voorzieningen (voor zover geaccepteerd).

Bij de bestemmingsreserves en voorzieningen wordt jaarlijks aan de hand van de jaarrekening steeds zo goed als mogelijk beoordeeld of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, strikt nodig is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, realistische bestedingsplannen dan wel risicoraming.

Bestemmingsreserves

Uit tabel 4.3 blijkt het verloop van de bestemmingsreserves in 2012 t/m 2016. De tabel laat het verloop zien op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2012 t/m 2015 en de begroting en kwartaalrapportages 2016. In de tabel is nog geen rekening gehouden met vrijval en/of inzet van reserves bij het wegwerken van het aanvaardbaar tekort.

Tabel 4.3 Verloop bestemmingsreserves 2012 t/m 2016 (bedragen x € 1.000)

Bestemmingsreserves	Stand ultimo 2011 na bestemming	Mutaties 2012	Stand ultimo 2012 na bestemming	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013 na bestemming	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014 na bestemming	Mutaties 2015	Stand ultimo 2015 na bestemming	Mutaties 2016	Voorlopige stand 2016
Reserve Verbetering woningen particulieren	77		77		77		77		77		77
Reserve Ouderenhuisvesting	233		233		233		233		233		233
Reserve Grondexploitatie	2.121	-422	1.699	-1.423	276	-276	0		0		0
Reserve Stadsvernieuwingsgelden	1.484	-1.091	393	-150	243		243		243		243
Reserve Bovenwijkse voorzieningen	0		0	40	40	2	42		42	-42	0
Reserve Vergoeding apparaatskosten BWSW	15	-11	4	-4	0		0		0		0
Reserve BWSW	397	-15	382	-95	287	-40	247	-42	205	-205	0
Reserve BWSW liquidatie GR BWSW	609	-3	606	-532	74	-3	71	7	78	-78	0
Reserve NASB	139		139	-93	46	-46	0		0		0
Reserve Bomruiming	3.482	116	3.598	153	3.751	-193	3.558	-1.424	2.134	-46	2.088
Reserve Aanleg cruisekade	3.400		3.400	-3.200	200		200		200	-200	0
Reserve Sociaal domein	0		0		0		0		0	4.400	4.400
Totaal	11.957	-1.426	10.531	-5.304	5.227	-556	4.671	-1.459	3.212	3.829	7.041

We zien dat de bestemmingsreserves in 2016 toenemen van € 3,2 miljoen naar € 7,1 miljoen. Deze stijging heeft vooral te maken met de instelling van de bestemmingsreserve Sociaal domein. Met de implementatie per 1 januari 2015 van de decentralisaties (Participatiewet, WMO Begeleiding, Jeugdzorg en Beschermd Wonen) zijn ook de financiële risico's van de gemeente toegenomen. Voorgesteld wordt door de gemeente om uit oogpunt van risicobeperking en ten behoeve van inzet op preventieactiviteiten om kosten in de toekomst te besparen een bestemmingsreserve Sociaal Domein te vormen. Deze reserve mag maximaal € 6 miljoen bedragen. Op basis van de jaarrekening 2015 wordt € 4,4 miljoen via de resultaatbestemming gedoteerd aan de bestemmingsreserve Sociaal Domein. Omdat de taken nieuw zijn voor de gemeenten en omdat de resultaten van de decentralisaties nog heel ongewis zijn gaan de inspecteurs akkoord met het instellen van deze bestemmingsreserve en het op die manier afdekken van de risico's. Wel zal de ontwikkeling (stortingen en uitnames) van deze reserve nauwlettend gevolgd worden. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat in het inspectierapport over 2017 deze reserve alsnog betrokken wordt bij de sanering van de algemene reserve.

In het inspectierapport 2015 is als bijzondere voorschrift opgenomen dat de bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve. Dat is gebeurd. De resterende bedragen van respectievelijk € 205.000, € 78.000 en € 200.000 zijn vrijgevallen en toegevoegd aan de algemene reserve (zie ook bijlage 4.1).

In het inspectierapport 2015 is ook aangegeven dat in 2016 en verder bij de reserves Verbetering woningen particulieren, Ouderenhuisvesting, Stadsvernieuwingsgelden, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming bekeken of deze geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen. Op deze reserves wordt onderstaand verder ingegaan.

Reserve Verbetering woningen particulieren, ultimo 2015 € 77.000

Deze reserve is ingesteld om projecten in het kader van verbetering van woningen van particulieren te realiseren. Dit betreft vooral verbetering van de vooroorlogse particuliere woningvoorraad met laagrentende leningen middels de regeling Duurzame Particuliere Woningverbetering (DPW). De gemeente Vlissingen geeft aan dat de afdeling Handhaving van Publiekszaken een prioriteitenlijst heeft opgesteld van vervallen panden in de gemeente Vlissingen. Deze panden moeten gesloopt of verbeterd worden maar de eigenaren laten deze verkrotten. Een bijdrage in de verbeteringskosten kan een stimulerende werking hebben op deze eigenaren om te verbeteren. Indien een indringend gesprek noch een stimuleringsbijdrage in het vooruitzicht geen resultaat opleveren dat kan de gemeente besluiten tot aanschrijving van de eigenaar, volgens het stappenplan Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Indien ook dat niet het gewenste resultaat oplevert, kan besloten worden de noodzakelijke verbeteringen in opdracht van de gemeente uit te voeren. Als op de eigenaar geen kosten te verhalen zijn, komen deze echter voor rekening van de gemeente.

In de periode 2011 t/m 2015 is er geen gebruik is gemaakt van deze reserve en ook in 2016 wordt geen onttrekking begroot uit deze reserve. De gemeente heeft aangegeven dat door gebrek aan (ambtelijke) capaciteit, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering, bovenstaand beschreven beleid om particuliere panden niet te laten verkrotten begin 2016 is stopgezet. Wel geeft de gemeente aan deze reserve te willen aanwenden voor de verbetering van de eerder verkochte woningen binnen het omvangrijke renovatieproject '188 vooroorlogse woningen Rooie Buurt' in opdracht van L'escout Woonservice. Hierbij worden eigenaren van panden binnen het complex gedeeltelijk gefinancierd en zo gestimuleerd om gelijktijdig een renovatie door te voeren overeenkomstig de renovatie van de belendende (huur)woningen, zodat een uniform beeld ontstaat binnen het complex.

De inspecteurs zijn van mening dat het oorspronkelijk doel van deze reserve, namelijk stoppen van verkrotting van particuliere woningen, niet meer bestaat. Voor de door de gemeente voorgestelde nieuwe aanwending voor uniformering van woningen binnen een complex is er naar het oordeel van de inspecteurs sprake van nieuw beleid gedurende de artikel 12-periode, dat getoetst dient te worden aan het criterium van onuitstelbaar en onontkoombaar. De inspecteurs zijn van mening dat er bij deze nieuwe aanwending geen sprake is van een onuitstelbare en onontkoombare uitgave. Deze reserve kan dan ook vrijvallen ten gunste van de algemene reserve.

Reserve Ouderenhuisvesting, ultimo 2015 € 233.000

De beschikbare gereserveerde middelen in deze reserve worden ingezet ten behoeve van een kwaliteitsslag in de ouderenhuisvesting. Doel is het verbeteren van woningen voor ouderen. De woningcorporatie L'escout heeft woningen verbeterd voor ouderen zoals de Schutterijflat, Torenflats en de Vredehoflaan, zonder bijdrage van de gemeente. Besloten is daarom door de gemeente de middelen in deze reserve te reserveren voor de kwaliteitsverbetering van de verzorgingstehuizen Scheldehof en De Zoute Viever, voor de realisatie van enkele groepswoningen voor de Stichting Werk voor Ouderen Zorg (SWVO Zorg) aan het Oranjeplein en voor de toevoeging van zelfstandige ouderenwoningen in de sociale sector. De planontwikkeling voor de Zoute Viever is ernstig vertraagd hetgeen verklaart waarom sinds 2011 geen middelen zijn verplicht. Enerzijds komt dat door de ontwikkeling van de Zware Plaatwerkerij die een zware wissel trekt op de organisatie van SWVO zorg, en anderzijds door het traject van verwerving van de locatie Oranjeplein.

De gemeente geeft aan dat voor bovenstaande kwaliteitsslag van het verzorgingstehuis De Zoute Viever nieuwbouw noodzakelijk is gebleken. De Stichting Werkt voor Ouderen Zorg heeft hiervoor de panden op de hoeklocatie Oranjeplein / Stemerdinglaan grotendeels verworven. Mede als gevolg van de vertraging in de ontwikkeling van de brede school Souburg-zuid is het Kompas nog steeds in gebruik. Dit is het laatste pand dat nog verworven moet worden om tot realisatie te komen van zorgcentrum Oranjeplein. Inmiddels is berekend dat voor de realisatie van deze nieuwbouw de grondkosten, bestaande uit verwervingskosten, sloopkosten en kosten van bouwrijp maken, zijn

geraamd op circa € 1.893.000. De dekking van deze grondkosten in de vastgoedexploitatie wordt geraamd op circa € 1.658.000. De gemeente stelt voor om het verschil tussen de grondkosten en de dekking van circa € 236.000 te compenseren met een bijdrage ten laste van de reserve ouderenhuisvesting.

Aangezien de voorgestelde inzet van de middelen in deze reserve blijven binnen het oorspronkelijke doel van deze reserve, namelijk verbetering van de kwaliteit van de ouderenhuisvesting, en er inmiddels concrete plannen zijn op dit vlak zijn de inspecteurs van mening dat vooralsnog deze reserve in stand kan blijven. Hieraan worden de volgende voorwaarden verbonden via een bijzonder voorschrift:

1. - De middelen in deze reserve dienen geheel te worden besteed ter compensatie van de onrendabele top van deze exploitatie en niet aan andere doeleinden.
2. - Eventuele tegenvallers in deze exploitatie waardoor het verschil tussen de grondkosten en de dekking (onrendabele top) groter wordt dienen door de gemeente zelf te worden gedekt en komen niet ten laste van de aanvullende uitkering in het kader van artikel 12.

Reserve Stadsvernieuwingsgelden, ultimo 2015 € 243.000

Met deze reserve worden gelden gereserveerd om projecten in het kader van de stadsvernieuwing te realiseren. In 2012 is deze reserve voor het laatst gevoed met het restant van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van € 435.000. In 2012 werd € 900.000 vanuit de reserve Stadsvernieuwingsgelden toegevoegd aan de reserve Grondexploitatie. Daarnaast is in 2012 voor de restauratie van de panden aan de Walstraat-Zuid € 625.000 onttrokken aan de reserve Stadsvernieuwing. In 2013 is vervolgens nog € 150.000 aan deze reserve onttrokken voor het realiseren van algemene bezuinigingen. Deze reserve is in de periode 2011 t/m 2015 maar een keer gebruikt voor stadsvernieuwing. Ook in de begroting 2016 staan geen onttrekkingen uit deze reserve op de rol voor stadsvernieuwing.

De gemeente geeft aan dat er een verkenning heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheden van herontwikkeling/herstructurering van het cultuurhistorisch waardevolle complex vooroorlogse woningen genaamd 'Ravensteijnplein'. Algemeen geldend uitgangspunt daarbij is dat in de vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten herstructurering tussen de gemeente en woningbouwvereniging L'escaut is afgesproken dat de woningbouwvereniging verantwoordelijk is voor de sloop, renovatie of nieuwbouw van het vastgoed en dat de gemeente verantwoordelijk is voor de herinrichting van het openbaar gebied. De gemeente geeft aan dat indien besloten wordt tot herstructurering van het complex met (gedeeltelijke) sloop als gevolg, niet eerder dan medio 2018 gestart kan worden met de nieuwbouw. Uitgaande van een bouwtijd van 15 maanden voor een nog altijd omvangrijk complex zou na de zomer van 2019 gestart kunnen worden met de inrichting van het openbaar gebied.

Zoals aangegeven heeft de gemeente deze reserve eerder gebruikt voor tekorten bij de grondexploitatie door in 2012 € 900.000 uit deze reserve toe te voegen aan de reserve Grondexploitatie. Daarnaast blijkt dat de besteding die de gemeente nu heeft gegeven aan het restant van deze reserve, namelijk inrichting openbaar gebied bij een herstructurering van vooroorlogse woningen, in de toekomst (2019) ligt en bovendien nog niet zeker is. Wat wel zeker is, zijn de afboekingen van de grondexploitaties en de daardoor ontstane negatieve reserve. Daardoor zijn de inspecteurs van mening dat deze reserve nu beter kan vrijvallen ten gunste van deze negatieve algemene reserve.

Reserve Bovenwijkse voorzieningen, ultimo 2015 € 42.000

Deze reserve is ingesteld om openbare bovenwijkse voorzieningen te realiseren in bestemmingsplannen. Hiervoor wordt vanuit de niet majeure plannen een afdracht afgeboekt welke ten goede komt aan deze reserve. In 2013 is op basis van raadsvoorstel 'Tot openbare weg bestemmen van een heraan te leggen fietspad langs de westzijde van de Vlissingse Watergang tussen de Jacoba van Beierenweg en het Kleiwegpad' € 40.000 toegevoegd aan de reserve Bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast is

de reserve in 2014 opgehoogd met de verkoopopbrengst van € 2.000 van het verkochte aantal vierkante meter in het project Souburg-Noord. Zoals eerder geschreven is in 2011 naar aanleiding van de herijking Masterplan Scheldekwartier de voorziening verliesgevende grondexploitaties in 2011 met € 10 miljoen verhoogd. Voor € 1,032 miljoen is dit ten laste gekomen van de reserve Bovenwijkse voorzieningen. Het fietspad langs de Vlissingse Watergang wordt niet meer aangelegd. Wel heeft de gemeente het plan opgevat om het bedrag hiervoor (€ 42.000) te gebruiken voor de verbetering van de verkeersveiligheid van het kruispunt Nieuwe Zuidbeekseweg-Centrum Papegaaienburg. Inmiddels is door de toezichthouder in overleg met de inspecteurs besloten toestemming te verlenen om de € 42.000 uit deze reserve te gebruiken voor de herinrichting kruispunt Nieuwe Zuidbeekseweg en Papegaaienburg.

Reserve Bomruiming, ultimo 2015

€ 2.134.000

Deze reserve is ingesteld voor het opsporen en ruimen van conventionele explosieven uit de Tweede Wereldoorlog binnen de diverse grondexploitaties. In 2010 is budget aangevraagd bij het Rijk vanuit de gedachte dat de (toenmalige) projecten Scheldekwartier, Kenniswerf/Spoorzone, Middengebied fase II, Grote Markt en Bedrijventerrein Poortersweg elk minstens een vliegtuigbom zouden "opleveren" die dan zou moeten worden geruimd. Dus naast de kosten voor bureauonderzoeken, detectieonderzoeken en benaderingswerkzaamheden zouden ook kosten worden gemaakt voor het ruimen van zeker vijf vliegtuigbommen. Dit in druk bevolkt stedelijk gebied, waardoor de kosten voor een dergelijke ruiming relatief hoog zouden zijn. In 2010 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hiervoor dan ook € 3.381.916 uitgekeerd via een specifieke uitkering voor het ruimen van de bommen. Dit bedrag is toegevoegd aan de reserve Bomruiming. De budgetten voor het ruimen van bommen zijn toen niet overgeheveld naar de betreffende grondexploitaties.

In 2015 heeft er een uitname plaatsgevonden van € 1,424 miljoen. Deze uitname betreft het overbrengen naar de grondexploitaties Scheldekwartier, Kenniswerf 1 en 2 en Buitenhaven III van de specifiek toe te rekenen ingeschatte kosten voor bomruiming voor deze grondexploitaties. Door het budget over te hevelen, komen inkomsten en uitgaven op één plaats, binnen de grondexploitaties, te staan. De huidige omvang van de reserve Bomruiming bestaat dan ook nu nog uit ongeveer € 1,3 miljoen voor onderzoek en daadwerkelijke bomruiming dat (nog) niet specifiek is toe te rekenen aan projecten en circa € 790.000 voor onvoorzien.

De gemeente Vlissingen geeft aan dat de € 1,3 miljoen voor onderzoek en daadwerkelijke bomruiming dat (nog) niet specifiek is toe te rekenen aan projecten nodig is omdat:

1. - Door de vele oorlogshandelingen in de WOII grote delen van de gemeente Vlissingen verdacht zijn op de aanwezigheid van niet gesprongen conventionele explosieven. Met name de gebieden waar op dit moment planontwikkeling (grondexploitatie) plaats vindt zijn verdachte gebieden volgens de gemeente. In het raadsbesluit van 2015 is dan ook besloten om binnen de reserve Bomruiming budget te reserveren voor nog één extra bomruiming. Dit vanuit de gedachte dat er in de komende periode andere projecten, dan de eerder genoemde vijf projecten, op stapel staan waarbij de kans op het aantreffen van een vliegtuigbom aannemelijk is. Het uitgangspunt daarbij was en is nog steeds dat het gaat om projecten waarbij de gemeente initiatiefnemer is of om "toevalstreffers" waarbij de gemeente in het kader van openbare orde en veiligheid haar verantwoordelijkheid moet nemen.
2. - In de periode 2007-2009 is een probleeminventarisatie uitgevoerd naar de aanwezigheid van explosieven binnen de gemeente Vlissingen. Dit onderzoek is op delen toe aan een actualisatie, omdat de praktijk uitwijst dat delen van het grondgebied minder verdacht zijn op de aanwezigheid van explosieven dan in 2009 aangenomen. Een tweede doel van dit onderzoek is om de gegevens m.b.t. explosieven beter te ontsluiten. Voor het laten uitvoeren van dit aanvullend historisch onderzoek zijn in de toekomst middelen nodig die ten laste van de reserve komen.

De inspecteurs zien bovenstaande als goede redenen om dit deel van € 1,3 miljoen van de reserve Bomruiming instant te houden. Voorwaarde is wel dat dit bedrag alleen wordt gebruikt voor onderzoek naar niet-gesprongen conventionele explosieven en voor daadwerkelijke bomruiming die nu (nog) niet zijn toe te rekenen aan specifieke projecten.

De post voor onvoorzien van circa € 790.000 binnen de reserve Bomruiming wordt in een bijlage bij het raadsvoorstel uit 2015 als volgt gemotiveerd: "Dit omdat op dit moment onzeker is of de 70% vergoeding vanuit het ministerie op termijn gehandhaafd blijft en of het beschikbare budget bij het ministerie voldoende is voor alle aanvragen. Daarnaast heeft het ministerie van BZK een adviesvraag uitstaan bij de Raad voor de financiële verhoudingen over deze regeling. Wanneer binnen de Bommenregeling in 2015 het vergoedingspercentage wijzigt of wanneer de Bommenregeling uitgeput is, kan dit opgevangen worden door het resterende budget binnen de Reserve Bomruiming. Begin 2016, nadat bekend is of de Bommenregeling opnieuw wijzigt, zal deze situatie opnieuw bezien worden". In de meicirculaire 2016 van het gemeentefonds is het volgende aangegeven m.b.t. de Bommenregeling: "In lijn met het Rfv-advies, die het normenkader en kenniscentrum voorwaardelijk stelt aan het wijzigen van de financieringsregeling, blijft het voorlopig mogelijk via het indienen van een raadsbesluit een bijdrage van 70% te ontvangen in de gemaakte kosten van het opsporen en ruimen van explosieven." Gezien bovenstaande passage uit de meicirculaire vervalt de noodzaak om de post onvoorzien te handhaven binnen de reserve Bomruiming ter compensatie van de niet te ontvangen 70% bijdrage.

De gemeente is van mening dat er desondanks een noodzaak bestaat om ook dit deel van de reserve te handhaven. De redenen hiervoor zijn:

1. - In 2013 is een berekening gemaakt van de kosten die door de gemeente Vlissingen gemaakt wordt aan het onderzoek naar niet gesprongen conventionele explosieven binnen planlocaties. In deze berekening wordt gerekend met kengetallen, waarbij er van uitgegaan wordt dat een bedrag van € 15 per m2 bebouwd oppervlak nodig is voor het onderzoek naar CE. Hieruit volgt dat voor het uitvoeren van onderzoek naar explosieven op planlocaties binnen de gemeente Vlissingen een totaal budget van circa € 5,7 miljoen nodig is. Hiervan wordt 70% door het Rijk vergoed. 30% van deze kosten blijft ten laste komen van de diverse grondexploitaties en investeringen.
2. - Zoals aangegeven is in 2016 het in 2010 aangevraagde budget voor het project Buitenhaven III vanuit de reserve Bomruiming overgeheveld naar de betreffende grondexploitatie. Het ging hier om een bedrag van € 78.235. Uitgangspunt hierbij is dat voor dit project in 2010 budget is verkregen vanuit het ministerie en dat voor dit project niet opnieuw een bijdrage op grond van de bommenregeling aangevraagd kan worden. Recent is echter gebleken dat het in 2016 overgehevelde budget, voor dit project niet voldoende is om 70% van de kosten van onderzoek naar explosieven te dekken. Vanwege de bodemgesteldheid ter plaatse en doordat kleine kavels onderzocht dienen te worden (bouwplan dient eerst bekend te zijn voordat het onderzoek plaats kan vinden), blijken de prijzen op te lopen tot € 40 tot € 50 per m2 bebouwd oppervlak. Omdat er binnen het project Buitenhaven III nog diverse kavels uitgegeven moeten worden en er daarom, na bekend worden van het bouwplan, ook hier nog onderzoek naar CE uitgevoerd moet worden, is op dit moment al duidelijk dat het overgehevelde budget niet voldoende is om 70% van de kosten te dekken. Ingeschat wordt dat in totaal nog circa € 372.570 benodigd zal zijn voor onderzoeken in het project Buitenhaven III. Rekening houdend met de 30% bijdrage uit de grondexploitatie en het bedrag dat in 2016 is overgeheveld naar deze grondexploitatie, is nog circa € 182.564 benodigd. Mogelijk gaat hetzelfde ook spelen voor de projecten Scheldekwartier, Kenniswerf 1e fase en Kenniswerf 2e fase.

De inspecteurs zien ook bovenstaande als goede redenen om dit deel van € 790.000 van de reserve Bomruiming instant te houden. Voorwaarde is wel dat dit bedrag alleen wordt gebruikt voor onderzoek naar niet-gesprongen conventionele explosieven en voor

daadwerkelijke bomruiming die nu (nog) niet zijn toe te rekenen aan specifieke projecten.

Voorzieningen

Uit tabel 4.4 blijkt het verloop van de voorzieningen in 2012 t/m 2016. De tabel laat het verloop zien op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2012 t/m 2015 en de begroting en kwartaalrapportages 2016.

Tabel 4.4 Verloop voorzieningen 2012 t/m 2016 (bedragen x € 1.000)

Voorzieningen	Stand ultimo 2011 na bestemming	Mutaties 2012	Stand ultimo 2012 na bestemming	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013 na bestemming	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014 na bestemming	Mutaties 2015	Stand ultimo 2015 na bestemming	Mutaties 2016	Voorlopige stand 2016
Voorziening Pensioenbijdragen wethouders	396	422	818	-43	775	124	899	2.393	3.292		3.292
Voorziening Spaarverlof	45	2	47	-1	46	-3	43	3	46		46
Voorziening RGSHG	3	-3	0		0		0		0		0
Voorziening Voormalige BWSW Middelburg/Veere	959	3	962	-859	103	-2	101	-101	0		0
Voorziening Wachtgeld oud-bestuurders	359	-116	243	655	898	-148	750	-146	604		604
Voorziening nadeelcompensatie	33	11	44	-44	0		0		0		0
Voorziening Voormalig personeel	73	-31	42	-31	11	-11	0		0		0
Voorziening Onderhoud asfaltwegen	45		45	1	46	-46	0		0		0
Voorziening Onderhoud museum	130	46	176	-35	141	-6	135	36	171		171
Voorziening Tariefegalisatie GRP	0		0		0		0	1.013	1.013		1.013
Totaal	2.043	334	2.377	-357	2.020	-92	1.928	3.198	5.126	0	5.126

In 2015 zijn de voorzieningen gestegen met € 3,198 miljoen. Dit komt door een vermeerdering van de voorziening Pensioenbijdragen wethouders als gevolg van een herberekening van het bedrag dat in de toekomst nodig is aan pensioengelden en de dotatie op basis van uitkeringen van polissen.

Daarnaast is de omvang van de voorzieningen gestegen door de instelling van de nieuwe voorziening Tariefegalisatie GRP (Gemeentelijk rioolplan). In het kader van het nieuw verbreed rioleringsplan is gekozen om de achterstand van het onderhoud van de riolering volgens het nieuw Verbreed GRP in te lopen door gefaseerde extra investeringen in 14 jaar in combinatie met aanpassing van de tariefstelling en een tariefegalisatievoorziening (zie hiervoor ook het inspectierapport 2015, paragraaf 5.2).

In het inspectierapport 2015 is geoordeeld dat alle aanwezige voorzieningen kunnen worden aangehouden. In dit inspectierapport over 2016 wordt hierbij aangesloten. Dat geldt ook voor de nieuwe voorziening Tariefegalisatie GRP. In dit inspectierapport is daarom geen uitgebreide beschrijving per voorziening opgenomen.

Verliesvoorziening grondexploitatie

Voor afwaardering van de boekwaarden van de diverse grondexploitaties is er een verliesvoorziening gevormd. Deze voorziening is niet zichtbaar aan de passiefzijde van de balans, omdat deze direct in mindering wordt gebracht op de boekwaarden van de grondexploitaties aan de actiefzijde van de balans. In bijlage 4.6 is een overzicht gegeven van het verloop van deze verliesvoorziening. De omvang van deze voorziening is per ultimo 2015 € 88,628 miljoen.

Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 wordt conform het advies van de externe toets (Ecorys) bij de grondexploitaties voor de inhoudelijke ambitie gekozen voor het scenario 'midden' maar voor de financiële ambitie gekozen voor het scenario 'laag'. Voor het financiële verschil tussen deze twee scenario's is een extra risicovoorziening getroffen van € 22,511 miljoen. Specificatie van deze voorziening staat in bijlage 4.3.

4.5 Stille reserves

Stille reserves zijn activa (materiële vaste activa met economisch nut en financiële vaste activa) waarvan de boekwaarde lager is dan de marktwaarde. Om stille reserves op korte termijn te gebruiken voor het verminderen van het aanvaardbare tekort moeten de

betreffende activa direct verkoopbaar zijn. Ook moeten de directe baten hoger zijn dan eventuele nadelen, zoals het mislopen van dividenden bij de verkoop van aandelen.

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden. Wel is er in het kader van het accommodatiebeleid een onderzoek opgestart, waarbij gekeken wordt of het mogelijk is een aantal panden af te stoten. In hoofdstuk 6 wordt hierop ingegaan.

4.6 Conclusie

In 2016 (stand tweede kwartaalrapportage) is een geraamde negatieve algemene reserve ontstaan van - € 117,192 miljoen. Op grond van de artikel 12-handleiding is de geraamde negatieve algemene reserve op basis van het verloop vanaf 2011 gesplitst in een positief deel van € 31,719 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van - € 148,911 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de sanering van deze negatieve algemene reserve.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de volgende bestemmingsreserves nu vrij kunnen vallen en kunnen worden ingezet om de algemene reserve mee aan te vullen: reserve Verbetering woningen particulier (€ 77.000) en de reserve Stadsvernieuwingsgelden (€ 243.000). De reserves Ouderenhuisvesting, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming en kunnen naar het oordeel van de inspecteurs in de huidige vorm blijven bestaan. Wel worden aan de reserves Ouderenhuisvesting en Bomruiming een aantal voorwaarden verbonden via een bijzonder voorschrift. In paragraaf 7.6 wordt nader ingegaan op de bijzondere voorschriften. Van de reserve Sociaal domein is aangegeven dat de ontwikkeling (stortingen en uitnames) van deze reserve nauwlettend gevolgd zal worden. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid dat in het inspectierapport over 2017 deze reserve Sociaal domein alsnog betrokken wordt bij de sanering van de algemene reserve.

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden.

5 Eigen inkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente. In dit inspectierapport wordt daarbij specifiek ingegaan op:

- Belastingpakket 2016 en het redelijk peil (paragraaf 5.2)
- Hoogte van de OZB en de ontwikkeling daarin (paragraaf 5.3).
- Inzicht in de kostendekkendheid van de riolering en reiniging en de ontwikkeling daarin (paragraaf 5.4 en 5.5).
- Vergelijking riool- en afvalstoffenheffing met de VNG-kostenberekenningsmodellen (paragraaf 5.4 en 5.5).
- Vergelijking van de overige heffingen en belastingdruk/woonlasten met de selectiegemeenten en de ontwikkeling daarin (paragraaf 5.6 en 5.7).
- De kwijtscheldingen (paragraaf 5.8)

Paragraaf 5.9 sluit vervolgens af met enkele conclusies.

5.2 Belastingpakket 2016

Een van de vereisten om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Fvw is dat de eigen heffingen uit het belastingpakket voldoen aan het redelijk peil, zoals voorgeschreven door de beheerders van het gemeentefonds in de zogenaamde meicirculaire. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil geldt een percentage van de WOZ-waarde. Hiermee wordt aangesloten bij het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Bij de onderdelen reiniging en riolering geldt een norm van 100% kostendekkendheid. Bij de berekening daarvan voor het onderdeel riolering zijn de zogenaamde nettolasten het uitgangspunt. Nettolasten zijn hierbij de brutolasten verminderd met zowel het bedrag van de tijdelijke maatstaf riolering als de eventuele overige inkomsten uit het cluster riolering.

Tabel 5.1 Vergelijking van tarieven gemeente met rekentarief en normtarief artikel 12 van de Fvw en de daarbij behorende opbrengsten 2016

Vlissingen	woningen	niet-woningen gebruikers	niet-woningen eigenaren	totaal
Waarde onroerende zaken ¹	3.326.000.000	1.143.500.000	1.181.000.000	5.650.500.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde ²	0,1380	0,2666	0,3357	
Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds	4.589.880	3.048.571	3.964.617	11.603.068
Rekentarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,1139	0,1246	0,1546	
Opbrengst bij rekenaarten	3.788.314	1.424.801	1.825.826	7.038.941
Meeropbrengst ten opzichte van de rekenaarten	801.566	1.623.770	2.138.791	4.564.127
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,2053
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde				0,1889
Correctie normtarief voor onderdekking reiniging				0,0000
Correctie normtarief voor onderdekking riolering				0,0000
Gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				0,1889
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				10.673.795
Opbrengst OZB volgens begroting ³				10.650.000
Minderopbrengst ten opzichte van normopbrengst				-23.795

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. geraamd op functies 931 en 932

Voor 2016 gelden de volgende minimumnormen:

- OZB : 0,1889% van de WOZ-waarde
- Reinigingsheffing : volledig lastendekkend
- Rioolheffing : volledig lastendekkend

Een gemeente voldoet ook aan het belastingpakket als een tekort bij de reiniging en/of de riolering wordt gecompenseerd door een hoger percentage bij de OZB. In tabel 5.1 wordt aangegeven of, en in hoeverre, de gemeente Vlissingen aan deze eisen voldoet.

Voor de toelating tot artikel 12 wordt voor wat betreft de reiniging en riolering gekeken naar de lasten en baten geboekt op de functies 721 en 725 (reiniging) en 722 en 726 (riolering).

In onderstaande tabel 5.2 staan voor de jaren 2010 t/m 2016 de lasten van de reiniging (functies 721 en 725) inclusief de kwijscheldingen en de baten. Voor de jaren 2010 t/m 2014 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2015 en 2016 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten. Uit de tabel blijkt dat in de jaren 2010 t/m 2016 de lasten van de reiniging volledig worden gedekt door de baten via de afvalstoffenheffing. Wel neemt de 'overdekking' na een stijging tot en met 2013 vanaf 2014 af. In het inspectierapport over 2015 wordt ingegaan op de oorzaken van de afnemende 'overdekking'.

Tabel 5.2 Lasten en baten reiniging Vlissingen 2010-2016 (bedragen x € 1000)

Reiniging (bedragen x € 1000)	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**	2016**
Lasten (functies 721 en 725)	4.783	5.012	4.772	4.761	5.166	5.267	5.263
Baten (functies 721 en 725)	6.528	6.786	6.853	7.208	7.463	7.000	7.000
Dekking	1.746	1.774	2.082	2.448	2.297	1.732	1.737

* jaren 2010 t/m 2014 op basis van jaarrekening

** jaren 2015 t/m 2016 op basis van begroting

In onderstaande tabel 5.3 zijn voor de jaren 2010 t/m 2016 de nettolasten van de riolering (functies 722 en 726), inclusief veegkosten, af- en ontwateringssysteem en kwijscheldingen, en de nettobaten opgenomen. Voor de jaren 2010 t/m 2014 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2015 en 2016 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten. In de tabel zien we dat voor alle jaren 2010 t/m 2016 de nettolasten volledig worden gedekt door de opbrengst van het rioolrecht en er sprake is van een overdekking. Opvallend is de forse stijging van zowel de baten als de lasten in 2015. Een stijging die zich in 2016 doorzet. In het inspectierapport over 2015 wordt ingegaan op de oorzaken van deze stijging, die liggen in het nieuwe gemeentelijk rioleringsplan (VGRP).

Tabel 5.3 Lasten en baten riolering Vlissingen 2010-2016 (bedragen x € 1000)

Riolering (bedragen x € 1000)	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**	2016**
Lasten (functies 722 en 726)	2.994	3.283	3.480	3.683	3.506	4.707	5.056
Baten (functies 722 en 726)	4.038	4.100	4.148	4.523	4.677	5.960	6.305
Baten (verfijning riolering en maatstaven cluster GF)	31	0	0	0	0	0	0
Dekking	1.076	817	668	840	1.170	1.252	1.249

* jaren 2010 t/m 2014 op basis van jaarrekening

** jaren 2015 t/m 2016 op basis van begroting

Omdat bij zowel de reiniging (exclusief BTW) als de riolering (exclusief BTW) sprake is van een volledige lastendekking, is er in tabel 5.1 geen correctie nodig op het normtarief OZB voor onderdekking reiniging en riolering en volstaat bij de OZB een percentage van 0,1889% van de WOZ-waarde. Als we overigens wel rekening houden met de BTW dan ontstaat een ander beeld wat betreft de lastendekkendheid bij de reiniging en riolering. Zie hiervoor de paragrafen 5.4 en 5.5. Vlissingen maakt bij de OZB in 2016 gebruik van de

mogelijkheid te differentiëren bij de percentages. Voor woningen bedraagt het percentage 2016 voor de eigenaren 0,1380%. Voor de niet-woningen ligt het percentage in 2016 voor de gebruikers op 0,2666% en voor de eigenaren op 0,3357%. Het gewogen gemiddelde percentage 2016 komt in Vlissingen, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen, zoals blijkt uit tabel 5.1, uit op 0,2053%. Dat is 128% van het landelijk gewogen gemiddelde. Dit percentage van 0,2053% ligt ruim boven de norm van 0,1889% (120% van het landelijk gewogen gemiddelde). Daarmee voldoet de gemeente Vlissingen voor wat betreft het belastingpakket dus aan de toelatingseis voor artikel 12 Fvw.

5.3 Onroerend Zaakbelasting (OZB)

In tabel 5.4 staat een overzicht van de opbrengsten van de OZB (zoals geboekt op de functies 932 en 933) voor Vlissingen voor de jaren 2010 t/m 2016. Voor de jaren 2010 t/m 2014 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2015 en 2016 zijn het de in de begroting geraamde baten.

Tabel 5.4 Baten OZB Vlissingen 2010-2016 (bedragen x € 1000)

OZB (bedragen x € 1000)	2010*	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**	2016**
Baten onroerendezaakbelasting gebruikers (functie 932)	2.294	2.377	2.437	2.446	2.455	2.524	2.524
Baten onroerendezaakbelastingen eigenaren (functie 933)	7.284	7.577	7.700	7.297	7.815	8.126	8.126
Totaal Vlissingen	9.578	9.954	10.136	9.743	10.270	10.651	10.650
Totaal Vlissingen per inwoner	214	223	228	219	231	240	239
Indexcijfers Vlissingen per inwoner (2010 is 100)	100	104	106	102	108	112	112
Stijging indexcijfers Vlissingen per inwoner t.o.v. voorgaand jaar		4,1%	2,1%	-3,8%	5,5%	3,7%	-0,1%
Stijging indexcijfers Vlissingen per inwoner in periode 2010-2016							11,8%
Baten landelijk (functies 931 en 932)	3.042.833	3.168.869	3.335.568	3.444.753	3.541.630	3.651.033	3.758.175
Baten landelijk per inwoner	184	191	200	206	211	217	222
Indexcijfers baten per inwoner (2010 is 100)	100	104	109	112	114	118	121
Stijging indexcijfers landelijk per inwoner t.o.v. voorgaand jaar		3,6%	4,8%	2,8%	2,5%	2,8%	2,5%
Stijging indexcijfers landelijk per inwoner in periode 2010-2016							20,5%

* jaren 2010 t/m 2014 op basis van jaarrekening

** jaren 2015 t/m 2016 op basis van begroting

Uit de tabel blijkt dat in 2016 de geraamde baten hetzelfde zijn als in 2015. Voor de verhoging van de OZB tarieven, de overige gemeentelijke belastingen en de leges wordt door Vlissingen uitgegaan van een jaarlijkse verhoging op basis van de Consumenten Prijs Indexcijfers (CPI). Op basis van de ontwikkeling van het CPI wordt voor de begroting 2016 en jaarschijf 2016 gerekend met 0%. Voor de meerjarenbegroting 2017-2019 wordt gerekend met een indexatie van + 1%. Hierdoor dalen de opbrengst per inwoner iets met 0,1% in 2016. Landelijk gezien stijgen de opbrengsten per inwoner met 2,5% in 2016. Daarnaast blijkt uit de tabel dat de opbrengst per inwoner op basis van indexcijfers (2010 = 100) in de periode 2010-2016 in Vlissingen 11,8% is gegroeid. Ter vergelijking, landelijk zijn de opbrengsten per inwoner op basis van indexcijfers (2010 = 100) gemiddeld met 20,5% gegroeid over die periode.

De consequenties hiervan zijn dat Vlissingen in 2016² een gemiddelde OZB-tarief heeft van 128% van het landelijk gemiddelde. In 2015 was dit nog 135%. Ook zien we in tabel 4.1 dat als we de opbrengst van Vlissingen zoals geraamd op de functies 932 en 933 afzetten tegen de maximaal mogelijke opbrengst bij hantering van het OZB-normtarief van 0,1889 dat Vlissingen € 23.795 minder OZB-opbrengst raamt in 2016. In 2015 raamde Vlissingen nog € 418.045 meer aan opbrengst.

Zoals ook in hoofdstuk 7 aangegeven dient er voor 10 jaar (vanaf 2020 tot en met 2029) een saneringsbegroting te worden opgesteld waarbij een overschot op deze begroting

² Op basis van de WOZ-waarden gemeentefonds februari 2016.

wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve. Dit overschot moet naar het oordeel van de inspecteurs een zodanige omvang hebben dat gesproken kan worden van een passende bijdrage van de gemeente aan het wegwerken van de negatieve reserve. De passende bijdrage kan gecreëerd worden door verhoging van de OZB en het meer toegroeien van het voorzieningenniveau naar het niveau van het gemeentefonds van die clusters die boven het gemeentefonds zitten.

Met betrekking tot passende bijdrage via de OZB geeft de artikel 12-handleiding aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te leggen voor de OZB. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk landelijk gewogen gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag niet uitgesloten. De inspecteurs zijn van mening dat deze uitzonderingssituatie zich hier voordoet:

- Een belangrijk deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie, met name bij het Scheldekwartier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste herziening 2016 is van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.

Zoals ook reeds aangegeven in het inspectierapport 2015 zijn de inspecteurs daarom van mening dat vooralsnog het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren kan stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld. Als in 2020 het gewogen gemiddelde tarief 150% van het landelijk gewogen gemiddelde is dan ontstaat het beeld uit tabel 5.5.

Tabel 5.5 Stijging gemiddeld gewogen OZB-tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief (2% stijging per jaar)	0,1606	0,1638	0,1671	0,1704	0,1738
Gewogen gemiddelde OZB-tarief Vlissingen (niet gecorrigeerd voor leegstand)	0,2034	0,2170	0,2311	0,2457	0,2607
Tarief Vlissingen als percentage van het gecorrigeerde landelijke gemiddelde	126,70%	132,53%	138,35%	144,18%	150,00%
WOZ-waarden gemeente Vlissingen*:					
Woningen	3.335.289.000	3.335.289.000	3.335.289.000	3.335.289.000	3.335.289.000
Niet woningen gebruik (gecorrigeerd voor leegstand)	979.229.000	979.229.000	979.229.000	979.229.000	979.229.000
Niet woningen eigendom	1.128.861.000	1.128.861.000	1.128.861.000	1.128.861.000	1.128.861.000
Totaal WOZ-waarde	5.443.379.000	5.443.379.000	5.443.379.000	5.443.379.000	5.443.379.000
Te realiseren opbrengst bij gemiddelde OZB tarief Vlissingen	11.074.047	11.814.782	12.580.717	13.372.563	14.191.051
Extra opbrengst ten opzichte van te realiseren opbrengst 2016	0	740.735	1.506.670	2.298.516	3.117.004
Extra opbrengst ten opzichte van 100% van het landelijk gemiddelde	2.333.822	2.899.753	3.487.387	4.097.366	4.730.350

* Gegevens CBS

Toelichting bij de tabel:

1. - De in de tabel gebruikte WOZ-waarden wijken af van die in tabel 5.1 bij de bepaling van de toelatingseisen tot artikel 12 in 2016. In tabel 5.1 zijn de gegevens van de algemene uitkering betaalmaand februari 2016 gebruikt. In tabel 5.5 worden de recentere gegevens van het CBS gebruikt.
2. - Er is sprake van leegstand in de binnenstad en het Sloegebied waardoor bij de niet woningen gebruikers over € 112,6 miljoen van de WOZ-waarde geen OZB kan worden geheven.

3. - Door deze leegstand daalt het gemiddeld gewogen OZB-tarief van Vlissingen met 0,0013 van 0,2034 naar 0,2021, zie hiervoor bijlage 5.1. Het gevolg hiervan is dat de huidige OZB-betalers een hoger OZB-tarief opgelegd moeten krijgen om te voldoen aan 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief, en dit erger wordt naarmate de leegstand toeneemt. Het risico op een vicieuze cirkel (grotere leegstand --> negatiever vestigingsklimaat --> nog grotere leegstand etc.) neemt toe. Daarom wordt het gewogen gemiddelde OZB-tarief van Vlissingen gebruikt niet gecorrigeerd voor leegstand van 0,2034.
4. - Er is ook sprake van vrijstellingen voor de basisscholen zodat bij de niet woningen gebruikers en niet woningen eigenaren over € 37,4 miljoen van de WOZ-waarde geen OZB wordt geheven. Dit betekent dat Vlissingen in 2016 circa € 225.000 minder OZB-opbrengst heeft dan maximaal mogelijk. In tabel 5.5 is echter geen rekening gehouden met de daling van € 37,4 miljoen van de WOZ-waarde niet woningen. De inspecteurs zijn van mening dat dit een eigen beleidskeuze is van de gemeente, die niet ten lasten mag komen van de uiteindelijke aanvullende uitkering.
5. - Verondersteld is dat het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief met 2% per jaar stijgt, de WOZ-waarden van de gemeente Vlissingen gelijk blijven en er in vier jaar vanaf 2017 een geleidelijke groei is van het gewogen gemiddelde tarief per jaar. In het inspectierapport 2017 zal e.e.a. opnieuw berekend moeten worden op basis van de dan aanwezige cijfers.

Uit de tabel blijkt dat als Vlissingen in 2020 op 150% van het landelijk gewogen gemiddelde zit er in 2020 een te realiseren extra opbrengst is van circa € 3,1 miljoen ten opzichte van 2016. Ten opzichte van 100% van het landelijk gewogen gemiddelde is in 2020 het verschil in opbrengst € 4,7 miljoen.

Het beeld dat in deze paragraaf is ontstaan dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief als percentage van het landelijk gewogen gemiddelde in 2016 juist daalt, past niet bij het streven naar een passende eigen bijdrage van de gemeente en in het kader daarvan een stijging van het gewogen gemiddelde tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde. De inspecteurs zijn van mening dat ondanks dat het bijzondere voorschrift bij het opstellen van de begroting 2016 formeel nog niet bekend was, een verhoging van het gewogen gemiddelde OZB-tarief met 0% (conform CPI) niet past bij de huidige financiële situatie van Vlissingen. Niet alleen zijn de meerjarige structurele begrotingssaldi verder verslechterd voor 2016 en verder, ook was het vrijwel zeker dat de boekwaarden grondexploitaties verder afgeboekt zouden moeten worden. De komende jaren, met ingang van 2017, dient Vlissingen dan ook conform het bijzondere voorschrift uit het inspectierapport 2015 jaarlijks toe te groeien naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde. In de programmabegroting 2017 wordt door de gemeente dan ook rekening gehouden met de groei van de OZB naar 150% in 2020.

5.4 Reiniging

De in tabel 5.2 gepresenteerde overdekking bij de reiniging is voornamelijk het gevolg van de BTW. Bij de berekening van de tarieven mag de BTW immers als last worden meegerekend. Als voor 2016 het BTW-aandeel wordt meegerekend bij de totale lasten van de reiniging dan ontstaat het beeld in tabel 5.6. Er resteert dan een kleine onderdekking bij een dekkingspercentage van 99,09%.

Tabel 5.6 Berekening dekkingspercentage reiniging 2016 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Begroting 2016	BTW	Totaal
608001 Inzameling huisafval restafval	3.100.980	446.770	3.547.750
608002 Inzameling huisafval groente/fruit/tuin	616.330	66.150	682.480
608003 Inzameling huisafval grof vuil	191.570	14.580	206.150
608004 Inzameling huisafval papier	269.870	27.530	297.400
608005 Inzameling huisafval glas	65.960	11.140	77.100
608006 Inzameling huisafval KGA/KCA	20.020	2.540	22.560
608007 Inzameling huisafval Wit- en Bruingoed	32.630		32.630
608008 Inzameling huisafval metalen	26.490	230	26.720
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	123.120		123.120
Toerekening kosten samenwerking	87.000		87.000
Bedrijfsafval	8.000		8.000
607901 Milieustraat	793.050	163.420	956.470
607902 Ontruimingen	14.840		14.840
600901 Straatreiniging*	467.387	15.700	483.087
605102 Kwijtschelding	495.380		495.380
Investerings Inzameling huisafval/restafval 2015 (kapitaallasten)	2.900		2.900
Totaal lasten op basis van begroting 2016	6.315.527	748.060	7.063.587
607902 Ontruimingen	7.100		7.100
Bedrijfsafval	43.220		43.220
608009 Inzameling huisafval afvalstoffenheffing	6.811.590		6.811.590
608010 Inzameling huisafval Algemeen inkomsten	22.120		22.120
608012 Inzameling huisafval papier inkomsten	115.600		115.600
Totaal baten op basis van begroting 2016	6.999.630		6.999.630
Dekkingspercentage bij tarieven 2016			99,09%

* Kosten straatreiniging worden voor 27,5% doorbelast aan de reiniging

De lasten exclusief BTW in tabel 5.6 (€ 6.315.527) sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.2 (€ 5.263.000). Dit komt omdat de lasten met betrekking tot de toerekening kosten samenwerking (€ 87.000), straatreiniging (€ 467.387), kwijtschelding (€ 495.380) en investeringen 2015 (kapitaallasten) (€ 2.900) niet op de functies 721 of 725 zijn geboekt maar op andere functies.

In 2015 was het op bovenstaande manier berekende dekkingspercentage nog 100,7%. Het dekkingspercentage is in 2016 dus gedaald met 1,6% waardoor er sprake is van onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort zal hier dan ook mee worden gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage structureel 100% te zijn.

In tabel 5.7 staat de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing.

Tabel 5.7 Ontwikkeling tarieven reiniging 2010-2016

Reiniging tarieven	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reiniging eenpersoonshuishouden	298,51	297,76	306,47	315,20	321,19	321,19	321,19
Reiniging meerpersoonshuishouden	298,51	297,76	306,47	315,20	321,19	321,19	321,19

De tarieven zijn in 2016 evenals in 2015 niet gewijzigd. De totale geraamde baten zijn in 2016 dan ook even hoog als in 2015. Doordat de lasten (zie tabel 5.6) wel zijn gestegen betekent dit een daling van de dekkingsgraad.

5.5 Riolering

Ook voor de riolering geldt dat de bovenstaand in tabel 5.3 gepresenteerde overdekking voor een deel het gevolg is van de BTW. Als voor 2016 het BTW-aandeel wordt meerekenend in de totale lasten van de riolering dan ontstaat het beeld in tabel 5.8. Er resteert dan in 2016 een dekking van 98,49%. Deze onderdekking van 1,51% wordt veroorzaakt door de begrote dotatie in de voorziening riolering. Bij jaarrekening 2016 wordt echter bekend wat de daadwerkelijke storting in de voorziening kan zijn. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de lasten van de riolering volledig worden gedekt door de opbrengst van de rioolheffingen.

Tabel 5.8 Berekening dekkingspercentage riolering 2016 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Begroting 2016	BTW	Totaal
608201 Doelmatig onderhoud riool (exclusief baggerkosten)	3.093.870	504.860	3.598.730
608202 Rioolbeheer/ kolkaansluitingen	197.140	15.880	213.020
608203 Rioolbeheer huisaansluitingen	10.330	1.360	11.690
608204 Rioolbeheer rioolgemaal	342.210	34.950	377.160
Toerekening kosten samenwerking	180.000		180.000
600901 Straatreiniging*	424.898	14.230	439.128
605102 Kwijtschelding	70.760		70.760
Investerings incl GVRP (kapitaallasten)	98.600		98.600
Dotatie voorziening riolering	1.412.386		1.412.386
Totaal lasten op basis van begroting 2016	5.830.194	571.280	6.401.474
608203 Rioolbeheer huisaansluitingen	21.870		21.870
608205 Aansluitvergunning riolering	4.990		4.990
608205 Baten riolering	6.277.995		6.277.995
			0
Totaal baten op basis van begroting 2016	6.304.855		6.304.855
Dekkingspercentage bij tarieven 2016			98,49%

* Kosten straatreiniging worden voor 25% doorbelast aan de riolering

De lasten exclusief BTW in tabel 5.8 (€ 5.830.194) sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.3 (€ 5.056.000). Dit wordt verklaard omdat de volgende onderdelen niet worden geboekt op de functies 722 of 726:

- Toerekening kosten samenwerking (€ 180.000).
- Straatreiniging (€ 424.898).
- Kwijtschelding (€ 70.760).
- Investerings inclusief GVTP (kapitaallasten) (€ 98.600).

In tabel 5.9 staat de ontwikkeling van de tarieven van de rioolheffing.

Tabel 5.9 Ontwikkeling tarieven riolering 2010-2016

Riolering tarieven	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Riool gebruikers eenpersoonshuishouden	41,84	42,55	43,32	46,96	48,27	61,01	67,11
Riool gebruikers meerpersoonshuishouden	41,84	42,55	43,32	46,96	48,27	61,01	67,11
Riool eigenaren	129,68	131,88	134,25	145,53	149,60	189,09	208,00

De tarieven in 2015 en 2016 stijgen fors voor het wegwerken van een vervangingsachterstand bij de riolering en daarnaast omdat besloten is extra te sparen voor het toegroeien naar een ideaalcomplex bij de riolering. Zie ook inspectierapport 2015 paragraaf 5.2 voor een uitgebreidere verklaring van de stijging van de tarieven. De gemeente heeft aan gegeven niet te willen afstappen van het streven naar het ideaalcomplex. Wel wil de gemeente bekijken of de termijn waarbinnen het ideaalcomplex wordt bereikt verlengd kan worden.

5.6 Overige heffingen

Naast OZB, riool- en afvalstoffenheffing/reinigingsrechten (belastingpakket) is er bij gemeenten sprake van andere heffingen. Deze heffingen zijn, samen met die van het belastingpakket, voor Vlissingen vergeleken in tabel 5.10 met het gemiddelde van de zogenoemde selectiegroep voor de periode 2012 t/m 2016. Vergeleken wordt dan de geraamde opbrengst per inwoner. Voor deze vergelijking bestaat deze selectiegroep uit de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwiindrecht. Dit zijn de gemeenten die op basis van verdeelmaatstaven gemeentefonds, die het grootste aandeel hebben in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds, het meest op Vlissingen lijken. In bijlage 5.2 staan de opbrengsten per inwoner van de afzonderlijke selectiegemeenten. Het jaar 2014 is op basis van jaarrekeningen en de jaren 2015 en 2016 op basis van de begrotingen.

Bij de opbrengsten in de tabel is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatievoorzieningen en/of andere mogelijke inkomsten. Het gaat uitsluitend om de heffingsopbrengst van belastingen en rechten. De diverse opbrengsten zijn uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Tabel 5.10 Gemeentelijke heffingen Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2012-2016 (bedragen x € 1)

Heffingen	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2012*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2012*	Vershil per inw. (x € 1) 2012*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2013*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2013*	Vershil per inw. (x € 1) 2013*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2014*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2014*	Vershil per inw. (x € 1) 2014**	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2015**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2015**	Vershil per inw. (x € 1) 2015**	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2016**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2016**	Vershil per inw. (x € 1) 2016**
Secretarieleges	12	16	4	10	15	5	10	17	7	11	13	2	12	13	1
Leges bouw vergunningen	16	16	0	11	12	1	20	15	-5	14	21	7	14	15	2
Hondenbelasting	4	6	1	5	7	2	5	7	2	5	7	2	5	7	2
Parkeerbelasting	39	66	27	38	63	26	37	63	26	40	69	29	41	64	24
Toeristenbelasting	3	5	2	3	4	1	3	5	2	3	5	2	4	6	2
Forensenbelasting	0	2	2	0	3	3	0	4	4	0	3	3	0	4	4
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	-1	4	5	9	5	-4	6	4	-2	5	5	1	8	5	-4
Reclamebelasting	1	0	-1	2	0	-2	1	0	-1	1	0	-1	1	0	-1
Subtotaal overige heffingen	76	114	39	76	109	32	83	116	33	79	123	44	85	114	29
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	117	150	33	115	155	39	113	159	47	117	157	41	122	157	35
Rioolrecht	81	93	12	84	101	17	88	105	18	91	133	42	96	141	45
Onroerendezaakbelastingen	186	228	41	194	219	25	199	231	32	202	240	38	209	239	30
Subtotaal belastingpakket	384	471	87	394	475	82	399	496	96	410	530	120	427	538	111
Totaal-generaal	460	585	126	470	584	114	482	611	129	489	653	164	512	652	140

* jaren 2012 t/m 2014 op basis van jaarrekening

** jaren 2015 t/m 2016 op basis van begroting

Overige heffingen

Bij het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Vlissingen en de selectiegroep moet worden geconstateerd dat de gemeente Vlissingen hieruit in alle jaren gemiddeld per inwoner fors meer aan inkomsten genereert. Wel blijkt uit de tabel dat het verschil in 2016 afneemt. Deze afname komt vooral door een afname van de leges bouwvergunningen en de parkeerbelasting. De leges bouwvergunningen zijn door Vlissingen bijgesteld naar een reëler opbrengstenniveau van € 688.000 structureel. Uit analyse van de jaarcijfers over een langere periode blijkt dat deze bijstelling noodzakelijk is. De opbrengst van de parkeerbelasting is gedaald naar € 2,9 miljoen omdat de afgelopen jaren is gebleken dat de gerealiseerde opbrengsten lager zijn dan begrote. De lagere opbrengst heeft een structureel karakter en daarom is de opbrengst in de begroting 2016 structureel lager geraamd.

Precario

Zoals blijkt uit tabel 5.10 heft de gemeente Vlissingen precariobelasting tot en met 2016. Dit betreft precario voor terrassen en dergelijke. In 2016 wordt hiervoor een opbrengst begroot van € 210.000. Daarnaast heeft de gemeente de precariobelasting in 2016 verhoogd met € 936.000. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen. Deze verhoging zit niet in de cijfers van de begroting 2016 en dus ook niet in de cijfers van tabel 5.10. De extra opbrengst over 2016 is verwerkt in de Tweede Kwartaalrapportage 2016.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de precariobelasting voor nutsnetwerken (kabels en leidingen) af te schaffen. Nutsbedrijven moeten nu in sommige gemeenten precariobelasting betalen over het netwerk dat zij op de gemeentegrond exploiteren. Nutsbedrijven berekenen dat door aan al hun klanten, die echter vaak in een andere gemeente wonen dan de gemeente die de belasting heft op het bedrijf. Door de afschaffing wordt een einde gemaakt aan deze situatie, waarbij burgers meebetalen aan de heffing van precariobelasting door een gemeente waar zij zelf niet wonen en dus ook zelf niet hebben gestemd op de gemeenteraad.

Gemeenten krijgen onder voorwaarden de tijd om deze vorm van precarioheffing te stoppen. Het kabinet heeft gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege het afschaffen van deze vorm van precariobelasting. Of Vlissingen aan deze voorwaarden voldoet om ook vanaf 2017 nog 10 jaar precario op kabels en leidingen te kunnen heffen is pas met zekerheid te zeggen als het wetsvoorstel is geaccordeerd door beide Kamers en de precieze voorwaarden definitief worden. Hierop wordt teruggekomen in het inspectierapport over 2017.

Belastingpakket

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er ook sprake van aanzienlijk hogere belastingen per inwoner dan het gemiddelde van de selectiegroep in de periode 2012-2016. Tot en met 2015 neemt dit verschil toe. In 2016 neemt het verschil echter weer af. Dit komt omdat zoals aangegeven in paragraaf 5.3 Vlissingen de OZB niet heeft verhoogd, terwijl deze wel is gestegen bij de selectiegemeenten. Hetzelfde geldt voor de afvalstoffenheffing (zie ook paragraaf 5.4). Daarentegen stijgt de rioolheffing in Vlissingen harder dan bij de selectiegemeenten (zie ook paragraaf 5.5).

De opbrengsten van heffingen uit het belastingpakket in totaliteit stijgen dus in Vlissingen minder dan die bij de selectiegemeenten.

5.7 Belastingdruk

Woonlasten

In de Atlas van de lokale lasten, samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten per gemeente (in euro's per jaar per huishouden). In het overzicht

wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning (in de betreffende gemeente), de reinigingsheffing en de rioolheffing op basis van eenpersoons- en meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De navolgende gegevens zijn uit de Atlas van de lokale lasten overgenomen. Het gaat daarbij om de in de (digitale) Atlas van de lokale lasten opgenomen bedragen (in euro's) van Vlissingen en de selectiegroep. Via deze gegevens kan de ontwikkeling in de belastingdruk van Vlissingen ten opzichte van de selectiegroep worden geschetst.

In tabel 5.11 wordt de lastendruk van Vlissingen vergeleken met de selectiegroep voor de periode 2012 t/m 2016. In bijlage 5.3 staat de lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten voor de periode 2014-2016.

Tabel 5.11 Lastendruk Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2012-2016 (in euro's per huishouden)

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren woningen (6)	Gemiddelde OZB- w waarde woningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst woningen** (8=6x7)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Verskil woonlasten meerpersoons huishouden t.o.v Vlissingen	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)	Verskil woonlasten eenpersoons huishouden t.o.v Vlissingen
Gemiddelde selectiegroep 2012	276	220	131	99	41	0,1110	182.367	198	645		558	
Vlissingen 2012	306	306	43	43	134	0,1175	163.030	192	676		676	
Verskil 2012	31	86	-88	-56	94	0,0066	-19.337	-6	30	4,5%	117	17,4%
Gemiddelde selectiegroep 2013	273	217	128	108	43	0,1195	174.284	203	646		571	
Vlissingen 2013	315	315	47	47	146	0,1242	156.839	195	702		702	
Verskil 2013	43	98	-81	-61	103	0,0048	-17.445	-9	56	8,0%	132	18,6%
Gemiddelde selectiegroep 2014	267	212	134	117	45	0,1305	164.357	210	655		584	
Vlissingen 2014	321	321	48	48	150	0,1355	146.314	198	717		717	
Verskil 2014	54	109	-85	-69	105	0,0050	-18.043	-11	62	8,7%	134	18,6%
Gemiddelde selectiegroep 2015	276	219	140	127	47	0,1344	166.001	224	687		616	
Vlissingen 2015	321	321	61	61	189	0,1391	147.142	205	776		776	
Verskil 2015	45	103	-79	-66	142	0,0047	-18.858	-19	89	11,5%	160	20,6%
Gemiddelde selectiegroep 2016	279	219	145	137	49	0,1373	164.926	225	699		630	
Vlissingen 2016	321	321	67	67	208	0,1380	145.794	201	797		797	
Verskil 2016	42	102	-78	-70	159	0,0007	-19.132	-24	99	12,4%	167	20,9%

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS

Uit tabel 5.11 blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2016 met € 797 in Vlissingen 12,4% hoger liggen dan het gemiddelde van € 699 van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2012-2016. De stijging in 2016 van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt geheel veroorzaakt door een grotere stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht (per huishouden en voor de eigenaren). De positieve verschillen bij reinigingsrecht meerpersoonshuishouden, reinigingsrecht eenpersoonshuishouden nemen juist af. Daarnaast wordt het negatieve verschil bij de OZB woningen groter.

Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen

In tabel 5.12 staat een overzicht van de OZB-tarieven en waarden woningen en niet-woningen voor de periode 2012 t/m 2016 van Vlissingen en het gemiddelde van de selectiegroep. In bijlage 5.4 staan de tarieven en waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten voor de periode 2014-2016.

Tabel 5.12 OZB-tarieven woningen en niet woningen Vlissingen vergeleken met de selectiegroep 2012-2016

Gemeenten	Waarde woningen* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen gebruikers* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen eigenaren* (x € 1 miljoen)	Waarde totaal (x € 1 miljoen)	Aantal inwoners	Totaalw aarde per inwoner (x € 1)	OZB-tarief woningen eigenaar (% WOZ-waarde)	OZB-tarief niet-woningen gebruik (% WOZ-waarde)	OZB-tarief niet-woningen eigendom (% WOZ-waarde)	Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen (% WOZ-waarde)
Gemiddelde selectiegroep 2012	4.073	1.175	1.175	6.424	45.588	140.919	0,1088	0,1713	0,2101	0,1387
Vlissingen 2012	3.788	1.310	1.310	6.407	44.502	143.971	0,1175	0,2136	0,2689	0,1681
Verschil 2012	-285	134	134	-17	-1.086	3.052	0,0087	0,0423	0,0588	0,0293
Gemiddelde selectiegroep 2013	3.953	1.137	1.164	6.254	45.668	136.954	0,1172	0,1817	0,2249	0,1490
Vlissingen 2013	3.681	1.276	1.319	6.276	44.451	141.178	0,1242	0,2277	0,2867	0,1794
Verschil 2013	-272	139	155	21	-1.217	4.224	0,0070	0,0460	0,0618	0,0304
Gemiddelde selectiegroep 2014	3.732	1.087	1.113	5.932	45.668	129.895	0,1280	0,1937	0,2388	0,1608
Vlissingen 2014	3.434	1.231	1.272	5.937	44.451	133.563	0,1355	0,2459	0,3096	0,1957
Verschil 2014	-298	144	159	5	-1.217	3.667	0,0075	0,0522	0,0708	0,0349
Gemiddelde selectiegroep 2015	3.643	1.067	1.098	5.808	45.644	127.242	0,1344	0,2082	0,2554	0,1709
Vlissingen 2015	3.311	1.183	1.223	5.717	44.444	128.623	0,1391	0,2549	0,3210	0,2020
Verschil 2015	-332	116	125	-91	-1.200	1.381	0,0047	0,0467	0,0655	0,0311
Gemiddelde selectiegroep 2016	3.667	1.016	1.046	5.728	45.648	125.489	0,1373	0,1704	0,3188	0,1763
Vlissingen 2016	3.326	1.144	1.181	5.651	44.485	127.020	0,1380	0,2666	0,3357	0,2053
Verschil 2016	-341	128	135	-78	-1.163	1.532	0,0007	0,0962	0,0169	0,0290

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Uit de tabel blijkt dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Vlissingen in de periode 2012-2016 hoger is dan dat van de selectiegemeenten. Dit komt in alle jaren door hogere tarieven bij alle drie de categorieën (de eigenaren woningen, gebruikers niet-woningen en eigenaren niet-woningen). Vanaf 2015 neemt het verschil gemiddeld gesproken wel af. Dat komt vooral omdat de verschillen bij de tarieven voor woningen en niet-woningen eigendom kleiner worden.

Als we kijken naar de WOZ-waarden dan zien we dat de waarde van de woningen in Vlissingen lager ligt dan het gemiddelde van de selectiegroep en dat dit verschil in de periode 2012-2016 oploopt. Dit heeft dus een dempend effect op de OZB-opbrengst en woonlasten per huishouden. Daarentegen zijn de waarden van niet woningen hoger in Vlissingen. In 2016 zijn de waarden niet-woningen in Vlissingen minder gedaald dan die bij de selectiegemeenten.

Uit de tabel 5.10 blijkt dat Vlissingen meer OZB-opbrengsten per inwoner heeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Op basis van tabel 5.12 kan worden berekend dat het OZB-tarief woningen van Vlissingen 0,5% hoger ligt dan dat van de selectiegemeenten in 2016. In 2015 was dit nog 3,5% hoger. De gemiddelde woningwaarde in Vlissingen ligt daarentegen 9,3% lager dan in de selectiegemeenten in 2016. In 2015 was dit 9,1% lager. Door dit dempende effect van de lagere woningwaarde resteert per saldo een OZB-heffing woningen die een lagere opbrengst genereert bij de woningen dan de selectiegroep in 2016. Gemiddeld 10,8% lager dan in de selectiegemeenten. In 2015 was dit nog 8,5% lager. De hogere OZB-opbrengst in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep wordt dan ook volledig gegenereerd door hogere tarieven en hogere WOZ-waarden bij de niet-woningen. Ook uit de vergelijking in deze paragraaf blijkt dat het verschil in OZB-opbrengst tussen Vlissingen en de selectiegemeenten in 2016 is gedaald.

5.8 Kwijtschelding

Voor mensen met de laagste inkomens bestaat de mogelijkheid van een gedeeltelijke of volledige kwijtschelding van de geheven belasting. In de gemeente Vlissingen is kwijtschelding mogelijk voor reinigingsheffing en rioolheffing. Er is geen kwijtschelding mogelijk voor de OZB woningen.

Voorwaarde voor de kwijtschelding is dat de aanslag betrekking heeft op een "natuurlijk persoon". Voor kwijtschelding van aanslagen in de zakelijke sfeer is geen ruimte. De gemeente Vlissingen hanteert voor de kwijtschelding de maximale norm die door het Rijk aan gemeenten wordt gegeven: 100% van de norm voor de bijstand. Gemeenten mogen in principe wel een strenger beleid voeren dan de rijksregeling toestaat, maar geen soepeler beleid. In tabel 5.13 staan de kwijtscheldingsbedragen van de gemeente Vlissingen.

Tabel 5.13 Kwijtscheldingsbedragen Vlissingen (bedragen x € 1.000)

Gemeentelijke belasting	Begrote kwijtschelding 2016
Afvalstoffenheffing	495
Rioolheffing	71
Totaal	566

5.9 Conclusie

Voor de toelating tot artikel 12 wordt voor wat betreft de reiniging en riolering gekeken naar de lasten en baten geboekt op de functies 721 en 725 (reiniging) en 722 en 726 (riolering). Dit zijn de bedragen exclusief BTW. Hieruit blijkt dat er sprake is van ten minste 100% lastendeckend bij zowel de reiniging als de riolering. Omdat bij zowel de reiniging (exclusief BTW) als de riolering (exclusief BTW) sprake is van een volledige lastendeckering, is er geen correctie nodig op het normtarief OZB voor onderdekking reiniging en riolering en volstaat in 2016 bij de OZB een percentage van 0,1889% van de WOZ-waarde. Vlissingen zit daar met een gemiddeld tarief van 0,2053% ruimschoots boven.

Op basis van de ontwikkeling van het CPI wordt voor de begroting 2016 en jaarschijf 2016 gerekend met een stijging van de OZB van 0%. De consequentie hiervan is dat Vlissingen in 2016 een gemiddelde OZB-tarief heeft van 128% van het landelijk gemiddelde. In 2015 was dit nog 135%.

Met betrekking tot passende bijdrage via de OZB geeft de artikel 12-handleiding aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te leggen voor de OZB. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk landelijk gewogen gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag niet uitgesloten. De inspecteurs zijn van mening dat deze uitzonderingssituatie zich hier voordoet:

- Een belangrijk deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie, met name bij het Scheldekwartier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van de financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste herziening 2016 is van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.

De inspecteurs zijn daarom van mening dat vooralsnog het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren kan stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie het project

Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld. Als in 2020 het gewogen gemiddelde tarief 150% van het landelijk gewogen gemiddelde is dan wordt in 2020 een extra OZB-opbrengst gegenereerd van circa € 3,1 miljoen ten opzichte van 2016.

Als er rekening gehouden wordt met BTW dan is er bij de riolering sprake van een onderdekking. Deze onderdekking wordt veroorzaakt door de begrote dotatie in de voorziening riolering. Bij jaarrekening 2016 wordt echter bekend wat de daadwerkelijke storting in de voorziening kan zijn. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de lasten van de riolering volledig worden gedekt door de opbrengst van de rioolheffingen.

Als er rekening wordt gehouden met de BTW dan is er bij de reiniging sprake van een onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort zal hier dan ook mee worden gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage inclusief BTW structureel 100% te zijn.

De overige belastingen en heffingen liggen in Vlissingen op een hoger niveau dan het gemiddelde van de selectiegroep. Wel blijkt dat het verschil in 2016 afneemt. Deze afname komt vooral door een afname van de leges bouwvergunningen en de parkeerbelasting.

De gemeente Vlissingen heft precariobelasting tot en met 2016. Dit betreft precario voor terrassen en dergelijke. In 2016 wordt hiervoor een opbrengst begroot van € 210.000. Daarnaast heeft de gemeente de precariobelasting in 2016 verhoogd met € 936.000. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de precariobelasting voor nutsnetwerken (kabels en leidingen) af te schaffen. Gemeenten krijgen onder voorwaarden de tijd om deze vorm van precarioheffing te stoppen. Het kabinet heeft gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege het afschaffen van deze vorm van precariobelasting. Of Vlissingen aan deze voorwaarden voldoet om ook vanaf 2017 nog 10 jaar precario op kabels en leidingen te kunnen heffen is pas met zekerheid te zeggen als het wetsvoorstel is geaccordeerd door beide Kamers en de precieze voorwaarden definitief worden. Hierop wordt teruggekomen in het inspectierapport over 2017.

Met betrekking tot de belastingdruk blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2016 met € 797 in Vlissingen 12,4% hoger liggen dan het gemiddelde van € 699 van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2012-2016. De stijging in 2016 van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt geheel veroorzaakt door een grotere stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht (per huishouden en voor de eigenaren).

Bij de vergelijking van de OZB-tarieven woningen en niet-woningen komt naar voren dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Vlissingen in de periode 2012-2016 hoger is dan dat van de selectiegemeenten. Dit komt in alle jaren door hogere tarieven bij alle drie de categorieën (de eigenaren woningen, gebruikers niet-woningen en eigenaren niet-woningen). Vanaf 2015 neemt het verschil gemiddeld gesproken wel af. Dat komt vooral omdat de verschillen bij de tarieven voor woningen en niet-woningen eigendom kleiner worden.

Bij de WOZ-waarden blijkt dat de waarde van de woningen in Vlissingen lager ligt dan het gemiddelde van de selectiegroep en dat dit verschil in de periode 2012-2016 oploopt. Dit heeft dus een dempend effect op de OZB-opbrengst en woonlasten per huishouden. Daarentegen zijn de waarden van niet-woningen hoger in Vlissingen. In 2016 zijn de waarden niet-woningen in Vlissingen minder gedaald dan die bij de selectiegemeenten.

6 DE NETTOLASTEN VERGELEKEN

6.1 Inleiding

In het inspectierapport 2015 is ingegaan op de vraag hoe de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Vlissingen in de periode 2010-2015 zich verhouden ten opzichte van de clusters van de uitkering uit het gemeentefonds en wat is de ontwikkeling hierbij is.

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de baten en lasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven. Dit noemen we de 'vergelijking met zichzelf'.

Uit deze vergelijking kwam naar voren dat op een aantal clusters Vlissingen boven het niveau van het gemeentefonds zit. Dit heeft geleid tot het bijzondere voorschrift dat Vlissingen de begroting en meerjarenraming 2017-2020 door middel van saneringsvoorstellen zodanig dient aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Hierbij wordt met name op de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling naast de reeds ingezette bezuinigingen, waarvan wordt verondersteld dat de reeds ingezette bezuinigingen volledig gerealiseerd worden, een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen. Hiervoor zal op de clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen, verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen. In dit inspectierapport wordt per bovengenoemd cluster ingegaan op de uitkomsten van dit verdiepende onderzoek.

Daarnaast wordt in dit inspectierapport ingegaan op hoe de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Vlissingen in 2016 zich verhouden ten opzichte van de clusters van de uitkering uit het gemeentefonds. Hierbij wordt ook ingegaan op de verschillen met 2015 en een verklaring bij de mogelijke verschillen tussen 2016 en 2015. Bij die clusters waar Vlissingen in 2016 overschrijdt of onderschrijdt en/of waar er materiële verschillen zijn met 2015 zal met behulp van onderstaande vergelijkingen beoordeeld worden of dit beeld wordt bevestigd:

1) Vergelijking van aan de ene kant de afwijking van de nettolasten (lasten min baten) van Vlissingen met het gemeentefonds met aan de andere kant de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds. Door het toerekenen van de gemeentelijke lasten en baten van de functies aan de inkomsten- en uitgavenclusters, ontstaat een indeling van nettolasten per cluster. Door de afwijking van deze nettolasten per cluster van Vlissingen met het gemeentefonds te confronteren met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds ontstaat inzicht in de clusters met bijbehorende functies waar Vlissingen overschrijdt of onderschrijdt ten opzichte van de selectiegemeenten. Voor deze vergelijking met alle clusters wordt een selectiegroep gebuikt, die bestaat uit vijf gemeenten die op basis van de maatstaven uit het gemeentefonds op Vlissingen lijken. Dit zijn de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht. Het verschil tussen het totaal van afwijkingen op de inkomsten- en uitgavenclusters tussen Vlissingen en de selectiegroep is de afwijking van Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde.

2) Vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in de inwonersgroottegroep 20.000-50.000 bij die clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen.

3) Vergelijking van de nettolasten van de gemeente Vlissingen met de nettolasten van de selectiegroep.

Na deze inleiding wordt in paragraaf 6.2 het referentiekader geschetst van deze analyse, alvorens in paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de clusteranalyse 2016 en de verschillen met 2015. In paragraaf 6.4 wordt dan vervolgens een toelichting/verklaring gegeven bij de verschillen per cluster en de verschillen tussen 2016 en 2015, waarbij ingegaan wordt op bovenstaande bij de punten 1 tot en met 3 geschetste vergelijkingen en op de stand van zaken van het verdiepingsonderzoek naar mogelijke extra bezuinigingen (naast de reeds ingezette bezuinigingen) per cluster. In paragraaf 6.5 staan dan tot slot de conclusies.

6.2 Referentiekader

Het referentiekader op basis waarvan de analyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Financiële verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden, omstandigheden die een onvoldoende of geen rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves). Daarom worden de vergelijkingen in deze begrotingsscan op het niveau van clusters geanalyseerd.

Om inzicht te kunnen krijgen in de positie van de gemeente Vlissingen en de ontwikkeling daarin worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten 2015 en 2016 en de werkelijke nettolasten 2011 tot en met 2014 van de gemeente. Gebruik daarbij is gemaakt van de Iv3 van de begrotingen 2015 en 2016³ en van de Iv3 van de rekeningen 2011 tot en met 2014. Voor wat betreft de uitkering uit het gemeentefonds zijn de gegevens gebruikt van de betaalmaanden februari 2015 en 2016 en van de definitieve gegevens 2011 tot en met 2014.

Per 2015 zijn de uitkomsten van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds geïmplementeerd. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe clusterindeling is gekomen. Een aantal clusters zijn samengevoegd⁴ en het cluster Maatschappelijke zorg is gesplitst in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Om tussen de jaren beter

³ Cijfers over 2016 betreffende cijfers uit de begroting na wijzigingen tot en met 31 mei 2016.

⁴ Voor deze clusteranalyse zijn de volgende clusters samengevoegd: Bevolkingszaken, Algemene ondersteuning en Bestuursondersteuning tot Bestuur en algemene ondersteuning; Fysiek milieu, Wegen en water en VHROSV tot Infrastructuur en gebiedsontwikkeling; Groen, Kunst en ontspanning en Oudheid tot Cultuur en ontspanning; en de clusters Riool en Reiniging tot één cluster Riool en reiniging. Formeel is het cluster oudheid niet in zijn geheel naar het nieuwe cluster Cultuur en ontspanning gegaan. De archieven zijn naar het cluster Bestuur en algemene ondersteuning gegaan, de musea naar het cluster Cultuur en ontspanningen en de monumenten naar Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

te kunnen vergelijken zijn ook voor de jaren 2010 t/m 2014 de clusters samengevoegd volgens de clusterindeling 2015.

In het POR 2016 zijn geen afzonderlijke cijfers opgenomen voor de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. In het POR2016 zijn de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd samengevoegd. De reden is dat in de Iv3-indeling voor de taken binnen deze clusters een aantal gecombineerde functies is opgenomen die achteraf uitgesplitst moeten worden. Dat zijn de functies 670, 671, 672 en 677. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2015 zijn gemeenten echter verschillend omgegaan met het boeken van kosten op de afzonderlijke jeugd- en Wmo-functies of op de gezamenlijke functies. Een uitsplitsing gaf dan ook geen verklaarbare resultaten, reden waarom de clusters gezamenlijk zijn gevolgd in het POR 2016 en waarom in de clusteranalyse 2015 in het inspectierapport 2015 deze twee clusters ook zijn samengevoegd. In het POR 2017 zijn deze clusters wel gescheiden opgenomen. Echter omdat in het inspectierapport 2015 deze clusters zijn samengevoegd is dat voor de vergelijkbaarheid tussen 2016 en 2015 in voorliggend inspectierapport over 2016 weer gedaan.

6.3 Clusteranalyse

In tabel 6.1 is voor de gemeente Vlissingen een overzicht gegeven van afwijkingen van de nettolasten met het gemeentefonds voor de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor 2015 en 2016. In bijlage 6.1 staat voor 2011 tot en met 2016 de vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds. In grafiek 6.1 staat de ontwikkeling voor de periode 2011 tot en met 2016 van het verschil tussen de nettolasten en de gemeentefondsuitkering per cluster.

Tabel 6.1 Vergelijking van de gemeente Vlissingen met het gemeentefonds op clusterniveau 2015 en 2016 (bedragen x € 1.000)

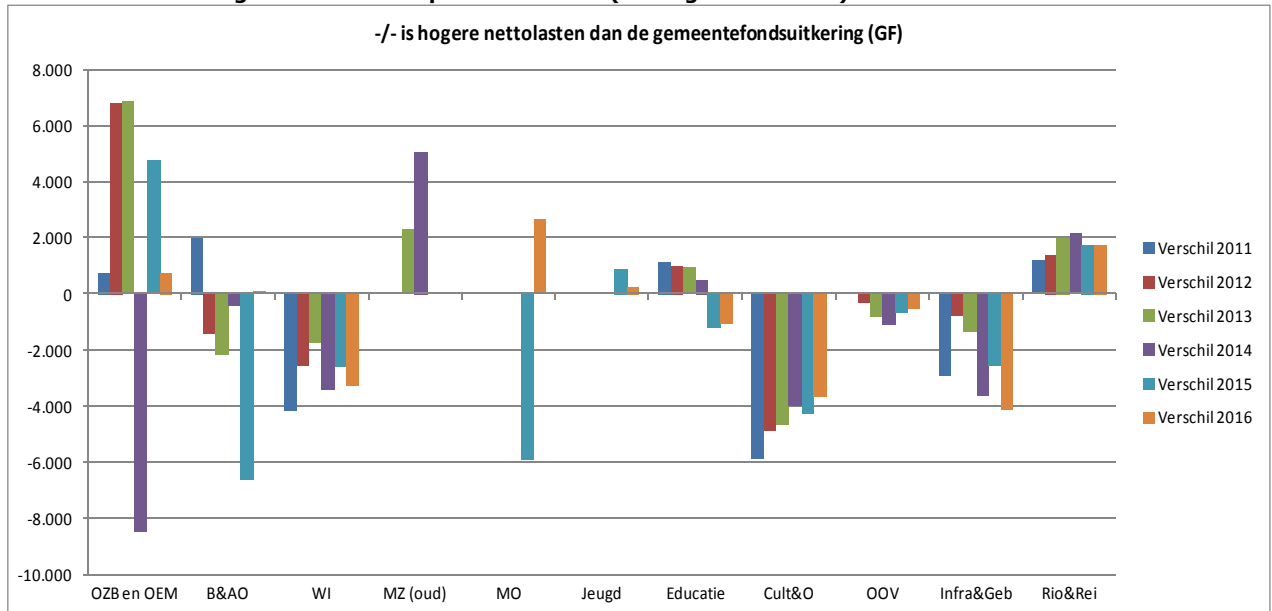
Gemeente: Vlissingen Jaar: 2015 en 2016 Inwoners 2015: 44.444 Inwoners 2016: 44.485		 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties						
	Netto lasten	Netto lasten	Gemeente fonds	Gemeente fonds	Vershil	Vershil	Vershil	Vershil
	BEGROTING	BEGROTING	uitkering	uitkering	2015	2016	per inw.	per inw.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)
<u>Inkomstencusters</u>	145.325	132.843	-124.346	-129.044	20.979	3.799	472	85
Onroerendezaakbelastingen	10.651	10.650	-6.513	-6.542	4.138	4.108	93	92
Uitkering gemeentefonds	121.354	120.546	-117.833	-122.502	3.521	-1.956	79	-44
Overige eigen middelen (OEM)	619	-3.372	0	0	619	-3.372	14	-76
Mutaties reserves	12.701	5.018	0	0	12.701	5.018	286	113
<u>Uitgavencusters</u>	-145.325	-135.295	124.348	129.044	-20.977	-6.251	-472	-141
Bestuur en algemene ondersteuning	-11.320	-4.961	4.672	5.057	-6.648	96	-150	2
Werk en inkomen	-22.074	-21.838	19.438	18.585	-2.636	-3.253	-59	-73
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	-78.780	-74.050	73.771	76.926	-5.009	2.876	-113	65
Educatie	-4.815	-4.849	3.623	3.790	-1.192	-1.059	-27	-24
Cultuur en ontspanning	-13.827	-13.411	9.570	9.727	-4.257	-3.684	-96	-83
Openbare orde en veiligheid	-4.443	-4.407	3.765	3.885	-678	-522	-15	-12
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-13.051	-14.765	10.488	10.654	-2.563	-4.111	-58	-92
Riolering en reiniging	2.985	2.986	-1.212	-1.234	1.773	1.752	40	39
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	262	209	262	209	6	5
Diversen	0	0	-29	1.445	-29	1.445	-1	32
Saldo na bestemming	0	-2.452	2	0	2	-2.452	0	-55

BZK

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

Uit tabel 6.1 blijkt dat de uitgavenclusters van Vlissingen in 2016 optellen tot ongeveer € 135,3 miljoen aan lasten. In 2015 was dit nog € 145,3 miljoen. Dit komt vooral door lagere nettolasten op de clusters Bestuur en algemene ondersteuning en Maatschappelijke ondersteuning en jeugd. De systematiek van het gemeentefonds houdt in 2016 rekening met € 129 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Vlissingen in 2016 een hoger lastenniveau heeft dan de systematiek van het gemeentefonds aangeeft. Ten opzichte van 2015 is dat beeld echter fors gewijzigd. Hierop wordt in paragraaf 6.4 bij de analyse per cluster dieper ingegaan.

Grafiek 6.1 Overzicht van de verschillen tussen de rekeningen 2011 tot en met 2014 en begrotingen 2015 tot en met 2016 van de gemeente Vlissingen met het gemeentefonds op clusterniveau (bedragen x € 1.000)



Bij de baten van de inkomstenclusters zien we een gelijksoortig beeld als bij de lasten van de uitgavenclusters. De gemeente Vlissingen genereert in 2015 en 2016 meer OZB (€ 4,1 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds wordt rekening gehouden. Als we kijken naar de Overige eigen middelen (OEM, exclusief mutaties reserves)) dan zien we dat deze in 2015 ruim € 0,6 miljoen is en dat deze OEM in 2016 fors is gedaald naar - € 3,4 miljoen. Deze daling heeft betrekking op het wegvallen van het dividend Delta (functie 330, Nutsbedrijven) en de bouwgrondexploitatie (functie 830). In 2016 wordt per saldo € 5 miljoen uit de reserves onttrokken. In 2016 was dit nog € 12,7 miljoen. Via deze onttrekkingen en de OZB wordt een belangrijk deel van het hogere lastenniveau mogelijk gemaakt in 2016. Ook hierop wordt in paragraaf 6.4 bij de analyse per cluster dieper ingegaan.

De gemeente Vlissingen raamt voor 2016 bijna € 2 miljoen minder aan uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering + integratie-uitkeringen + decentralisatie-uitkeringen) dan het gemeentefonds aangeeft. De reden hiervan is dat de begroting 2016 is gebaseerd op de septembercircular 2015. De cijfers 'gemeentefonds uitkering 2016' zijn echter gebaseerd op de stand van de betaalmaand februari 2016. Hier tussen zit de decembercircular 2015 met voor Vlissingen een uitkering van in totaal € 122,424 miljoen. De grootste mutatie in de decembercircular 2015 is een hoger budget voor beschermd wonen van ruim € 1,2 miljoen.

In het inspectierapport 2015 is uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling in de periode 2010–2015 en de verschillen in 2015. Zoals eerder aangegeven wordt in dit

inspectierapport vooral ingegaan op de verschillen met het gemeentefonds in 2016, op de verschillen tussen 2016 en 2015 en op de stand van zaken van het verdiepingsonderzoek naar mogelijke extra bezuinigingen en de realisatie van reeds ingezette bezuinigingen. In paragraaf 6.4 wordt hierop per cluster ingegaan.

Aanwezige structurele ruimte uitgavenclusters

Het doel van deze analyse is om te kijken op welke uitgavenclusters er structurele ruimte is ten opzichte van het gemeentefonds en om te bezien of er hierin tussen 2015 en 2016 wijzigingen hebben plaats gevonden. Van belang is dan ook de vraag welke omvang van bezuinigingen maximaal mogelijk is op basis van de gemeentefondsverdeling. Dat betekent dat gekeken wordt naar die clusters die in 2015 en/of 2016 voor Vlissingen boven de ijkpunten van het gemeentefonds zitten. Verondersteld wordt daarbij dat de overschreden clusters worden teruggebracht tot het niveau van het gemeentefonds. Om een beeld te krijgen voor 2015, 2016 en verder is het nodig dat op het geschetste beeld op basis van de begrotingen 2015 en 2016 voor de incidentele nettolasten 2015 en 2016 (lasten – baten) wordt gecorrigeerd. Dan ontstaat het beeld in tabel 6.2.

Hierbij zijn alleen de overschrijdingen op de uitgavenclusters bekeken. Het inkomstencluster OZB en ook het uitgavencluster Riolering en reiniging zijn niet betrokken aangezien op deze clusters wordt getoetst aan de hogere eisen van de toegang tot artikel 12 of meer (zie ook hoofdstuk 5 Eigen Inkomsten Vlissingen). Naar de reserves wordt gekeken in hoofdstuk 4 (Reserves en voorzieningen Vlissingen).

Tabel 6.2 Structurele ruimte ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds op de uitgavenclusters die in 2015 en/of 2016 boven het niveau van het gemeentefonds zitten (bedragen x € 1000)

Clusters	Vershil GF 2015 met Vlissingen begroting 2015 (x € 1.000)	Incidentele nettolasten 2015 (x € 1.000)	Structurele ruimte t.o.v. GF 2015 (x € 1.000)	Vershil GF 2016 met Vlissingen begroting 2016 (x € 1.000)	Incidentele nettolasten 2016 (x € 1.000)	Structurele ruimte t.o.v. GF 2016 (x € 1.000)
Bestuur en algemene ondersteuning	-6.648	6.000	648	96		0
Werk en inkomen	-2.636	1.734	902	-3.253	1.292	1.961
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	-5.009	3.955	1.054	2.876		0
Educatie	-1.192	0	1.192	-1.059		1.059
Cultuur en ontspanning	-4.257	100	4.157	-3.684		3.684
Openbare orde en veiligheid	-678	30	648	-522		522
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-2.563	0	2.563	-4.111		4.111
Totaal	-22.983	11.819	11.164	-9.657	1.292	11.337

+ lagere nettolasten of hogere baten

-/- hogere nettolasten of lagere baten

De incidentele nettolasten bestaan in 2015 uit:

- Bestuur en algemene ondersteuning: frictiekosten bezuinigingen van € 6 miljoen.
- Werk en inkomen: meer uitkeringen via Orionis van € 1,734 miljoen.
- Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: GGD van € 55.000 en € 3,9 miljoen incidenteel tekort op de Wmo begeleiding.
- Openbare orde en veiligheid: bijdrage GR veiligheidsregio van € 30.000.
- Cultuur en ontspanning: kosten Vlissingen 700 jaar van € 100.000.

De incidentele nettolasten in 2016 betreffen geheel het cluster Werk en inkomen en wel meer uitkeringen via Orionis. Overigens wordt in de Programmabegroting 2017 rekening gehouden met een structurele hogere last op de uitkeringen. Dat betekent dat de structurele ruimte boven het gemeentefonds toeneemt. Wel lopen er een aantal bezuinigingsonderzoeken op het cluster Werk en inkomen (zie hiervoor paragraaf 6.4.5).

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan structurele ruimte boven het gemeentefonds in 2016 (€ 11,3 miljoen) t.o.v. 2015 (€ 11,2 miljoen) nagenoeg gelijk is gebleven. Dat is dus het

bedrag dat 2015 dat maximaal structureel kan worden omgebogen als we voor die clusters die boven het gemeentefonds zitten teruggaan naar het niveau van het gemeentefonds. Wel zien we verschuivingen per cluster. Hierop wordt in paragraaf 6.3 per cluster nader ingegaan.

Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet via de 'Agenda voor herstel'. Dit heeft tot nu toe geresulteerd in een gerealiseerde structurele bezuiniging van circa € 2,3 miljoen. Het reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingstraject bevat ook nog een aantal niet gerealiseerde taakstellingen. Tabel 6.3 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.3 Structurele ruimte ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds op de uitgavenclusters bij volledige realisatie van de voorgenomen taakstelling 2016 tot en met 2020 (bedragen x € 1000)

Clusters	Structurele ruimte t.o.v. GF 2016	Nog niet gerealiseerde taakstelling					Structurele ruimte als bezuinigingen worden gerealiseerd
		2016	2017	2018	2019	2020	
Bestuur en algemene ondersteuning	0	10	1.459	1.909	1.909	1.909	0
Werk en inkomen	1.961	0	0	0	0	0	1.961
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	0	0	0	0	0	0	0
Educatie	1.059	0	100	100	100	100	959
Cultuur en ontspanning	3.684	237	1.696	2.891	3.591	3.648	36
Openbare orde en veiligheid	522	0	0	0	0	0	522
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	4.111	0	0	0	0	0	4.111
Totaal	11.337	247	3.255	4.900	5.600	5.657	7.589

In bijlage 6.2 is een overzicht opgenomen met de stand van zaken van het reeds ingezette een bezuinigingstraject via de 'Agenda voor herstel'. De basis voor dit overzicht is de Programmabegroting 2017 en de realisaties van de bezuinigingen tot en met de tweede kwartaalrapportage 2016. Bij het cluster Bestuur en algemene ondersteuning wordt in 2016 € 1,002 miljoen niet gerealiseerd. Dit betreft de taakstelling 'bezuiniging organisatieontwikkeling' en de motie organisatiekosten in 2016. Door het college is besloten om de bestaande vacatureruimte incidenteel voor 2016 hiervoor in te zetten. Hierdoor zal de taakstelling voor 2016 naar verwachting niet gerealiseerd worden.

Er blijft een structurele ruimte over van € 7,6 miljoen. Gezien deze structurele ruimte zullen de reeds ingezette bezuinigingen gerealiseerd dienen te worden en zal daarnaast van de gemeente Vlissingen een extra eigen inspanning worden gevraagd in 2016 en verder. Hiervoor heeft in 2016 een verdiepend onderzoek plaatsgevonden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichter op het niveau van het gemeentefonds te komen. De uitkomsten van dit onderzoek worden per cluster beschreven in paragraaf 6.4.

Kapitaallasten

Een deel van de bovenstaand gespecificeerde structurele ruimte bestaat uit kapitaallasten. Op deze kapitaallasten is vaak moeilijker op korte termijn te bezuinigen en zullen dus de structureel aanwezige ruimte voor een deel beperken op korte termijn. De kapitaallasten per cluster zijn in 2016:

- Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: € 207.000
- Educatie: € 1.213.000
- Cultuur en Ontspanning: € 1.207.000
- Openbare orde en veiligheid: € 19.000
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: € 5.734.000

Om te bezien of de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) bovenmatig zijn in Vlissingen wordt verwezen naar de opgenomen kengetallen in bijlage 3.2. Deze kengetallen zijn vergeleken met de drie andere grootste Zeeuwse gemeenten (Goes, Middelburg en

Terneuzen)⁵ en met het landelijke gemiddelde. Daarnaast is een landelijke rangorde opgenomen op basis van het aantal gemeente in 2014 (rang 403 is het slechtste). Uit de vergelijking blijkt dat Vlissingen vooral 'slecht' scoort bij de omvang van de schuld en de rentelasten. De afschrijvingslasten zijn echter lager dan het gemiddelde van de drie andere Zeeuwse gemeenten, maar wel hoger dan het landelijke gemiddelde.

Bovenstaande vergelijking van de kengetallen geeft nog niet aan in welke clusters de hoogste kapitaallasten zitten. In bijlage 6.3 wordt een overzicht gegeven van de kapitaallasten per cluster voor Vlissingen, Middelburg, Terneuzen en Goes. Daaruit blijkt dat Vlissingen met name hogere kapitaallasten per inwoner heeft op de clusters OEM (dit betreft voornamelijk functie 830, bouwgrondexploitatie), Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en Riool en reiniging. Vlissingen heeft lagere kapitaallasten op de clusters Educatie en Cultuur en ontspanning.

Verdiepend onderzoek

In het inspectierapport 2015 is aangegeven dat er door de gemeente Vlissingen op die clusters die structureel boven het gemeentefonds zitten een verdiepend onderzoek dient plaats te vinden naar mogelijke extra bezuinigingsmogelijkheden per cluster naast de reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingen. Het betreft de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, die op basis van de cijfers in 2015 zelfs na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen structureel nog boven de ijkpunten van het gemeentefonds zitten. De clusters Bestuur en algemene ondersteuning en Cultuur en ontspanning zitten op basis van de cijfers 2015 na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen onder het niveau van het gemeentefonds.

Op basis van de cijfers 2016 (zie tabel 6.3) is het beeld ten opzichte van 2015 iets veranderd. Het cluster Werk en inkomen zit meer boven het gemeentefonds. Het cluster Maatschappelijke ondersteuning en jeugd zit niet meer boven het gemeentefonds. Het cluster educatie zit iets meer boven het gemeentefonds. Het cluster Openbare orde en veiligheid zit iets minder boven het gemeentefonds. Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling zit fors meer boven het gemeentefonds. In paragraaf 6.4 wordt hier verder op ingegaan.

Het verdiepend door de gemeente Vlissingen betrof in eerste instantie de inventarisatie van wat precies onder een cluster valt aangezien de indeling van de clusters van het gemeentefonds niet (geheel) overeenkomt met de programma-indeling van de gemeente Vlissingen. Daarbij is ook een overzicht gemaakt per cluster van de duiding van het cluster en een duiding vanuit de organisatie. Nadat dit duidelijk was, zijn er een zestal sessies geweest met het college van Vlissingen. Bij deze sessies waren aanwezig, naast de verantwoordelijke portefeuillehouder, minimaal één ander lid van het college, de verantwoordelijke manager en minimaal één ander lid van het managementteam, de verantwoordelijke projectleider, de ambtelijk inhoudelijk verantwoordelijke en een penvoerder. De sessies zijn geleid door een externe procesbegeleider. Doelstelling van de sessies was om per cluster richtingen aan te geven voor het vervolgtraject waarin een globaal plan van aanpak werd uitgewerkt door de projectleiders. De uitkomsten zijn als volgt ingedeeld:

1. - Indien een bezuiniging niet mogelijk is: een duidelijke formulering waarom dit het geval is.
2. - Indien een bezuinigingsvoorstel wel mogelijk is en concreet is: een plan van aanpak met concrete invulling van het bedrag, de benodigde acties, randvoorwaarden enzovoort.

⁵ Omdat nu alleen de cijfers van Vlissingen, Goes, Middelburg en Terneuzen m.b.t. schuld, activa, rente, afschrijvingen en aflossingen over rekening 2014 beschikbaar zijn is gekozen voor een vergelijking met die gemeenten en niet met de selectiegroep.

3. - Indien een bezuinigingsvoorstel wel mogelijk is maar nog niet concreet is: een plan van aanpak met daarin wat er nog moet gebeuren om het concreet te maken en wanneer verwacht wordt hiermee klaar te zijn.

In paragraaf 6.4 wordt per cluster ingegaan op de uitkomsten en stand van zaken van dit verdiepingsonderzoek. In bijlage 6.7 staat een schema met mogelijke extra bezuinigingen zoals geïnventariseerd in het verdiepende onderzoek.

In het inspectierapport over 2017 wordt beoordeeld of de extra bezuinigingen die voortvloeien uit bovenstaand beschreven verdiepend onderzoek in voldoende mate resulteren in een passende bijdrage van Vlissingen aan de te saneren algemene reserve. In paragraaf 7.5 wordt hierop nader ingegaan.

6.4 Toelichting per cluster

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de inkomstenclusters Onroerende zaakbelastingen (OZB), Overige Eigen Middelen (OEM) en Mutaties reserves en de uitgavenclusters Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Cultuur en ontspanning, Openbare orde en veiligheid, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en Riolerings- en reiniging. Hierbij wordt per cluster ingegaan op:

- De geconstateerde verschillen tussen de nettolasten van Vlissingen en het niveau van het gemeentefonds in 2016, waarbij met behulp van een drietal vergelijkingen (zoals beschreven in paragraaf 6.1) beoordeeld wordt of dit beeld wordt bevestigd.
- De eventuele verschillen tussen de geconstateerde afwijkingen in 2015 en 2016.
- Bij de uitgavenclusters de stand van zaken van het verdiepingsonderzoek naar mogelijke extra bezuinigingen (naast de reeds ingezette bezuinigingen).

In bijlage 6.4 staat voor 2011 tot en met 2016 de vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds, waarbij als selectiegroep een vijftal gemeenten zijn geselecteerd die op basis van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds op Vlissingen lijken. Dit zijn de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht.

In bijlage 6.5 staat voor 2011 t/m 2016 de vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in inwoners groottegroep 20.000-50.000 bij de clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Daarnaast staat voor 2016 in bijlage 6.6 de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Vlissingen per cluster en per functie met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep.

6.4.1 Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)

In tabel 6.4 staan de vijf vergelijkingen voor het cluster Onroerende zaakbelastingen:

- 1) - Vergelijking van het verschil van de nettolasten van Vlissingen met de uitkering uit het gemeentefonds voor 2015 en 2016.
- 2) - Vergelijking van het verschil van de nettolasten van Vlissingen met de uitkering uit het gemeentefonds met het verschil van de nettolasten van de selectiegroep met de uitkering uit het gemeentefonds voor 2015 en 2016.

- 3) - Het landelijke verschil van de nettolasten met de uitkering uit het gemeentefonds zoals blijkt uit het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2016 (dat zijn cijfers 2015) en 2017 (dat zijn cijfers 2016).
- 4) - Voor de inwonersgroottegroep 20.000-50.000 het verschil van de nettolasten met de uitkering uit het gemeentefonds zoals blijkt uit het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2016 (dat zijn cijfers 2015) en 2017 (dat zijn cijfers 2016).
- 5) - Het verschil van de nettolasten van Vlissingen met de nettolasten van de selectiegroep in 2015 en 2016.

Tabel 6.4 Vergelijkingen cluster Onroerende zaakbelastingen

Cluster Onroerende zaakbelasting					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000-50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	93	35	64	43	39
2016	92	27	67	46	31

-/- is lagere nettobaten

Verschillen in 2016

In het gemeentefonds wordt voor 2016 een bedrag aan OZB verevend op basis van een percentage van de WOZ-waarde (80% WOZ-waarde woningen en 70% WOZ-waarde niet woningen) van 0,1139% voor eigenaren van woningen, 0,1246% voor gebruikers van niet-woningen en van 0,1546% voor eigenaren niet woningen. Het OZB-percentage in de gemeente Vlissingen in 2016 bedraagt 0,1380% voor de woningen en 0,2666% respectievelijk 0,3357% voor de niet-woningen. De hogere percentages bij de woningen en niet woningen verklaren de hogere OZB-opbrengst in 2016 van € 92 per inwoner meer dan de verevening in het gemeentefonds.

Zoals ook uit hoofdstuk 5 (Eigen Inkomsten Vlissingen) al bleek ontvangt de gemeente Vlissingen meer aan Onroerende zaakbelastingen (OZB) dan de selectiegroep. Vlissingen zit dan ook in 2016 € 27 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep. De selectiegroep ontvangt gemiddeld € 65 per inwoner meer dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Vlissingen ontvangt echter € 92 per inwoner meer.

De meerontvangsten zijn in lijn met het landelijke beeld. De bevindingen in het POR 2017 zijn dat de geraamde OZB-inkomsten van gemeenten duidelijk hoger (€ 67 per inwoner) liggen dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de groep 20.000-50.000 gemeenten is dit verschil met € 46 per inwoner wel kleiner. Vlissingen zit in 2016 met een verschil van € 92 per inwoner fors boven die groep en het landelijke gemiddelde.

Het verschil tussen de nettolasten van Vlissingen en de selectiegroep is € 31. Op functieniveau (zie bijlage 6.6) is zichtbaar dat zowel de OZB gebruikers als de OZB eigenaren in Vlissingen hoger is dan bij de selectiegroep. Bij de OZB gebruikers (functie 931) € 26 per inwoner aan hogere nettobaten en bij de OZB eigenaren (functie 932) € 5 per inwoner aan hogere nettobaten.

Verschillen tussen 2016 en 2015

Ten opzichte van het gemeentefonds is er tussen 2015 en 2016 nauwelijks iets gewijzigd. Dat betekent dat de tarieven in Vlissingen gemiddeld gesproken ongeveer evenveel zijn gestegen als de rekentarieven uit het gemeentefonds. Wel zijn er wijzigingen bij de vergelijking met de selectiegroep. Bij de vergelijking van het verschil van Vlissingen met de uitkering uit het gemeentefonds (GF) met het verschil van de selectiegroep met de uitkering uit het GF blijkt dat dit verschil in 2016 daalt van € 35 per inwoner naar € 27 per inwoner. Ook bij de vergelijking van de nettobaten is er in 2016 ten opzichte van 2015 een daling van het verschil met de selectiegemeenten van € 39 per inwoner naar € 31 per inwoner. Hierbij wordt dus het beeld bevestigd zoals ook reeds geschetst in hoofdstuk 5 (Eigen inkomsten) dat bij de OZB de tarieven- en opbrengststijging in 2016 achterblijven bij die van de selectiegemeenten.

Landelijk zien we hetzelfde beeld. In de periode 2011 tot en met 2016 is de OZB-opbrengst van Vlissingen gestegen van € 10 miljoen in 2011 tot € 10,7 miljoen in 2016 (zie bijlage 6.1), een stijging van 7%. Dit is een sterkere toename dan de groei van het rekestarief in het gemeentefonds. Vandaar dat het verschil per inwoner met het gemeentefonds stijgt van € 82 per inwoner in 2011 naar € 92 per inwoner in 2016, een stijging van 12%. Deze groei blijft achter bij het landelijke beeld. Landelijk is de afwijking van het gemeentefonds voor het cluster OZB in de periode 2011 t/m 2016 met 63 % gestegen, van € 41 in 2011 naar € 67 in 2016 (zie bijlage 6.5). Ook in hoofdstuk 5 werd dit reeds geconstateerd (zie tabel 5.4).

6.4.2 Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoren een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. In tabel 6.5 staan de vergelijkingen voor dit cluster.

Verschillen 2016

Uit tabel 6.5 blijkt dat de gemeente Vlissingen in 2016 een bedrag van € 76 per inwoner minder aan OEM heeft dan het gemeentefonds aangeeft. Daarnaast zit Vlissingen € 132 per inwoner meer onder het gemeentefonds dan de selectiegroep. Dit geeft wel een vertekend beeld. Dat komt omdat we de feitelijke bedragen niet kunnen afzetten tegen een feitelijk ijkpunt. Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenclusters op dat moment. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling op die uitgavenclusters op dat moment. Dit betekent dat in 1997 het totaal van de genormeerde nettolasten in het gemeentefonds 5,4% lager werden ingeschat dan zij in feite waren.

Gezien de negatieve feitelijke OEM bij Vlissingen is het interessant te weten hoeveel de genormeerde nettolasten van de uitgavenclusters in het gemeentefonds als gevolg van de genormeerde OEM nu lager worden ingeschat dan zij in feite zijn voor Vlissingen. Aangezien de OEM alleen in mindering is gebracht op de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering (in 1997 de enige uitkering uit GF) dienen de decentralisatie- en integratie-uitkeringen buiten beschouwing te worden gelaten.

Uit de onderliggende cijfers van het POR2017 (cijfers 2016) blijkt dat er in het gemeentefonds voor Vlissingen rekening wordt gehouden met een genormeerde OEM van € 2,19 miljoen. Dit is in 2016 voor Vlissingen 4,35% van de omvang van de uitgavenclusters uit het gemeentefonds, exclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen (€ 50,347 miljoen). De feitelijke OEM komt in de gemeente Vlissingen in 2016 uit op een bedrag van - € 3,372 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Vlissingen in 2016 € 5,56 miljoen minder OEM (exclusief mutaties reserves) genereert dan het gemeentefonds verondersteld.

Het verschil tussen de nettolasten van Vlissingen en de selectiegroep is - € 129. Op functieniveau (zie bijlage 6.6) is zichtbaar dat dit komt door functie 330 (nutsbedrijven), Vlissingen ontvang geen dividend meer van Delta, en voornamelijk functie 830 (bouwgrondexploitatie).

Tabel 6.5 Vergelijkingen cluster Overige eigen middelen

Cluster Overige eigen middelen (OEM)					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000- 50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	14	-51	29	40	-53
2016	-76	-132	nb	nb	-129

-/- is lagere nettobaten

De negatieve OEM komt vooral door de bouwgrondexploitatie (functie 830). Deze is in 2016 € 114 per inwoner negatief (zie bijlage 6.6). In 2016 boekt Vlissingen negatieve nettolasten van € 5,1 miljoen (baten € 23,1 miljoen -/- lasten € 28,2 miljoen) op deze functie. Dit betekent dat er op het product bouwgrondexploitatie in de exploitatiebegroting een bedrag van € 5,1 miljoen ten laste van de begroting komt en niet is doorbelast naar de grondexploitatie. In 2015 was dit nog € 2,8 miljoen en betrof dit een (algemene) bijdrage van € 1 miljoen aan het Scheldekwardier, een bijdrage van € 275.000 voor de aanleg van de aansluitingsweg en brug in het Scheldekwardier en € 1,5 miljoen rente verliesvoorziening. In 2016 betreft dit een (algemene) bijdrage van € 1 miljoen aan het Scheldekwardier, een bijdrage van € 275.000 voor de aanleg van de aansluitingsweg en brug in het Scheldekwardier, € 1,4 miljoen rente verliesvoorziening en 2,5 miljoen extra rente verliesvoorziening eerste herziening 2016 grondexploitaties.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 wordt er een saneringsbegroting opgesteld die uitgaat van een ontvlechting van de grondexploitatie. Met andere woorden alle elementen m.b.t. de grondexploitatie die in de 'normale' exploitatie zitten worden geëlimineerd. Als we dat voor bovenstaande € 5,1 miljoen doen dan genereert Vlissingen een positieve OEM van € 1,7 miljoen (- € 3,372 + € 5,1 miljoen). Dat is iets lager dan de in het gemeentefonds veronderstelde 'norm' van € 2,19 miljoen.

Uit bijlage 6.6 blijkt dat de positieve OEM van € 1,7 miljoen vooral veroorzaakt wordt door functie 914 (geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar). Hierop is een bedrag geboekt van € 1,764 miljoen. De gemeente Vlissingen geeft aan dat dit bedrag voornamelijk betrekking heeft op intern toegerekende rente aan reserves en voorzieningen, dat er feitelijk dus geen OEM is en dat dan ook lager is dan de 'norm' in het gemeentefonds van € 2,19 miljoen. Bijlage 6.8 geeft een overzicht van het renteresultaat en de aan de reserves en voorzieningen toegerekende rente.

Naar de mening van de inspecteurs is er echter geen reden om de in paragraaf 6.3 geconstateerde ruimte boven het gemeentefonds van € 7,6 miljoen te corrigeren voor het ontbreken van OEM. De redenen zijn:

- De 'norm' in het gemeentefonds is ooit berekend op basis van de toen feitelijke aanwezige OEM bij gemeenten van 5,4% van de toenmalige omvang van de uitgavencusters in het gemeentefonds. In deze toen feitelijke OEM zit ook intern

toegerekende rente aan reserves en voorzieningen, aangezien meer gemeenten op deze manier rente toerekenen.

- Naast de veronderstelde 'norm' van de OEM in het gemeentefonds dient ook in ogenschouw te worden genomen het verschil tussen aan de ene kant de hoogte van de verrekening in het gemeentefonds van de OZB, de zogenaamde negatieve inkomsten maatstaf⁶, en aan de andere kant de OZB-opbrengst van Vlissingen als een OZB-tarief wordt gehanteerd dat ligt op het niveau van 100% van het landelijk gewogen gemiddelde. Uit bijlage 6.9 blijkt dat dit verschil met circa € 3,8 miljoen hoger is dan de veronderstelde 'norm' van de OEM in het gemeentefonds van € 2,19 miljoen. Deze extra opbrengst van de OZB compenseert dan ook ruimschoots het feit dat Vlissingen doordat er geen OEM wordt gegeneerd onder de veronderstelde 'norm' van het gemeentefonds zit.

Verschillen tussen 2016 en 2015

Voornameijk doordat op functie 830 (grondexploitatie) de nettobaten in 2016 ten opzichte van 2015 verder zijn gedaald van - € 2,8 miljoen naar - € 5,1 miljoen, zoals bovenstaand is aangegeven, zijn de verschillen ten opzichte van het gemeentefonds, ten opzichte van het verschil van de selectiegroep met het gemeentefonds en ten opzichte van de nettolasten van de selectiegroep verder negatief geworden. Met andere woorden ten opzichte van 2015 heeft Vlissingen in 2016 fors mindere nettobaten dan het ijkpunt van het gemeentefonds, een fors groter verschil met het ijkpunt van het gemeentefonds dan de selectiegroep en ook fors lagere nettobaten dan de selectiegroep.

Naast de bouwgrondexploitatie wordt bovenstaande ook verklaard door lagere nettobaten op functie 330 (nutsbedrijven). In 2015 raamde Vlissingen daarop nog een bedrag van € 27 per inwoner aan dividend Delta. In 2016 wordt echter geen dividend meer geraamd voor Delta.

6.4.3 Inkomstencluster Mutaties reserves

De mutaties reserves worden in deze analyse apart inzichtelijk gemaakt. Immers onttrekkingen aan de reserves worden als baten gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst. In tabel 6.6 worden de resultaten van de vergelijking voor het cluster Mutaties reserves weergegeven.

Tabel 6.6 Vergelijkingen cluster Mutaties reserves

Cluster Mutaties reserves					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000- 50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	286	237	nvt	nvt	237
2016	113	64	nvt	nvt	64

-/- is lagere nettobaten

⁶ Deze wordt berekend via de rekentarieven in het gemeentefonds en 80% van de WOZ-waarde woningen en 70% van de WOZ-waarden niet woningen.

Verschillen 2016

Vlissingen onttrekt in 2016 per saldo ruim € 5 miljoen (€ 113 per inwoner) meer aan de reserves dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat ook hier de geraamde mutatie in de reserves niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. In totaal wordt er € 6,121 miljoen onttrokken aan de reserves. Dit betreft een geraamde onttrekking uit de algemene reserve van € 6,082 miljoen als gevolg van het gepresenteerde begrotingstekort voor bestemming 2016 en een geraamde onttrekking van € 39.000 uit de bestemmingsreserve BWSW in verband met rentelasten startersleningen in het kader van het programma Wonen in diversiteit. Overigens is in het inspectierapport aangegeven dat de bestemmingsreserve BWSW dient vrij te vallen ten gunste van de algemene reserve. De geraamde onttrekking aan deze reserve kan dan ook niet meer plaatsvinden. Daarnaast vindt er een geraamde toevoeging plaats aan de reserves van € 1,1 miljoen. Dit betreft een toevoeging aan de algemene reserve in verband met 'sparen voor het Scheldekwardier'.

Overigens blijft er een saldo na bestemming over van - € 2,452 miljoen. Dit betreft extra rente met betrekking tot de verliesvoorziening grondexploitaties als gevolg van de eerste herziening grex 2016 (zie hiervoor ook hoofdstuk 4). Vanzelfsprekend zal dit ook ten laste komen van de algemene reserve.

Omdat in het POR de mutaties reserves niet worden meegenomen is er vanuit het POR geen landelijk beeld beschikbaar. Dat zelfde geldt voor de inwonersgroottegroep 20.000-50.000.

Verschillen tussen 2016 en 2015

In 2015 raamde Vlissingen nog ruim € 12,7 miljoen (€ 286 per inwoner) meer aan per saldo onttrekkingen aan de reserves dan het gemeentefonds aangeeft. Het feit dat per saldo in 2015 een onttrekking aan de reserves plaatsvindt, komt met name door een onttrekking uit de algemene reserve van € 13,9 miljoen als gevolg van het gepresenteerde begrotingstekort voor bestemming 2015. In dit begrotingstekort 2015 zit echter ook een budget voor frictiekosten in het kader van de ingezette bezuinigingen van € 6 miljoen. Het restant na 2015 van € 5,952 miljoen van dit frictiekostenbudget is via een budgetoverheveling bij jaarrekening 2015 overgeheveld naar 2016 en zit dan ook niet in het gepresenteerde begrotingssaldo 2016.

In hoofdstuk 3 en 7 wordt ingegaan op de verklaringen van de wijzigingen van de begrotingssaldi in de programmabegroting 2016-2019 ten opzichte van de programmabegroting 2015-2018.

6.4.4 Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van de raad en het college. Daarnaast gaat het om de nettolasten die algemeen van aard zijn en daarom niet toegerekend worden aan de andere uitgavenclusters, zoals juridische zaken, gemeentesecretaris, voorlichting, onderzoek en statistiek etcetera. Tot slot worden aan dit cluster lasten toegerekend die verband houden met de burgerlijke stand, het bevolkingsregister, verkiezingen en de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen. De feitelijke lasten in de sfeer van de algemene ondersteuning zoals huisvesting, organisatie en personeel dienen echter niet toegerekend te worden aan dit cluster maar voor een belangrijk deel aan de diverse taakgebieden. In tabel 6.7 staan de vergelijkingen voor dit cluster

Tabel 6.7 Vergelijkingen cluster Bestuur en algemene ondersteuning

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000- 50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-150	-78	-24	-23	-80
2016	2	143	-13	-12	143

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Tabel 6.7 laat zien dat in 2016 Vlissingen iets minder (€ 2 per inwoner) uitgeeft dan waar het gemeentefonds van uitgaat Ten opzichte van de selectiegroep zit Vlissingen € 143 per inwoner meer onder het gemeentefonds en heeft Vlissingen € 143 per inwoner minder aan nettolasten. Als we dit afzetten tegen het beeld uit het POR zien we dat alle gemeenten samen juist € 13 per inwoner boven het gemeentefonds aan nettolasten heeft en voor de groep 20.000-50.000 inwoners is dit € 12 per inwoner.

In bijlage 6.6 zien we dat het verschil met de selectiegroep komt door bijna alle functies. Met name de functies 002 (bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders), 003 (burgerzaken), 005 (bestuurlijke samenwerking) en 922 (algemene baten en lasten) heeft Vlissingen lagere nettolasten. Daar staat tegenover dat Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep relatief hoge nettolasten heeft op functie 930 (uitvoering Wet WOZ), namelijk € 20 per inwoner (€ 889.700) aan hogere nettolasten. De gemeente Vlissingen geeft aan dat op functie 930 de volledige bijdrage aan de belastingsamenwerking (gastgemeente Middelburg) is geboekt. Dit betekent dat hierop tevens uitvoeringskosten begroot zijn voor heffen en innen van rioolrechten, afvalstoffenheffing, overige leges en facturen aan derden. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat dit € 87.000 is voor de reiniging en €180.000 voor de riolering. Als we deze bedragen aftrekken van bovengenoemde € 889.700 dan blijft nog steeds een aanzienlijk bedrag over van € 622.700 dat Vlissingen meer uitgeeft dan de selectiegemeenten.

Het beeld bij de vergelijking met de selectiegroep wordt wel vertekend door functie 990 (saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming). Zoals eerder aangegeven is er een saldo na bestemming over van - € 2,452 miljoen. Dit betreft extra rente met betrekking tot de verliesvoorziening grondexploitaties als gevolg van de eerste herziening grex 2016. Omdat er vanuit wordt gegaan dat het totaal van de baten gelijk is aan het totaal van de lasten wordt dit negatieve begrotingssaldo na bestemming in de Iv3 gezien als positieve baat of negatieve last. Vandaar € 55 per inwoner in bijlage 6.6.

Verschillen tussen 2016 en 2015

In 2016 zien we bij de vergelijkingen met het gemeentefonds (1), met de afwijking van het gemeentefonds van de selectiegroep (2) en met de nettolasten van de selectiegroep (5) forse verschillen ten opzichte van 2015. De verklaring hiervoor zijn voornamelijk de frictiekosten met betrekking tot de reeds ingezette bezuinigingen van € 6 miljoen die Vlissingen in 2015 heeft geboekt op functie 922 (algemene baten en lasten). Het restant na 2015 van € 5,952 miljoen van dit frictiekostenbudget is via een budgetoverheveling bij jaarrekening 2015 overgeheveld naar 2016 en is dan ook niet geboekt op functie 922 in 2016.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

Op dit cluster is reeds een fors bezuinigingstraject ingezet dat moet leiden tot een resterende structurele bezuiniging van ruim € 1,9 miljoen in 2018. Als deze bezuinigingen worden gerealiseerd is er op basis van de cijfers in 2015 op dit cluster geen structurele ruimte boven het gemeentefonds en daardoor liep dit cluster niet mee in het verdiepend onderzoek naar mogelijk extra bezuinigingen. Ook op basis van de cijfers in 2016 is er geen structurele ruimte op dit cluster boven het gemeentefonds.

Bovenstaand is wel geconstateerd dat Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep relatief hoge nettolasten heeft op functie 930 (uitvoering Wet WOZ), namelijk € 20 per inwoner aan hogere nettolasten in 2016. Hier lijkt dan ook nog een bezuinigingspotentieel te zitten. In overweging wordt gegeven hier onderzoek naar te doen.

6.4.5 Uitgavencluster Werk en inkomen

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Iedereen die kan werken, maar ondersteuning nodig heeft, valt onder de nieuwe wet. De Participatiewet vervangt de Wwb (Wet werk en bijstand), de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en een groot deel van de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten). De gedachte achter de wet is dat meer mensen met een beperking aan de slag moeten bij gewone werkgevers. Gemeenten bieden mensen uit het re-integratiebudget (voorheen werkdeel) ondersteuning om aan de slag te komen. Deze re-integratiebudgetten voor Wwb en Wsw Wajong zijn met de komst van de Participatiewet samengevoegd in het Participatiebudget en overgeheveld naar de Integratie-uitkering Sociaal domein. Gemeenten financieren de begeleiding en ondersteuning naar werk uit dit budget dat onderdeel uitmaakt van het gemeentefonds.

Als re-integratie niet lukt, zorgt de gemeente voor een bijstandsuitkering of compenseert werkgevers met een loonkostensubsidie, als mensen niet in staat zijn het minimumloon te verdienen (inkomensvoorziening voorheen inkomensdeel). Gemeenten zijn risicodragers voor het bijstandsbudget: tekorten tot een bepaalde omvang moet de gemeente zelf dragen, overschotten op deze specifieke uitkering mogen vrij worden besteed. De omvang van het minimumbeleid dat ook onder dit cluster valt, wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid. Vanaf 2015 is verder de schuldhulpverlening aan dit cluster toegevoegd. De resultaten van de vergelijkingen bij dit cluster staan in tabel 6.8.

Tabel 6.8 Vergelijkingen cluster Werk en inkomen

Cluster Werk en inkomen					
Jaar	1 Vlissingen	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk	4 POR 20.000- 50.000 inwoners	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-59	-41	-26	-26	-90
2016	-73	-39	-30	-36	-87

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Vlissingen heeft op dit cluster € 73 per inwoner meer aan nettolasten dan het gemeentefonds verondersteld en € 39 per inwoner meer aan nettolasten boven het

gemeentefonds dan het gemiddelde van de selectiegroep. Daarnaast heeft Vlissingen € 86 per inwoner meer aan nettolasten dan de selectiegroep.

Uit bijlage 6.6⁷ valt te halen dat Vlissingen vooral meer nettolasten heeft dan de selectiegroep bij de bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen en subsidies (functie 610). Vlissingen heeft daar € 133 per inwoner aan nettolasten, terwijl het gemiddelde van de selectiegroep daar € 70 per inwoner is. Daarnaast geeft Vlissingen in 2016 meer uit op functie 614 (gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid) dan de selectiegroep. Vlissingen heeft daar € 93 per inwoner aan nettolasten, terwijl het gemiddelde van de selectiegroep daar € 65 per inwoner is. Voor beide functies komt dat voornamelijk door in de programmabegroting 2016 verwerkte additionele tekorten van het werk-leerbedrijf Walcheren Orions van € 1 miljoen met betrekking extra uitkeringen en € 1,9 miljoen met betrekking tot de bedrijfsvoering en werkinfrastructuur als gevolg van de bijdragen in de reorganisatievoorziening (tijdelijk) en de tekorten in de werkinfrastructuur/WSW (onderdeel van de Participatiewet).

Het POR2017 laat landelijk en voor de groep 20.000-50.000 inwoners een beeld zien van respectievelijk € 30 per inwoner en € 36 per inwoner aan hogere nettolasten dan het gemeentefonds. Dat is flink lager dan de afwijking van Vlissingen met het gemeentefonds.

Verschillen tussen 2016 en 2015

Het beeld zoals is beschreven in 2015 wordt in 2016 bevestigd voor dit cluster. Wel zien we dat het verschil met het gemeentefonds groter wordt in 2016 en de verschillen met de selectiegroep iets kleiner. De stijging van het verschil met het gemeentefonds wordt vooral verklaard door de daling van het ijkpunt in 2016 van het gemeentefonds. Weliswaar dalen de nettolasten van Vlissingen iets van € 22 miljoen in 2015 naar € 21,8 miljoen in 2016, echter het ijkpunt van het gemeentefonds daalt van € 19,4 miljoen in 2015 naar € 18,6 miljoen in 2016. Hierdoor stijgt de structurele ruimte boven het gemeentefonds van € 0,9 miljoen op basis van cijfers 2015 naar € 2 miljoen op basis van cijfers 2016.

De daling van het ijkpunt in het gemeentefonds in 2016 komt voor dit cluster voornamelijk door de invoering van het objectieve verdeelmodel voor de integratie-uitkering sociaal domein onderdeel participatie. Dat heeft voor Vlissingen een negatief effect via de daling van de uitkering uit het gemeentefonds op dit cluster. De integratie-uitkering sociaal domein daalt van € 10,9 miljoen in 2005 naar € 10,4 miljoen (2016), € 10,2 miljoen (2017), € 9,8 miljoen (2018) en € 9,3 miljoen in 2019 (cijfers verdeelmodel 2 juni 2016). Weliswaar wordt deze daling voor een deel gecompenseerd via een suppletie-uitkering. Echter deze suppletie-uitkering is tijdelijk, vergoedt niet de volledige herverdeel-effecten, betreft alle herverdeel-effecten (dus niet alleen die bij het cluster Werk en inkomen) en wordt niet toegerekend aan het ijkpunt van het cluster Werk en inkomen maar aan het cluster Diversen (zie ook tabel 6.1).

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

De begroting 2016 van Orionis laat een groter tekort zien dan op grond van het beleidsplan verwacht werd. Dit veroorzaakt voor een belangrijk deel de extra uitgaven op het cluster Werk en inkomen. De redenen zijn een significante hogere instroom en achterblijvende uitstroom van klanten en stijgende lasten van de bedrijfsvoering. Bij een gelijkblijvende bijdrage vanuit het Rijk zal dit leiden tot een hogere bijdrage van de deelnemende gemeenten. De tweede begrotingswijziging Orionis bevestigt dit beeld. Dit leidt tot een extra bijdrage voor Vlissingen van € 943.000, voornamelijk als gevolg van hogere

⁷ Oorspronkelijk was er op functie 611 (Sociale werkvoorziening) een bedrag van € 17,2 miljoen geraamd, de totale exploitatiebijdrage aan Orionis en ook IU sociaal Domein onderdeel participatie. Voor deze analyse is dit gecorrigeerd. De IU Sociaal domein onderdeel participatie van € 2,7 miljoen is naar functie 623 (re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet) gegaan. Daarnaast is de exploitatiebijdrage van Orionis van de resterende €14,5 miljoen verdeeld over functies 610 (Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen en subsidies), 611 en 614 (Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid) op basis van verdeelpercentages van de jaarrekening 2011. Dit was het laatste jaar van drie afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen. € 4,9 miljoen naar functie 610, € 9 miljoen naar functie 611 en € 0,6 miljoen naar functie 614.

uitkeringslasten. Het aantal klanten ligt ongeveer 300 personen boven hetgeen was begroot.

Daarbij komt ook nog dat op 30 september 2016 de voorlopige Rijksbudgetten 2017 voor de bijstand bekend zijn gemaakt en deze voor Walcheren een fors negatief effect betekent. Dit negatieve effect is, vooruitlopend op de aanpassing van de begroting Orionis 2017, structureel in de gemeentelijke Programmabegroting 2017 verwerkt. Hierbij is rekening gehouden met de huidige vangnetregeling van het Ministerie van SZW die bepaalt dat het maximale tekort op de uitkeringen 7,5% ten opzichte van de rijksbijdrage mag zijn.

Gezien bovenstaande lopen er momenteel verschillende onderzoeken met betrekking tot Orionis (begrotingsscan, analyse van het werkbedrijf en een analyse van de personele formatie). Deze onderzoeken moeten vooral leiden tot antwoord op de vraag: hoe verhouden de bedrijfsvoeringskosten (totaal van uitvoeringskosten per beleidsaspect) van Orionis Walcheren zich tot de uit te voeren taken en kan dit efficiënter (c.q. wat zijn de beïnvloedbare kosten). Op basis van het antwoord op deze vraag kan helder worden welke maatregelen genomen kunnen worden om tot bezuinigingen te komen of waar juist extra middelen nodig zijn om taken efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren.

Eind augustus 2016 heeft Berenschot een rapport opgeleverd waarin ze op basis van interviews een vergelijking met uitvoeringsorganisaties Participatiewet elders in het land aandachtspunten geven voor een verbeterd functioneren van Orionis Walcheren. Door het dagelijks bestuur van Orionis zijn de aandachtspunten uit de rapportage van Berenschot besproken en zijn vervolgacties benoemd. Deze aandachtspunten dienen verder te worden uitgewerkt in een actieplan met daarin de vervolgacties met een planning en de financiële consequenties. De vervolgacties zullen moeten leiden tot een verbetering van het financiële resultaat van Orionis.

Met betrekking tot bovenstaande onderzoeken bij Orionis wordt dan ook geconstateerd:

- 1) Vervolgacties n.a.v. onderzoek Berenschot dienen te worden uitgewerkt (actieplan met daarin uitwerking aanbevelingen, inclusief planning en financiële consequenties)
- 2) Aan de verschillende onderzoeken met betrekking tot bedrijfsvoeringskosten Orionis (begrotingsscan, analyse van het werkbedrijf en een analyse van de personele formatie) dient een vervolg te worden gegeven.

Naast bovenstaande onderzoeken met betrekking tot Orionis is er voor het cluster Werk en inkomen op basis van de clusteranalyse verdiepend onderzoek uitgevoerd naar mogelijke extra bezuinigingen. Zowel in 2015 als in 2016 zit dit cluster immers structureel boven het gemeentefonds. Bij dit onderzoek is gekeken naar het minimabeleid (grosso modo functie 614, gemeentelijk armoedebelid) en naar de hogere instroom en lagere uitstroom bij Orionis Walcheren (grosso modo de functies 610, bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen, en 623, re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet).

3) Met betrekking tot het minimabeleid is het volgende geconstateerd:

- a. - Eerdere taakstelling in 2014 van € 550.000 is volledig gerealiseerd.
- b. - Vlissingen gaat reeds uit van een lagere draagkrachtnorm van 110% van de bijstandsnorm om gebruik te kunnen maken van regelingen en vergoedingen dan bijvoorbeeld Veere en Middelburg. Verder onderzoek zou plaats kunnen vinden naar de mogelijkheid van versoering van de regelingen en vergoedingen zelf?
- c. - Er wordt een groot beroep gedaan via het jeugdsportfonds op een vergoeding voor schoolzwemmen. Ouders betalen geen eigen bijdrage. De kosten zijn € 675 per kind. Hiervan wordt 50% vergoed door de landelijke koepel van het Jeugdsportfonds en 50% komt voor rekening van de gemeente. In 2015 hebben 249 kinderen gebruik gemaakt van de regeling. Bezuiniging is afhankelijk van de hoogte van de eigen bijdrage, maar is maximaal ongeveer € 90.000. Er wordt extra onderzoek gedaan naar het invoeren van een eigen ouderbijdrage.

Vlissingen heeft € 23 per inwoner meer nettolasten dan de selectiegroep op functie 614 (bijlage 6.6). Groei naar het niveau van de selectiegroep levert dan ook een bezuiniging op van ruim € 1,2 miljoen.

4) Met betrekking tot Orionis Walcheren wordt verder geconstateerd:

- a. - Financiële ontwikkelingen op het vlak van het uitkeringsbudget (BUIG) en participatiebudget (integratie-uitkering sociaal domein participatie) als gevolg van nieuwe verdeelmodellen in 2016 en 2017 hebben forse invloed op de bijdragen van gemeenten aan Orionis.
- b. - Vanaf 2019 is er een voordeel van € 294.00 structureel voor Vlissingen (verwerkt in eerste kwartaalrapportage 2016).
- c. - Er is reeds een interne taakstelling bij Orionis van € 638.000 waarvoor echter nog geen concreet plan is.
- d. - Geconstateerd wordt dat er momenteel nog (deels) een verkokerde aanpak plaatsvindt. De verwachting is dat de meeste winst, zowel financieel als qua effectiviteit, behaald kan worden door de verschillende beleidsterreinen met elkaar te verbinden. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan het sociale domein, maar bijvoorbeeld ook economische ontwikkeling (stimulering van de werkgelegenheid). Dit is een proces voor de langere termijn.

Vlissingen heeft € 68 per inwoner meer nettolasten dan de selectiegroep op functie 610 en 623 (bijlage 6.6). Groei naar het niveau van de selectiegroep levert dan ook een bezuiniging op van ruim € 3 miljoen.

Geconcludeerd kan worden dat ondanks de geconstateerde structurele ruimte ten opzichte van het gemeentefonds (€ 2 miljoen) en de ruimte ten opzichte van de selectiegroep (€ 3,9 miljoen) er tot nu toe uit het verdiepend onderzoek op het cluster Werk en inkomen nog geen concrete bezuinigingsvoorstellen naar voren zijn gekomen. Wel lopen er nog een aantal onderzoeken met betrekking tot een eigen ouderbijdrage diplomazwemmen en met name met betrekking tot Orionis. Daarnaast zou nog gekeken kunnen worden naar versoering van de regelingen en vergoedingen bij het minimabeleid. De inspecteurs zijn van mening dat het essentieel is dat er verder op dit cluster bezuinigd wordt. De redenen zijn:

- de negatieve financiële consequenties vanaf 2017 van het nieuwe verdeelmodel bijstand;
- mogelijke (negatieve) financiële consequenties van het verdeelmodel participatie;
- een significante hogere instroom en achterblijvende uitstroom van klanten en stijgende lasten van de bedrijfsvoering bij Orionis
- er dient een begrotingsoverschot ten behoeve van de sanering van de negatieve algemene reserve gecreëerd te worden;
- er is een structurele ruimte boven het gemeentefonds en ook ten opzichte van de selectiegroep zijn er meer nettolasten per inwoner.

6.4.6 Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

In 2015 zijn er twee nieuw gevormde clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd ontstaan in het gemeentefonds. Deze clusters zijn een afsplitsing van het cluster Maatschappelijke zorg

Het nieuw gevormde cluster Maatschappelijke ondersteuning hangt samen met de overheveling van verschillende zorgtaken naar gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Dit met ingang van 2015 in werking getreden cluster komt voort uit de opsplitsing van het voormalige cluster Maatschappelijke zorg in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De functies in dit cluster hebben betrekking op de Wmo 2015, zoals maatwerkvoorzieningen natura materieel en immaterieel, opvang en beschermd wonen, en eigen bijdragen maatwerk- en algemene

voorzieningen. Tevens maken de functies vreemdelingen, tehuizen, ambulancevervoer, verpleeginrichtingen en openbare gezondheidszorg onderdeel uit van dit cluster.

Op het nieuw gevormde cluster Jeugd horen naast bestaande gemeentelijke jeugdtaken de nieuwe taken in het kader van de nieuwe Jeugdwet zoals preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Het cluster heeft onder andere betrekking op kinderdagopvang, algemene voorzieningen, het eerstelijnsloket, het persoonsgebondenbudget, eigen bijdragen algemene voorzieningen, individuele voorzieningen in natura, jeugdreclassering, ouderbijdragen voor individuele voorzieningen en opvang, en Centra voor jeugd en gezin (de jeugdgezondheidszorg).

In het POR 2016 zijn geen afzonderlijke cijfers opgenomen voor het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. In het POR2016 zijn namelijk de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd samengevoegd. De reden is dat in de Iv3-indeling voor de taken binnen deze clusters een aantal gecombineerde functies is opgenomen die achteraf uitgesplitst moeten worden. Dat zijn de functies 670, 671, 672 en 677. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2015 zijn gemeenten echter verschillend omgegaan met het boeken van kosten op de afzonderlijke jeugd- en Wmo-functies of op de gezamenlijke functies. Een uitsplitsing gaf dan ook geen verklaarbare resultaten, reden waarom de clusters gezamenlijk zijn gevolgd in het POR2016. Dit is dan ook de reden dat ook in clusteranalyse 2015 de twee clusters gezamenlijk zijn gezien. In het POR2017 zijn deze clusters wel gescheiden opgenomen. Echter omdat in het inspectierapport 2015 deze clusters zijn samengevoegd is dat voor de vergelijkbaarheid tussen 2016 en 2015 in voorliggend inspectierapport over 2016 weer gedaan.

Tabel 6.9 Vergelijkingen cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

Cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000-50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-113	-134	22	16	-1.056
2016	65	53	18	8	-961

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Volgens de kolom genummerd met 1 van tabel 6.9 geeft Vlissingen op dit cluster € 65 per inwoner minder uit dan het gemeentefonds indiceert. De selectiegroep heeft echter € 11 per inwoner (bijlage 6.4) minder aan nettolasten dan via de maatstaven van het gemeentefonds wordt uitgekeerd op dit cluster. Daardoor zit Vlissingen € 53 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep (kolom genummerd 2 van tabel 6.9). Per saldo is er dus een forse onderschrijding op de clusters Maatschappelijke opvang en Jeugd van ruim € 2,9 miljoen.

Opvallend is het grote verschil in nettolasten van € 961 per inwoner tussen Vlissingen en de selectiegroep. Uit bijlage 6.6 blijkt dat dit vooral komt door functie 663 (Opvang beschermd wonen Wmo). In de integratie-uitkering sociaal domein onderdeel Wmo zitten twee budgetten. Een budget Wmo voor alle gemeenten van ongeveer € 2,2 miljard in 2016 en een budget voor beschermd wonen van ongeveer € 1,4 miljard dat alleen aan een

bepaalde groep centrumgemeenten wordt uitgekeerd. Vlissingen ontvangt in 2016 voor beide budgetten € 43 miljoen (stand betaalmaand februari 2016). Dat is € 36,7 miljoen voor beschermd wonen en € 6,3 miljoen voor de Wmo alle gemeenten. Het grote verschil tussen Vlissingen en de selectiegroep bij beschermd wonen (functie 633) wordt dan ook verklaard doordat Vlissingen als centrumgemeente wel € 36,7 miljoen voor beschermd wonen ontvangt, terwijl de selectiegemeenten deze bijdrage niet ontvangen. Als we geen rekening houden met beschermd wonen dan is het verschil van de nettolasten tussen Vlissingen en de selectiegemeenten in 2016 op dit cluster - € 136 per inwoner. Nog steeds een fors verschil dus.

Het POR2017 laat landelijk en voor de groep 20.000-50.000 inwoners een beeld zien van respectievelijk € 18 per inwoner en € 8 per inwoner aan lagere nettolasten dan het gemeentefonds. Dat is flink minder laag dan de afwijking van Vlissingen met het gemeentefonds.

Verschillen tussen 2016 en 2015

Met betrekking tot de vergelijking met het gemeentefonds en de vergelijking met de afwijking van het gemeentefonds van de selectiegroep heeft er in 2016 ten opzichte van 2015 een grote verandering plaatsgevonden. In 2015 zat Vlissingen nog € 113 per inwoner boven het gemeentefonds. In 2016 is dat € 65 per inwoner er onder. In 2015 was het verschil van Vlissingen met het gemeentefonds ten opzichte van de selectiegroep met het gemeentefonds nog - € 134 per inwoner. In 2016 is dat + € 53 per inwoner.

Deze verandering heeft twee oorzaken:

- Ten eerste is het ijkpunt voor Vlissingen in het gemeentefonds op dit cluster gestegen van € 73,7 miljoen in 2015 naar € 76,9 miljoen. Deze stijging komt doordat in 2016 voor de integratie-uitkering sociaal domein Wmo een objectief verdeelmodel is ingevoerd. In 2015 was dit nog een historisch verdeelmodel. Daardoor stijgt deze integratie-uitkering van € 37,6 miljoen in 2015 naar € 43 miljoen in 2016. Overigens zal de integratie-uitkering sociaal domein Wmo voor Vlissingen de komende jaren verder stijgen van € 45,2 miljoen in 2017 naar € 46,3 miljoen in 2018 en € 47 miljoen vanaf 2019 (cijfers verdeelmodel 2 juni 2016).
- Ten tweede zijn de nettolasten voor Vlissingen afgenomen van € 78,8 miljoen in 2015 naar € 74 miljoen in 2016. De verklaring hiervoor ligt voornamelijk in het feit dat Vlissingen € 3,2 miljoen via een incidentele verzameluitkering maatschappelijke opvang heeft ontvangen in 2014 ten behoeve van compensatie van een tekort van € 3,9 miljoen op de Wmo Begeleiding. Deze € 3,2 miljoen en ook het resterende deel van het tekort van € 0,7 miljoen is echter als last op dit cluster en als baat op functie 921 (Uitkering gemeentefonds) begroot in 2015. In 2016 is deze last van totaal 3,9 miljoen er niet meer. De resterende daling van circa € 0,9 miljoen is voornamelijk het gevolg van de overgang van de WMO-medewerkers naar Porthos (gastgemeente Veere). In de primaire begroting 2015 zijn de reguliere uren van de medewerkers WMO opgenomen, dit is inclusief de overhead van € 0,7 miljoen. Deze overhead is niet ingezet als dekking voor de overgang van deze medewerkers naar Porthos. Deze overhead is in de Programmabegroting 2016 verwerkt in het tarief (wat dus hoger lag dan in 2015) en daardoor over alle andere producten omgeslagen. Specifiek voor deze functie dus een vermindering ten opzichte van de primaire begroting 2015.

Bovenstaand is geconstateerd dat de integratie-uitkering sociaal domein Wmo voor Vlissingen de komende jaren verder zal stijgen. De integratie-uitkering sociaal domein jeugd zal echter dalen. Van € 11 miljoen in 2015 naar € 10 miljoen (2016), € 9,3 miljoen (2017) en 9,5 miljoen (2018 en 2019) (cijfers verdeelmodel 9 juni 2016). De integratie-uitkering Wmo huishoudelijke hulp blijft redelijk constant de komende jaren op ongeveer € 4,3 miljoen (cijfers meicirculaire 2016).

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

Door bovenstaand beschreven ontwikkeling is er in 2016 geen structurele ruimte meer boven het gemeentefonds terwijl hier in 2015 nog wel sprake van was (ruim € 1 miljoen).

In 2016 geeft Vlissingen ook zonder beschermd wonen nog wel meer uit dan de selectiegroep (€ 136 per inwoner). Ook voor dit cluster heeft er daarom een verdiepend onderzoek plaatsgevonden door de gemeente Vlissingen.

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek tot nu toe zijn:

1. - Met betrekking tot de Wmo en jeugdzorg wordt geconstateerd dat er momenteel nog (deels) een verkokerde aanpak plaatsvindt. De verwachting is dat de meeste winst, zowel financieel als qua effectiviteit, behaald kan worden door de verschillende beleidsterreinen met elkaar te verbinden. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan het sociale domein, maar bijvoorbeeld ook economische ontwikkeling (stimulering van de werkgelegenheid). Dit is een proces voor de langere termijn.
2. - Geconstateerd is dat de integratie-uitkering WMO (huishoudelijke hulp) lager is dan wat er is begroot voor de 'oude' Wmo Huishoudelijke Hulp/Zorg taken. Op basis van de gemaakte analyse is gebleken dat er € 500.000 aan eigen gemeentelijke middelen in de begroting zijn opgenomen ten behoeve van deze taken. Derhalve wordt het budget WMO Huishoudelijke Hulp/Zorg vanaf 2016 structureel verlaagd met € 500.000 structureel en ten gunste van de algemene middelen gebracht. Dit is verwerkt in de Tweede Kwartaalrapportage 2016.
3. - De huidige subsidie aan Kinderopvang Walcheren (KOW) wordt voor circa 50% bekostigd uit middelen van de specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Het betreft hier immers peuterspeelzaalwerk waarbij tevens les wordt gegeven aan doelgroepkinderen in het kader van OAB. KOW heeft vanaf 2016 € 40.000 minder subsidie ontvangen als gevolg van nieuwe afspraken over de huisvesting van peuterspeelzalen. Een eventuele besparingsmogelijkheid is aanwezig indien het OAB-budget in de toekomst stijgt, waardoor kosten die nu gedekt worden uit eigen middelen door OAB-gelden kunnen worden gedekt.
4. - Geconstateerd is dat de huidige bezettingsgraad op diverse welzijnsaccommodaties te laag is. Momenteel loopt er een onderzoek waarbij zowel de welzijns- als de sportaccommodaties zijn meegenomen. De 1e fase van het onderzoek houdt in dat er inzicht wordt verkregen in de exploitatie van de accommodaties (kosten, opbrengsten, bezettingsgraad etc.) Het vervolgonderzoek gaat over afstoten, behoudt etc. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek zal moet leiden tot lagere kosten die: ten gunste komen van de reeds ingezette maar nog niet gerealiseerde -bezuinigingen op sport en cultuur (museum, bibliotheek) en ten gunste komen van extra bezuinigingen op het cluster Maatschappelijke ondersteuning en jeugd.
5. - De subsidies worden momenteel doorgaans één op één doorgezet van het ene naar het andere jaar op basis van de subsidieaanvragen. Onder de meeste subsidieverstrekkings zit wel een beleidsregel. Het is echter niet duidelijk of alle subsidieverstrekkings bijdragen aan de huidige beleidsdoelstellingen. Onderzocht moet worden of het mogelijk is om alle subsidies volledig stop te zetten en nieuwe aanvragen langs een nieuwe 'meetlat' te leggen waarbij beoordeeld wordt wat de effectiviteit is van de subsidieverstrekking. Hierbij tevens middelen ten gunste laten komen van de bezuinigingen op dit cluster.
6. - In het kader van het preventieve ouderenbeleid wordt het project 'Aan de buur(t)' geëvalueerd en zal beoordeeld worden of dit project wordt voortgezet of stopt. De evaluatie van dit project vindt begin 2017 plaats. De omvang van het huidige project is circa € 65.000 op jaarbasis. Het betreft een collectieve welzijnsvoorziening voor ouderen van 75 jaar en ouder, gebaseerd op de uitgangspunten van Welzijn Nieuwe Stijl. In het Welzijnsbeleid Nieuwe Stijl 2013-2016 heeft de gemeente Vlissingen aangegeven een pilot te willen starten gericht op het opsporen van anonieme kwetsbare ouderen. Het gaat met name om de groep die zich niet meldt bij de gemeentelijke loketten en niet in beeld is bij zorg- en welzijnsorganisaties. De groep die pas in beeld komt als de zaken echt fout lopen, met als gevolg vaak dure interventies door professionals die bij vroegtijdige signalering van de problemen (deels) te voorkomen zijn.

Uit het verdiepend onderzoek op dit cluster is tot nu toe een concrete bezuiniging

(€ 0,5 miljoen WMO huishoudelijke hulp) naar voren gekomen. Daarnaast lopen er een aantal vervolgonderzoeken naar kinderopvang, accommodaties, subsidies en preventief ouderenbeleid, die tot extra bezuinigingen zouden kunnen leiden. Hoewel de gemeente Vlissingen in 2016 op het cluster Maatschappelijk ondersteuning en jeugd onder het ijkpunt van het gemeentefonds zit, zijn de inspecteurs van mening dat de uitkomsten uit het verdiepende onderzoek nog niet voldoende zijn. Ten eerste omdat Vlissingen per inwoner meer uitgeeft dan de selectiegemeenten op dit cluster. Ten tweede omdat een deel van de lasten op dit terrein nu nog budgetneutraal zijn geraamd. Voor het sociaal domein dient de komende tijd dan ook gekeken te worden wat de werkelijke lasten zijn voor de gemeente. Deze werkelijke lasten en de ontwikkeling daarvan de komende jaren dienen te worden afgezet tegen de ontwikkeling van de baten de komende jaren (met name IU SD Wmo, IU SD jeugd, IU Wmo HH, DU MO, DU VO en AU), zodat een reëel beeld wordt gevormd welke ruimte er zit op dit cluster en of er nog ruimte is om te bezuinigen.

6.4.7 Uitgavencluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke uitgaven onderwijs', de 'ondersteuning van het onderwijs' en de gemeentelijke bijdragen aan het basis- en het voortgezet onderwijs in het bijzonder voor wat betreft de onderwijshuisvesting. Sinds 2015 wordt er in de functies geen onderscheid meer gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Tabel 6.10 Vergelijkingen cluster Educatie

Cluster Educatie					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000- 50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-27	-14	-13	-8	10
2016	-24	-19	-4	-1	6

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Uit tabel 6.10 blijkt dat Vlissingen in 2016 € 24 per inwoner boven het ijkpunt van het gemeentefonds zit. Ten opzichte van het landelijke beeld en het beeld bij de inwonersgroep 20.000-50.000 is dat fors hoger. Deze groepen zitten immers respectievelijk € 4 per inwoner en € 1 per inwoner boven het gemeentefonds.

Ten opzichte van de selectiegroep geeft Vlissingen als we kijken naar de nettolasten minder uit op dit cluster (€ 6 per inwoner). Uit bijlage 6.6 blijkt dat Vlissingen vooral lagere nettolasten heeft op de functies 441 (voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)) en 481 (gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs). Daar staan tegenover hogere uitgaven op functie 421 (Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)). Vlissingen geeft aan dat de nettolasten van functie 420 (Basisonderwijs, excl. Onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)), namelijk € 518.440, zijn geboekt op functie 421.

Ondanks de lagere nettolasten op dit cluster dan de selectiegroep zit Vlissingen toch € 19 per inwoner meer boven het ijkpunt van het gemeentefonds dan de selectiegroep. Dit komt

dan volledig door de hoogte van het ijkpunt. Vlissingen ontvangt in 2016 € 3,8 miljoen uit het gemeentefonds. De selectiegroep ontvangt echter in 2016 gemiddeld € 5 miljoen.

Verschillen tussen 2016 en 2015

In 2016 ten opzichte van 2015 zijn er een aantal verschillen. Ten eerste zit Vlissingen in 2016 met € 24 per inwoner minder boven het gemeentefonds dan in 2015 met € 27 per inwoner. Dit komt niet omdat de nettolasten zijn gedaald. Die zijn in 2016 zelfs iets gestegen van € 4,815 miljoen in 2015 naar € 4,849 miljoen in 2016. De daling komt door de stijging van het ijkpunt in het gemeentefonds bij dit cluster van € 3,623 miljoen in 2015 naar € 3,79 miljoen. Dit heeft er voor gezorgd dat de structurele ruimte op dit cluster is gedaald van € 1,192 miljoen op basis van cijfers 2015 naar € 1,059 op basis van cijfers 2016.

De stijging van de lasten in 2016 heeft te maken met een in het IHP (Integraal Huisvestingsplan) opgenomen voornemen tot nieuwbouw van twee scholen in Souburg-Zuid. De begroting 2016 voorziet in de middelen voor realisatie van de nieuwbouw van € 724.000 in 2016 oplopend naar structureel € 774.000 in 2019. Daar staat tegenover dat de lasten van onderwijs en kinderopvang zijn gedaald in 2016 door een bezuiniging van € 40.000 op de peuterspeelzalen.

De stijging van het ijkpunt komt voornamelijk door een bijdrage in 2016 aan Vlissingen van circa € 160.000 via de decentralisatie-uitkering combinatiefuncties brede scholen.

Ten opzichte van de selectiegroep is het verschil in nettolasten gedaald. In 2015 had Vlissingen nog € 10 per inwoner aan nettolasten minder dan de selectiegroep. In 2016 is er € 6 per inwoner aan nettolasten minder dan de selectiegroep. Dit komt omdat zoals aangegeven de nettolasten in Vlissingen iets zijn gestegen en omdat de nettolasten bij de selectiegroep zijn gedaald. Omdat het ijkpunt in het gemeentefonds van de selectiegroep sterker is gegroeid dan bij Vlissingen is het verschil van Vlissingen met het gemeentefonds ten opzichte van het verschil van de selectiegroep met het gemeentefonds groter geworden.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

Op het cluster educatie zit nog een reeds ingezette maar nog niet gerealiseerde bezuiniging van € 100.000 structureel met ingang van 2016. Dit betreft een bijstelling van de ambitie van het integraal Huisvestingsplan. Gezien de geconstateerde structurele ruimte ten opzicht van het niveau van het gemeentefonds op dit cluster in 2015 (en ook in 2016) is ook voor dit cluster gekeken naar mogelijke extra bezuinigingen via een verdiepend onderzoek.

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek tot nu toe zijn:

1. - De gemeente is wettelijk verplicht om bewegingsonderwijs aan te bieden. Dit wordt gedaan door gymlokalen (meestal) bij de school te plaatsen. De gymlokalen zijn volledig voor rekening van de gemeente (artikel 117 Wet op het primair onderwijs, stichting en exploitatie). Wat wel beïnvloed kan worden is de optimalisering van de gymlocaties in combinatie met sportaccommodaties. Onderzocht moet worden: het "areaal" gymlokalen (is er niet teveel?), de bezettingsgraad en hoe om te gaan met energie en onderhoud. Dit wordt samen onderzocht met de sportaccommodaties (zie ook cluster Maatschappelijke ondersteuning en jeugd) voor het accommodatiebeleid.
2. - De gemeente is niet meer verantwoordelijk voor het onderhoud van de scholen (ligt bij de scholen zelf). Wel verantwoordelijk is de gemeente voor nieuwbouw en uitbreiding. Het IHP is opgenomen in de begroting. De ambitie van het IHP omvat globaal de vernieuwbouw van de scholen Souburg-Zuid en een onderzoek naar de mogelijkheid van een brede school in het Scheldekwardier. Gestreefd moet worden om de scholen Souburg Zuid en het onderzoeksbudget Scheldekwardier voor minder te doen.
3. - In augustus 2013 is besloten om de regeling met betrekking tot het schoolzwemmen te versoberen (zie ook punt 3c onder het cluster Werk en inkomen m.b.t. eigen bijdrage diplomazwemmen). Aangezien dit geen wettelijke taak is, is het mogelijk om

dit beleid te beïnvloeden. Het restant betreft het schoolzwemmen voor de kinderen van het speciaal onderwijs. Onderzocht dient te worden of schoolzwemmen voor het speciaal onderwijs in den lande gebruikelijk is (als onderdeel van extra zorg).

4. - Met betrekking tot het leerlingenvervoer voert de gemeente Vlissingen het meest sobere beleid uit. Dit is tevens het beleid dat wettelijk verplicht is. Mogelijk is om kinderen die het zelf nog zouden kunnen met openbaar vervoer te laten gaan en dit vergoeden. Bepalend voor de kosten is de indicatiestelling. Onderzocht dient verder te worden of er meer leerlingen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer en wat voor consequenties dit heeft voor de lasten.
5. - Tot nu draagt de gemeente bij in de kosten van onderwijsbegeleiding. De afspraak met de schoolbesturen is dat zij ten minste 50% van de door de gemeente verleende subsidie vanuit de lumpsum bijdragen. Vanaf 2016 is de gedwongen winkelnering (de schoolbesturen moesten voorheen de eigen middelen inzetten bij een begeleidingsdienst waarbij de gemeente is aangesloten) losgelaten. De reden hiervan is dat de schoolbesturen meer vrijheid willen hebben bij het inkopen van diensten en dat het RPCZ te duur is. Vanaf 2015 stelt de gemeente aan de schoolbegeleidingsdienst de voorwaarde, dat de middelen voor het Passend Onderwijs dienen te worden ingezet. Het gaat dan om het vergroten van expertise van de leerkrachten. De gemeente trekt zich geleidelijk terug voor wat betreft het subsidiëren van onderwijsbegeleiding. De schoolbesturen worden geheel verantwoordelijk voor de schoolbegeleiding. Het in stand houden van onderwijsbegeleiding is namelijk een schooltaak en geen gemeentelijke taak. Dit levert een concrete bezuiniging op van € 37.000 in 2017 tot structureel € 111.000 vanaf 2020.

Tot nu toe levert het verdiepend onderzoek op het cluster educatie één concrete bezuiniging op van structureel € 111.000 vanaf 2020 bij de onderwijsbegeleiding. Daarnaast volgen er nog een aantal verdere onderzoeken op het vlak van de brede school Souburg en Scheldekwardier, schoolzwemmen, leerlingenvervoer en accommodaties, die eventueel nog tot verdere bezuinigingen kunnen leiden. Gezien de geconstateerde structurele ruimte op dit cluster boven het gemeentefonds van meer dan € 1 miljoen zijn de inspecteurs van mening dat een verdere daling van de nettolasten op dit cluster richting het niveau van het gemeentefonds essentieel is voor het bereiken van een positief saldo op de uiteindelijke saneringsbegroting. Verder onderzoek is dan ook noodzakelijk, bijvoorbeeld naar de spreiding van de scholen over Vlissingen en naar de mogelijkheid tot bundeling van scholen.

6.4.8 Uitgavencluster Cultuur en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan personen en instellingen gerelateerd aan dit cluster, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente.

Vanaf 2015 worden in dit cluster ook de voormalige clusters Oudheid en Groen opgenomen. Het aspect Groen van dit cluster heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging (grafrechten, begraafrechten, onderhoud).

De beleidsvrijheid van gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequentie) als in de keuzes rond de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een grote oppervlakte aan openbaar groen vaak relatief goedkoop groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeente met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben

(intensief onderhoud). Binnen het gemeentefonds wordt een gemiddeld nettolastenniveau gehonoreerd voor alle gemeenten.

De lasten van het voormalige cluster Oudheid werden voornamelijk bepaald door Musea. Deze lasten vallen nu onder dit nieuwe cluster Cultuur en ontspanning. Ook de subsidies die verstrekt worden aan eigenaren van monumentale panden vallen onder dit cluster.

Tabel 6.11 geeft een overzicht van de vergelijkingen voor het cluster Cultuur en ontspanning.

Tabel 6.11 Vergelijkingen cluster Cultuur en ontspanning

Cluster Cultuur en ontspanning					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000-50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-96	-29	-40	-25	-58
2016	-83	-25	-31	-18	-52

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Uit de tabel blijkt dat Vlissingen fors meer uitgeeft dan het gemeentefonds aangeeft (€ 83 per inwoner). Vlissingen zit daarnaast € 25 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan het gemiddelde van de selectiegroep. Daarnaast heeft Vlissingen € 52 per inwoner aan hogere nettolasten dan het gemiddelde van de selectiegroep. Uit bijlage 6.6 blijkt dat de hogere nettolasten van Vlissingen ten opzichte van de selectiegroep vooral komt door openbaar bibliotheekwerk (functie 510), groene sportvelden en terreinen (functie 531), musea (functie 541) en lijkbezorging (functie 724). Daar staat tegenover dat Vlissingen minder nettolasten heeft bij met name vormings- en ontwikkelingswerk (functie 511) en sport (functie 530). De gemeente geeft als verklaring voor deze verschillen dat de gemeente de bibliotheek in eigen beheer heeft en daarbij met relatief hoge personeelslasten en doorbelasting van overheadkosten. Ook geeft de gemeente aan dat Vlissingen relatief veel sportvelden heeft waarvoor onderhoud en beheer duur is, ook hier een relatief grote doorbelasting van overhead. Daarnaast heeft Vlissingen een eigen maritiem museum welk in een duur pand is gehuisvest en tevens een eigen archief dat eveneens in een duur pand zit. Voorgaande terreinen zijn wel de terreinen waarop Vlissingen haar taakstellende bezuinigen heeft ingezet.

Als we Vlissingen afzetten tegen de cijfers in het POR2017 dan blijkt ook dat Vlissingen met € 83 per inwoner fors meer boven het gemeentefonds zit dan landelijk (€ 31 per inwoner) en bij de groep 20.000-50.000 inwoners (€ 18 per inwoner).

Verschillen tussen 2016 en 2015

Uit tabel 6.11 valt af te leiden dat de verschillen met het gemeentefonds en met de selectiegroep zijn gedaald in 2016 ten opzichte van 2015. In 2016 zit Vlissingen ten opzichte van 2015 € 13 per inwoner minder boven het ijkpunt van het gemeentefonds, ten eerste door een stijging van het ijkpunt van € 9,57 miljoen in 2015 naar € 9,727 in 2016 (met name door een hogere voorlopige uitkeringsfactor) en ten tweede door een daling van de nettolasten van Vlissingen van € 13,827 miljoen in 2015 naar € 13,411 miljoen in 2016. Deze daling komt voornamelijk door lagere nettolasten bij de sport (functie 530), door de

in 2014 ingezette bezuinigingen op sportbeleid en de gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties, en natuurbescherming (functie 550).

Daar staan wel hogere nettolasten tegenover bij de lijkbezorging (functie 724). Deze stijging komt geheel door een hoger aantal directe uren (met daarop opslag voor overhead). In het verleden werden de uren t.b.v. het groenonderhoud op de begraafplaats grotendeels toegerekend aan de exploitatie van openbaar groen. Om een goed beeld te krijgen van de werkelijke kosten zijn het afgelopen jaar de uren voor het openbaar groen en de begraafplaats gesplitst. Hierdoor is er een stijging van de lasten op het product 'begraven' als gevolg van de toegekende personele lasten. Wel is vooralsnog afgesproken om de tarieven voor begraafrechten jaarlijks te laten stijgen met 5% tot een kostendekkend niveau.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

Op dit cluster is reeds een omvangrijk bezuinigingstraject ingezet. Deze bezuinigingen zijn nog niet geheel gerealiseerd, maar moeten oplopen van € 1,2 miljoen in 2016 tot € 4,5 miljoen structureel in 2019. Een specificatie en beschrijving van deze bezuinigingen staan in bijlage 6.5 van het inspectierapport 2015. Als deze bezuinigingen geheel worden gerealiseerd is er op dit cluster nauwelijks structurele ruimte boven het gemeentefonds. Er is voor dit cluster dan ook geen verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Mochten er echter een aantal bezuinigingen op het cluster Cultuur en ontspanning geheel of gedeeltelijk niet gerealiseerd kunnen worden dan zal opnieuw bezien moeten worden of er structurele ruimte boven het gemeentefonds ontstaat en of op andere terreinen binnen dit cluster bezuinigd kan worden.

6.4.9 Uitgavencluster Openbare orde en veiligheid

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweerzorg en rampenbestrijding alsmede openbare orde en veiligheid. Tussen de feitelijke nettolasten van individuele gemeenten komen grote verschillen voor afhankelijk van de personele invulling. Het werken met veel vrijwilligers is goedkoper dan het werken met veel beroepspersoneel. Ook kunnen verschillen optreden in de sfeer van lasten voor voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Tabel 6.12 Vergelijkingen cluster Openbare orde en veiligheid

Cluster Openbare orde en veiligheid					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000-50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-15	0	-20	-16	-5
2016	-12	2	-13	-8	-3

-/- is hogere nettolasten

Verschillen 2016

Uit tabel 6.12 blijkt dat Vlissingen € 12 per inwoner meer uitgeeft dan het niveau van het gemeentefonds op het cluster Openbare orde en veiligheid (OOV). Dit zit iets onder het

niveau van het landelijke beeld met € 13 per inwoner boven het gemeentefonds en boven het beeld bij de 20.000-50.000 inwonersgroottegroep van € 18 per inwoner boven het niveau van het gemeentefonds.

Ook blijkt dat Vlissingen € 2 per inwoner minder nettolasten boven het gemeentefonds heeft dan de selectiegroep. Wel zijn de nettolasten van Vlissingen € 3 per inwoner hoger dan de nettolasten van de selectiegroep. Uit bijlage 6.6 blijkt dat dit vooral komt door iets hogere nettolasten op functies 120 (brandweer en rampenbestrijding), 140 (openbare orde en veiligheid) en 160 (opsporing en ruiming conventionele explosieven). Dit komt voor het grootste deel door de bijdrage aan de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ). Dit is een bijdrage waar Vlissingen afspraken over heeft gemaakt qua verdeelsleutel. Oorspronkelijk is Vlissingen samen met Middelburg tegen de verdeelsleutel geweest, want de bijdrage was erg nadelig t.o.v. de bestaande kosten voor de Stadsgewestelijke Brandweer (SGB). Maar door de druk vanuit geheel Zeeland alsmede een bemiddelingstraject is Vlissingen uiteindelijk akkoord gegaan.

Verschillen tussen 2016 en 2015

In 2016 heeft Vlissingen iets minder nettolasten boven het gemeentefonds dan in 2015, respectievelijk € 12 per inwoner en € 15 per inwoner. De redenen zijn dat het ijkpunt in het gemeentefonds is gestegen van € 3,765 miljoen in 2015 naar € 3,885 miljoen in 2016 (voornamelijk door een hogere voorlopige uitkeringsfactor en wijziging bedragen per eenheid van sommige maatstaven) en daarnaast de nettolasten van Vlissingen zijn gedaald van € 4,443 miljoen in 2015 naar € 4,407 miljoen in 2016. Hierdoor is per saldo de structurele ruimte ten opzichte van het gemeentefonds gedaald van € 648.000 (cijfers 2015) naar € 522.000 (cijfers 2016). Ook zijn de nettolasten ten opzichte van de selectiegroep gedaald.

De daling van de nettolasten is zichtbaar op functie 140 (openbare orde en veiligheid). De reden is dat het nieuwe integrale veiligheidsbeleid 2015-2018 zal aansluiten op de doelstellingen van de door het college vastgestelde zomernota. De gemeente trekt zich meer terug in de regierol en stemt haar activiteiten zo goed mogelijk af op de vraag van de bewoners. Hierdoor kan het beste resultaat worden behaald met minder financiële middelen.

Daarentegen zijn de nettolasten op functie 120 (brandweer en rampenbestrijding) iets gestegen in 2016 ten opzichte van 2015. Deze stijging zit vooral in de doorbelaste uren. In het cluster Veiligheid is in de bewuste periode veel aandacht en mankracht ingezet op de onderwerpen SGB en VRZ. De advisering ten aanzien van de VRZ werd beheerst door de complexe bestuurlijke afwegingen inzake de verdeelsleutel binnen de gemeenschappelijke regeling VRZ met betrekking tot de bijdragen van de deelnemende gemeenten aan de VRZ. Daarnaast is in deze periode de overdracht van materieel en materiaal van de SGB naar de VRZ vorm gegeven, hetgeen ook meer werkzaamheden heeft opgeleverd.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

In het inspectierapport 2015 is aangegeven om ook op het cluster Openbare orde en veiligheid te onderzoeken of er bezuinigingen mogelijk zijn. Daarbij werd op dit cluster al wel de kanttekening gemaakt dat Vlissingen weliswaar meer uitgeeft ten opzichte van gemeentefonds, maar dat de uitgaven per inwoner in dezelfde orde van grootte zijn als de uitgaven bij de referentiegemeenten. Daarnaast wordt het grootste deel van het verschil met het gemeentefonds verklaard uit (op korte termijn weinig beïnvloedbare) kosten voor de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland (VRZ). In dat kader is door de inspecteurs de vraag gesteld of de verdeelsleutel van de bijdragen van de deelnemende gemeenten aan de VRZ kan wijzigen en of er bezuinigingen zijn te realiseren door een aantal taken in eigen beheer te nemen.

Artikel 30 van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) 2013 stelt de geldende verdeelsystematiek vast voor de dertien deelnemende gemeenten aan de VRZ. De bijdrage per gemeente in de kosten aan de VRZ wordt berekend op basis van de

uitkering uit het gemeentefonds op het cluster Openbare orde en veiligheid per gemeente. De VRZ en ook dit artikel 30 geldt voor onbepaalde tijd. De VRZ kan op grond van artikel 33 wel worden gewijzigd bij daartoe strekkende besluiten van tenminste tweederde van de colleges van dertien deelnemende gemeenten. Mogelijke verandering van artikel 30 heeft de gemeente Vlissingen dus niet in eigen hand. De verdeelsleutel ligt dus feitelijk vast. Echter door de koppeling aan de uitkering uit het zal de bijdrage van Vlissingen naar verwachting dalen de komende jaren (met uiteindelijk € 290.000 in 2021). Deze daling is reeds in de begroting van Vlissingen verwerkt.

Op grond van artikel 8 van de Wet Veiligheidsregio's zijn de dertien deelnemende Zeeuwse gemeenten wettelijk verplicht en aangewezen om tezamen een gemeenschappelijke regeling te treffen in de zin van de bestaande VRZ. Op grond van artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's zijn de taken in het kader van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing en het voorzien in een gemeenschappelijke meldkamer overgedragen aan de VRZ. Het is dan ook niet mogelijk om alleen of samen met Middelburg taken in eigen beheer te nemen, dan wel voor bepaalde taken uit de VRZ te stappen, tenzij de landelijke wetgeving (Wet veiligheidsregio's) wordt gewijzigd. Het is dus niet mogelijk op deze wijze bezuinigingen te realiseren.

Tot nu toe is uit het verdiepend onderzoek wat betreft mogelijke bezuinigingen het volgende naar voren gekomen:

1. - In lijn met het inspectierapportrapport 2015 is de conclusie dat de gemeente Vlissingen niet meer uitgeeft aan veiligheid dan selectiegemeenten. Voor zover de uitgaven afwijken ten opzichte van het gemeentefonds, komt dat voor het overgrote deel voort uit de bijdrage aan de Veiligheidsregio. Zoals bovenstaand reeds beschreven is die is op korte termijn niet of nauwelijks beïnvloedbaar.
2. - De problematiek op het gebied van veiligheid en openbare orde is in Vlissingen aantoonbaar bovengemiddeld groot. Op het vlak van fysieke veiligheid geldt dat Vlissingen zich bevindt in het tweede risicogebied van Nederland, met de geografische en demografische eigenschappen die Zeeland nu eenmaal kent. Dat vertaalt zich in de VRZ-kosten. Op het vlak van sociale veiligheid kent Vlissingen langjarig misdaadcijfers die regionaal en ook nationaal ongunstig afsteken. Ook 'scoort' Vlissingen hoog op de schaalscore Sociale overlast, bij de gevoelens van onveiligheid en op de schaalscore Totale overlast.
3. - Beïnvloedbare ruimte is enkel te vinden in de uitgaven op het vlak van sociale veiligheid. Hierop is reeds eerder stevig bezuinigd. Het beeld is dat de ondergrens is bereikt. Verdere bezuinigingen op dit vlak (bijvoorbeeld buurtbemiddeling, jongerenwerkers, cameratoezicht) zullen, naar de ervaring leert, tot alleen maar hogere maatschappelijke lasten leiden (bijvoorbeeld kostbare zorgtrajecten, vandalisme, etc.).
4. - Vervolgonderzoeken moeten nog plaatsvinden op:
 - a. - urenboekingen mede in het kader/kielzog van evaluatie IHUP 2016 (integraal handhavings- en uitvoeringsprogramma);
 - b. - verwerken van veiligheid die mogelijk op andere programma's tot uiting komt in de tarieven;
 - c. - mogelijkheden tot besparen op onderhoud kazernes en brandkranen en gelden voor functioneel leeftijdontslag (recht op vervroegd uittreden van brandweer- en ambulancemedewerkers);
 - d. - en eventuele kostenbesparing door samenwerking en efficiency.
5. - In 2015 heeft de gemeente Middelburg aangegeven te willen bezuinigen op het dierenasiel Walcheren. In de afgelopen periode is gekeken of de gemeente Vlissingen hierin samen met Middelburg kon optrekken. De gesprekken hebben inmiddels plaatsgevonden en het asiel is van het collegebesluit op de hoogte gesteld. In de komende drie jaar wordt de subsidie aan het dierenasiel lineair verminderd. De afbouwregeling houdt in dat het dierenasiel in de periode 2017-2019 jaarlijks € 2.500 minder subsidie van ontvangt van Vlissingen.

De inspecteurs kunnen meegaan in bovenstaande argumenten dat er op korte termijn weinig extra bezuinigingsmogelijkheden zijn op het cluster Openbare orde en veiligheid. Wel dienen de vervolgonderzoeken nog plaats te vinden om te bezien wat er toch nog mogelijk is aan bezuinigingen de komende jaren op het cluster. Daarnaast zijn de inspecteurs van mening dat nog beter bekeken moet worden of het mogelijk is dat bij de VRZ zelf de lasten kunnen dalen zodat met dezelfde verdeelsleutel Vlissingen toch minder hoeft bij te dragen.

6.4.10 Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling omvat de voormalige clusters Wegen en water, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV) en Fysiek milieu. Daarmee bevat dit cluster ten eerste de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens). Ten tweede bevat het vanuit fysiek milieu de functie milieubeheer. Binnen deze functie zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken te onderscheiden. En als laatste bevat dit cluster de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie vanuit het voormalige cluster VHROSV.

Verschillen 2016

Uit de verschillende vergelijkingen (tabel 6.13) valt op dat als we Vlissingen afzetten tegen het ijkpunt van het gemeentefonds, Vlissingen meer nettolasten heeft op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, namelijk € 92 per inwoner. De selectiegroep heeft daarentegen € 15 per inwoner (bijlage 6.4) minder aan nettolasten dan via de maatstaven van het gemeentefonds wordt uitgekeerd op dit cluster. Daardoor zit Vlissingen € 107 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep. Ook heeft Vlissingen € 120 per inwoner meer aan nettolasten dan de selectiegroep.

Tabel 6.13 Vergelijkingen cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur

Cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling					
Jaar	1 Vlissingen	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk	4 POR 20.000- 50.000 inwoners	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	-58	-61	-19	-9	-72
2016	-92	-107	6	11	-120

-/- is hogere nettolasten

Dus zowel ten opzichte van het gemeentefonds als ten opzichte van de selectiegroep en het beeld in het POR heeft Vlissingen fors meer aan nettolasten op dit cluster. In bijlage 6.6 valt te zien dat in 2016 Vlissingen vooral meer uitgeeft op de onderdelen wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen (functie 210), parkeren (functie 214) en Woningexploitatie / woningbouw (functie 820). Daar staan wel hogere baten parkeerbelasting (functie 215) tegenover. De hogere nettolasten zijn te verklaren door de kapitaallasten op dit cluster van € 5,7 miljoen. De afschrijvingen, rente en schuld zijn per inwoner en afgezet tegen de totale baten fors hoger dan die in de selectiegroep.

Aanvullend kunnen nog een drietal vergelijkingen worden gemaakt waardoor eventuele verschillen in (netto)lasten op het subcluster Wegen verder verklaard kunnen worden:

1. - Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer weglengte (inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.691 per kilometer weglengte en € 93 per eenheid OAD.
2. - Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn 0,015 * het aantal hectaren land, 0,83 per 1000 vierkante meter totale oppervlakte bebouwd en 1,20 * het aantal kernen.
3. - Op basis van de CROW8-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie⁹ gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

Tabel 6.14 Vergelijking nettolasten wegen en weglengte met geschatte nettolasten en weglengte (bedragen x € 1000)

Gemeente	Vlissingen	Gemiddelde selectiegroep
Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*	9.256	5.616
Weglengte in km**	219	199
OAD woonruimten/1000	43.071	48.201
Weglengte in km (incl. rekenfactor bodem)	241	214
Landhectare bftot	3.775	2.927
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	305	248
Kernen aantal	3	3
Ad 1:		
Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***	6.379	6.454
Ad 2:		
Geschatte weglengte****	265	214
Ad 3:		
Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*****	2.409	2.142

* Geboekt op de functies 210, 211, 214, 215 en 50% van 936

** Gegevens CBS

*** Berekend via regressie (met OAD woonruimten/1000 en weglengte inclusief rekenfactor bodem)

**** Berekend via regressie (met landhectare bftot, oppervlakte bebouwd kom + niet kom en kernen aantal)

***** Berekend via 10.000*weglengte in km (inclusief rekenfactor bodem)

Tabel 6.14 geeft de resultaten weer van bovengenoemde drie vergelijkingen. Hieruit blijkt dat Vlissingen beschikt over een fors hoger lastenniveau voor het wegenbeheer dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte (ad 1) en op basis van de CROW-systematiek (ad 3). Het aantal kilometers weglengte is met 219 kilometer juist lager dan wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2). Bij de selectiegemeenten zijn de nettolasten juist minder dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte, maar meer dan verwacht mag worden op basis van de CROW-systematiek. Het aantal kilometers weglengte is bij de selectiegroep ook lager dan wat geschat is. Uit deze vergelijkingen blijkt dus ook dat Vlissingen een meer dan gemiddeld uitgavenniveau heeft bij de wegen. Kanttekening hierbij is dat een belangrijk deel van de kapitaallasten op dit cluster drukt.

⁸ CROW: kennisplatform voor infrastructuur, verkeer en openbare ruimte. -

⁹ Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd. -

Verschillen tussen 2016 en 2015

In 2016 zijn ten opzichte van 2015 de nettolasten op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling fors gestegen van € 13,1 miljoen in 2015 naar € 14,8 miljoen in 2016. Dit heeft er voor gezorgd dat de verschillen met het gemeentefonds en met de selectiegemeenten ook fors zijn gegroeid. Omdat het ijkpunt van het gemeentefonds van dit cluster nagenoeg gelijk is gebleven stijgt de structurele ruimte boven het gemeentefonds op dit cluster van € 2,6 miljoen in 2015 naar € 4,1 miljoen in 2016.

Er is vooral een stijging van de nettolasten op de functies 210 (wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen), 214 (parkeren) en 723 (milieubeheer). De redenen zijn:

- Functie 210: In de begroting van 2015 is voor onkruidbestrijding € 170.000 opgenomen (chemische onkruidbeheersing op verhardingen). Met het oog op een verbod voor het toepassen van glyfosaat ter bestrijding van onkruid op verhardingen moet in 2016 overgeschakeld worden op alternatieve bestrijdingsmethoden (branden, borstelen etc.). De kosten voor deze alternatieve methoden liggen ongeveer een factor 4 hoger dan chemische bestrijding. Momenteel wordt zo'n € 70.000 van het beschikbaar budget gebruikt voor onkruidbestrijding op verhardingen en het overige deel voor onkruidbeheersing in het openbaar groen. Vandaar het verhogen van deze post met € 265.000.
- Functie 210: meer doorbelaste uren noodzakelijk voor wegmeubilair, straatreiniging en openbare verlichting.
- Functie 214: meer doorbelaste uren noodzakelijk bij de vergunningen parkeren en de rijwielstalling
- Functie 723: meer doorbelaste uren noodzakelijk bij de vergunningen ingevolge de APV en handhaving milieubeheer.

Ook is er een daling van de nettobaten van de parkeerbelasting (functie 215) en van de bouwvergunningen (functie 823). Zie hiervoor ook paragraaf 5.6.

De actualisatie van de beheerplannen kapitaalgoederen en de eventuele financiële vertaling daarvan in de begroting heeft nog niet plaatsgevonden in de programmabegroting 2016.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

Op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is er een forse structurele ruimte boven het gemeentefonds, die in 2016 is gestegen. Ook op dit cluster is er daarom een verdiepend onderzoek uitgevoerd. De resultaten tot nu toe zijn:

1. - Veel van de lasten op dit cluster zijn kapitaallasten en zijn daardoor op korte termijn weinig beïnvloedbaar.
2. - De bestemmingsplannen hebben ook baten. Verder onderzocht dient te worden of deze baten kostendekkend zijn.
3. - De legesverordening bouwvergunningen wordt opnieuw bekeken met name op het vlak van kostendekkendheid.
4. - Met betrekking tot de vergunningen wordt bij de RUD (Regionale Uitvoeringsdienst) overgegaan op een PxQ-financiering. Dit levert een bezuiniging op van € 140.000 op vanaf 2017. De RUD moet hierover nog wel een besluit nemen.
5. - Voor parkeren dient verder onderzocht te worden of er nog bezuinigd kan worden.
6. - Bekeken wordt of de Sloebrug, die eigenlijk behoort tot een provinciale ontsluitingsweg, kan worden overgenomen door de provincie.
7. - In het nieuwe evenementenbeleid is opgenomen dat de kosten van straatreiniging doorberekend gaan worden aan evenementen. Dit genereert een extra opbrengst.
8. - Met betrekking tot de gladheidbestrijding is overgestapt op natstrooien. Dit levert afhankelijk van het aantal uit te voeren strooiacties ongeveer € 7.500 op.
9. - Het weghalen van beluifelingen levert een besparing van € 63.000. De bestrating onder de beluifelingen is echter niet geschikt voor buitengebruik in verband met gladheid. Met het weghalen van de luifels dient het totale gebied van nieuwe bestrating te worden voorzien. Die investeringen (kapitaalslasten) wegen dan niet op tegen de bezuiniging op de huidige exploitatielasten.

10. Met betrekking tot de binnenhavens wordt de havenverordening bekeken waarbij kostendekkendheid wordt meegenomen.
11. Voorgesteld wordt een aantal fontein en stil te zetten en waterpartijen (vijvers) niet/minder te onderhouden. Onderzocht moet worden wat de effecten hiervan zijn en wat het oplevert. Eerste berekeningen laten zien dat dit een bezuiniging oplevert van € 23.000 structureel vanaf 2020.
12. Met betrekking tot baggerwerkzaamheden moet verder onderzocht worden of Vlissingen de kosten moet dragen voor het beschikbaar stellen van een haven aan de loodsdiensten. Met name m.b.t. de Koopmanshaven.

Tot nu toe zijn er weinig concrete bezuinigingsmogelijkheden gevonden op dit cluster. Wel dienen er nog een aantal vervolgonderzoeken uitgevoerd te worden die mogelijk nog bezuinigingen opleveren. Gezien de forse structurele ruimte boven het gemeentefonds, de hogere nettolasten per inwoner dan de selectiegroep en de hogere nettolasten dan de geschatte lasten zoals berekend in tabel 6.14 kan verwacht worden dat er meer bezuinigd kan worden. De inspecteurs onderkennen dat een deel van de nettolasten verklaard wordt door de op korte termijn moeilijk beïnvloedbare kapitaallasten. Op basis van de kengetallen (paragraaf 3.3) blijkt echter dat Vlissingen ten opzichte van een aantal andere Zeeuwse gemeenten niet buitenproportioneel veel activa heeft. Daarnaast houdt ook het ijkpunt van het gemeentefonds rekening met kapitaallasten. Daar komt bovendien bij dat de actualisatie van de beheerplannen kapitaalgoederen en de eventuele vertaling daarvan zeer waarschijnlijk zal leiden tot verdere stijging van de structurele lasten op dit cluster. Het is daarom van belang dat op dit cluster verder bekeken wordt of meer bezuinigingen mogelijk zijn dan tot nu toe is gebleken, eventueel via een externe beoordeling.

6.4.11 Uitgavencluster Riolering en reiniging

Het cluster Riolering en Reiniging bevat de lasten van de riolering, en de afvalverwijdering en –verwerking, en de baten van de rioolheffing, reinigingsrechten, en de afvalstoffenheffing. Bij het cluster Riolering en reiniging geldt het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt (=100% lastendekking). Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW-compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Dit betekent dat het gemeentefonds veronderstelt dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW.

Verschillen 2016

In de tabel 6.15 staan de vergelijkingen voor het cluster Riool en reiniging. Zoals aangegeven veronderstelt het gemeentefonds dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW. Het ijkpunt van het gemeentefonds is voor dit cluster dan ook negatief en de BTW-component zorgt ervoor dat over het algemeen de nettolasten lager zijn dan het ijkpunt. Ook Vlissingen heeft in 2016 lagere nettolasten dan het gemeentefonds verondersteld, € 39 per inwoner in vergelijking met het gemeentefonds. De reden hiervoor is dat de tarieven bij de riolering fors zijn verhoogd in 2015 voor het wegwerken van een vervangingsachterstand bij de riolering en daarnaast omdat besloten is extra te sparen voor het toegroeien naar een ideaalcomplex bij de riolering.

Tabel 6.15 Vergelijkingen cluster Riolering en reiniging

Cluster Riolering en reiniging					
Jaar	1 Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner (x € 1)	2 Verschil Vlissingen met uitkering GF -/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	4 POR 20.000- 50.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner (x € 1)	5 Nettolasten Vlissingen -/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner (x € 1)
2015	40	65	-6	-7	67
2016	39	51	1	0	52

-/- is hogere nettolasten

Ten opzichte van de selectiegroep heeft Vlissingen lagere nettolasten, € 52 per inwoner. In bijlage 6.6 zien we dat ten opzichte van de selectiegroep Vlissingen weliswaar hogere nettolasten heeft bij de riolering en reiniging (functies 721 en 722), maar verhoudingsgewijs nog hogere baten (functies 725 en 726).

Voor een uitgebreide analyse met betrekking tot de riolering en de reiniging, waarbij ook wordt ingegaan op de BTW wordt verwezen naar hoofdstuk 5 (Eigen Inkomsten Vlissingen).

Verschillen tussen 2016 en 2015

Vlissingen zit ten opzichte van het gemeentefonds in 2016 ongeveer evenveel onder het gemeentefonds als in 2015. Wel zijn de nettolasten per inwoner ten opzichte van de selectiegroep gewijzigd. Had Vlissingen in 2015 nog € 67 per inwoner aan lagere nettolasten. In 2016 is dit nog € 52 per inwoner. Dit wordt vooral veroorzaakt door de riolering. In 2015 had de selectiegroep daar nog een 'onderdekking' van € 3 per inwoner. In 2016 is dat echter gewijzigd naar een 'overdekking' van € 6 per inwoner. Gevolg hiervan is dat ook het verschil van Vlissingen met het gemeentefonds ten opzichte van de selectiegroep met het gemeentefonds is gedaald van € 65 per inwoner in 2015 naar € 51 per inwoner in 2016.

Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen

In het inspectierapport 2015 zijn met betrekking tot de riolering en reiniging een aantal zaken opgenomen:

1. - In overweging is gegeven om op het cluster Riolering en reiniging, uitgaande van lastendekkende tarieven, te streven naar bezuinigingen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassingen in het niveau van dienstverlening, waardoor stijging van de woonlastendruk door eventueel hogere OZB-tarieven waar mogelijk deels wordt opgevangen.
2. - Vergelijk de lasten van de riolering en reiniging met de VNG-kostenberekeningssystematiek om te bezien of het mogelijk is de lasten te laten dalen.
3. - Door Vlissingen is gekozen om de tarieven van de riolering de komende jaren fors te laten stijgen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud, maar ook om te sparen voor een ideaalcomplex. Door het uitstellen van het streven naar een ideaalcomplex kan de toekomstige stijging van de rioolheffing worden beperkt.

Met betrekking tot de riolering is geconstateerd:

1. - Bij het opstellen van het nieuwe gemeentelijk rioleringsplan (VGRP) zijn alle lasten reeds tegen het daglicht zijn gehouden zodat besparing niet mogelijk is.
2. - Vlissingen wil vasthouden aan het in 2014 goedgekeurde VGRP. De lasten mogen niet worden doorgeschoven naar de toekomst. Eveneens wil Vlissingen vasthouden aan het

sparen voor een ideaalcomplex. Wel wil Vlissingen de mogelijkheden onderzoeken om te temporiseren in het sparen voor het ideaalcomplex.

3. - Aandachtspunt bij de rioleringen is de onderlinge samenhang met andere beleidsterreinen zoals wegen, herinrichtingen, openbaar groen, veiligheid etc. Door slim te combineren zijn hier voordelen te behalen.

Met betrekking tot de reiniging is geconstateerd:

4. - Er is een concrete bezuiniging mogelijk van € 29.000 structureel vanaf 2017 door grofvuil niet meer op te halen maar van burgers te verwachten dat zij grofvuil zelf bij de Milieustraat aanleveren.
5. - Er dient onderzoek plaats te vinden naar verdere samenwerking op operationeel en beleidsgebied met Middelburg met als doel de mate van dienstverlening zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.
6. - Verder onderzoeken of afschaffen gratis ophalen grofvuil de moeite is (wat zijn de neveneffecten van het stoppen hiermee).

Aangezien de tarieven van riolering en reiniging maximaal 100% lastendekkend mogen zijn, zullen eventuele besparingen tot gevolg hebben dat de tarieven naar beneden gaan en er dus op dit vlak minder lasten zijn voor de burger. Bezuinigingen bij de riolering en reiniging zullen dan ook niet bijdragen aan de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen bij de sanering van de negatieve algemene reserve.

6.5 Conclusie

Evenals voor 2015 zijn voor 2016 de nettolasten van de gemeente Vlissingen vergeleken met de ijkpunten van het gemeentefonds. Daaruit blijkt dat Vlissingen hogere nettolasten heeft dan de ijkpunten van het gemeentefonds aangeven. Om te bezien welke structurele bezuinigingen nog mogelijk zijn, zijn bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten de bedragen gecorrigeerd voor incidentele elementen. Dan blijft voor 2016 een structurele ruimte over van € 11,3 miljoen. Voor 2015 was dit met € 11,2 miljoen van dezelfde orde. Wel zijn er verschuivingen tussen clusters. Zo is de ruimte van de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Cultuur en ontspanning en Openbare orde en veiligheid afgenomen. De ruimte van de clusters Werk en inkomen en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling is juist toegenomen.

Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet via de 'Agenda voor herstel'. Dit bezuinigingstraject bevat nog een aantal niet gerealiseerde bezuinigingen oplopend tot € 5,6 miljoen in 2020. Bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten blijft na volledige realisatie van bovengenoemde nog niet gerealiseerde bezuinigingen een structurele ruimte over van totaal € 7,6 miljoen boven het gemeentefonds op de clusters Werk en Inkomen, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (zie tabel 6.3). Gezien deze structurele ruimte zullen de reeds ingezette bezuinigingen gerealiseerd dienen te worden en zal daarnaast van de gemeente Vlissingen een maximale eigen inspanning worden gevraagd voor 2016 en verder.

In het inspectierapport 2015 is aangegeven dat er door de gemeente Vlissingen op die clusters die structureel boven het gemeentefonds zitten een verdiepend onderzoek dient plaats te vinden naar mogelijke extra bezuinigingsmogelijkheden per cluster naast de reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingen via de 'Agenda voor herstel'. Het betreft de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Een overzicht van de stand van zaken van dit verdiepend onderzoek is opgenomen in bijlage 6.7. Daaruit blijkt dat er op basis van dit verdiepend onderzoek tot nu toe een structurele bezuiniging is gerealiseerd van € 0,2 miljoen in 2019. Ook blijkt dat er nog een aantal vervolgonderzoeken dienen plaats te vinden. Daarnaast is er een bezuiniging gerealiseerd van € 0,5 miljoen structureel op de Wmo huishoudelijke hulp die is verwerkt in de Tweede kwartaalrapportage 2016. Omdat de gemeente Vlissingen een passende bijdrage dient te leveren aan de sanering van de

negatieve algemene reserve zijn de inspecteurs van mening dat ondanks bovengenoemde eerste resultaten uit het verdiepend onderzoek het essentieel is dat er meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

7 Het begrotingstekort

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingstekort gepresenteerd aan de hand waarvan de omvang van de artikel 12-steun wordt bepaald. Allereerst wordt in paragraaf 7.2 de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief uit de programmabegroting 2016-2019 geschetst. Daarna wordt in paragraaf 7.3 het geaccepteerde begrotingssaldo bepaald en in paragraaf 7.4 het relevante begrotingstekort 2016 berekend en toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 7.5 een eerste inzicht gegeven van de groei naar de saneringsbegroting in 2020, wordt de stand van zaken van de verschillende onderzoeken zoals beschreven in paragraaf 1.5 toegelicht en wordt ingegaan op de passende bijdrage van de gemeente aan de sanering van de algemene reserve. In paragraaf 7.6 worden de bijzondere voorschriften beschreven, waarna in paragraaf 7.7 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

7.2 Programmabegroting 2016-2019

De vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 laat een tekort zien van afgerond € 6,1 miljoen in 2016, € 5,8 miljoen in 2017, € 5 miljoen in 2018 en € 4,2 miljoen in 2019. Ondanks het feit dat de gemeente in 2015 onder preventief stond, zijn de vooruitzichten voor het begrotingsjaar 2016 het afgelopen jaar per saldo met ruim € 1,8 miljoen verslechterd. In tabel 7.1 wordt de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief op hoofdlijnen geschetst. In bijlage 3.1 staat een uitgebreider overzicht.

Tabel 7.1 Ontwikkeling financieel meerjarenperspectief 2016-2019 (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2016	2017	2018	2019
Programmabegroting 2015	-4.230	-2.613	-1.441	-741
1 Actualisatie budgetten bestaand beleid	-2.882	-2.639	-2.676	-2.722
2 Uitkering gemeentefonds	-1.150	-1.900	-2.150	-1.350
3 Financiële uitgangspunten 2016-2019	395	435	370	-60
4 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2016	2.528	1.946	1.772	1.600
5 Aanpassingen nieuw t.o.v. Kadernota 2016	-743	-1.054	-866	-945
Begroting en meerjarenraming 2016-2019	-6.082	-5.825	-4.991	-4.218

De verschillende posten in de tabel worden onderstaand kort toegelicht.

Ad 1) Actualisatie budgetten bestaand beleid

De structurele nadelen betreffen vooral het vervallen van het dividend Delta (nadeel € 1,2 miljoen), het niet meer mogen gebruiken van glyfosaat voor onkruidbestrijding (nadeel € 0,3 miljoen) en lagere opbrengsten omgevingsvergunningen (nadeel € 0,45 miljoen).

Ad 2) Uitkering gemeentefonds

Op basis van de septembercirculaire 2014 en de toen voorlopige effecten van de tweede fase groot onderhoud gemeentefonds is berekend dat de uitkering uit het gemeentefonds voor Vlissingen zal dalen. Hierbij is rekening gehouden met de overgangsregeling. Overigens is de uitkering uit het gemeentefonds daarna op basis van de meicirculaire 2015 en septembercirculaire weer naar boven bijgesteld. Deze bijstellingen zijn opgenomen onder punt 4 (Aanpassingen op posten in de kadernota 2016).

Ad 3) Financiële uitgangspunten 2016-2019

De voordelen tot en met 2018 hebben vooral te maken met een bijstelling van de inflatiepercentages. Voor de indexering van de materiële budgetten wordt rekening

gehouden met een inflatie van 0% voor de jaarschijf 2016. Voor de meerjarenraming 2017-2019 wordt uitgegaan van een inflatie van +1%. Daar staat wel tegen over dat door de lagere gehanteerde inflatiepercentages de opbrengsten van de belastingen naar beneden worden bijgesteld. Voor de verhoging van de OZB tarieven, de overige gemeentelijke belastingen en de leges wordt uitgegaan van een jaarlijkse verhoging op basis van de Consumenten Prijs Indexcijfers (CPI). Op basis van de ontwikkeling van het CPI wordt voor de jaarschijf 2016 gerekend met 0%. Voor de meerjarenbegroting 2017 - 2019 wordt gerekend met een indexatie van + 1%.

Een ander voordeel wordt bewerkstelligd door de herfinanciering van leningen. Hierdoor treedt een rentevoordeel op ten opzichte van de Programmabegroting 2015. Daarnaast is het rentepercentage voor nieuwe investeringen voor 2016 - 2019 en de toerekening aan grondexploitaties bijgesteld van 4,5% naar 4,0%. Aan de Algemene Reserve en de Reserve Grondexploitatie wordt bij een positief saldo rente toegevoegd. Aan de overige reserves en voorzieningen wordt geen rente toegevoegd. De rente over deze posten wordt ingezet als structureel dekkingsmiddel.

Ad 4) Aanpassingen op posten in de kadernota 2016

De per saldo positieve effecten hebben voornamelijk betrekking op een positieve bijstelling van de uitkering uit het gemeentefonds. Op basis van de meicirculaire 2015 stijgt de uitkering met € 1,2 miljoen in 2016 aflopend naar een stijging van € 0,79 miljoen in 2019. Ten opzichte van de inschatting bij de kadernota is er een aanpassing doorgevoerd op het subcluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Voor de Gemeente Vlissingen wordt het effect van de 2e fase groot onderhoud hierdoor minder nadelig dan bij de Kadernota 2016 is ingeschat.

Op basis van de septembercirculaire 2015 stijgt de uitkering verder met € 1,2 miljoen in 2016 naar een stijging van € 0,6 miljoen in 2019. Dit heeft te maken met herverdeeldeffecten in het groot onderhoud en de objectieve verdeelmodellen Jeugd en WMO. Ze kennen een eigen ingroeipad dat de herverdeeldeffecten moet afvlakken. In de meicirculaire 2015 is de regeling bekend gemaakt waarbij de effecten van de afzonderlijke modellen gaan cumuleren met een maximaal verschil van € 15 per inwoner per jaar. Voor de Gemeente Vlissingen is bij de berekening uitgegaan van het budget WMO Begeleiding in de meicirculaire 2014, zonder rekening te houden met een bijstelling van dit budget met € 3,2 miljoen. Hierdoor is Vlissingen een 'voordeelgemeente' geworden voor de cumulatieregeling en werd daarom gekort op de algemene uitkering in 2016 en 2017. Met de septembercirculaire is dit gecorrigeerd hetgeen leidt tot een hogere bijdrage inzake de cumulatieregeling gemeentefonds voor de jaren 2016 en 2017.

Ad 5) Aanpassingen nieuw t.o.v. Kadernota 2016

De structurele nadelen betreffen vooral structurele tekorten bij de gemeenschappelijke regeling Orionis oplopend tot € 0,3 miljoen in 2019, lagere opbrengsten parkeerbelasting van € 0,2 miljoen (afgeraamd in de tweede kwartaalrapportage 2015) en een nadeel van uiteindelijk € 0,3 miljoen in 2019 omdat vanwege aanpassingen in het Bbv vanaf 2016 geen rente meer mag worden doorberekend aan NIEGG's. Als gevolg hiervan wordt de algemene begroting extra belast met deze rentepost.

7.3 Geaccepteerd begrotingstekort

Het primitieve begrotingstekort is het tekort zoals dat luidt in de primitieve begroting van de betreffende gemeente, inclusief de gelijktijdig vastgestelde begrotingswijzigingen. Dit is het tekort dat bepalend is voor de toelatingseis of het tekort aanmerkelijk en structureel is. Dit tekort is weergegeven in tabel 7.1 Om tot een juiste berekening van een eventuele aanvullende uitkering te komen en om een gelijkwaardige behandeling van artikel 12-gemeenten zoveel als mogelijk te bewerkstelligen, wordt dit tekort aangepast met eventuele technische en/of beleidsmatige correcties.

het doen van de daarmee samenhangende uitgaven. Na verwerking van de geaccordeerde gevolgen ontstaat het zogenaamde aanvaardbaar tekort. Als in hoofdstuk 4 is geconstateerd dat reserves geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen ter verlaging van het tekort wordt het aanvaardbaar tekort verlaagd met deze reserves en ontstaat het relevant tekort. Dit relevant tekort in 2016 is de door de inspecteurs voorgestelde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over 2016. In de navolgende tabel 7.3 wordt dit alles gerepresenteerd. Na de tabel wordt een toelichting op de diverse punten gegeven.

Tabel 7.3 Relevant tekort (bedragen x € 1.000)

Omschrijving/correcties	Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan	
		s	i		s	i		s	i		s	i
	2016			2017			2018			2019		
Geaccepteerd tekort	-5.925	-4.633	-1.292	-5.047	-4.376	-671	-4.132	-4.132	0	-3.272	-3.272	0
1 Correctie lasten grondexploitatie	3.809	3.809	0	3.866	3.866	0	3.926	3.926	0	3.988	3.988	0
2a Extra rente voorzieningen grex a.g.v. 1e herziening grex 2016	-2.451	-2.451	0	-2.481	-2.481	0	-2.563	-2.563	0	-2.534	-2.534	0
2b Correctie extra rente voorzieningen grex a.g.v. 1e herziening grex 2016	2.451	2.451	0	2.481	2.481	0	2.563	2.563	0	2.534	2.534	0
3 Saldo eerste kwartaalrapportage 2016	-1.515	-2.517	1.002	-579	-579	0	-386	-386	0	172	172	0
4 Structurele doorwerking 2e en 3e kwartaalrapportage 2015	5	5	0	11	11	0	11	11	0	11	11	0
5 Precariobelasting op kabels en leidingen	936	0	936	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 Salarisverhoging GGD (2e begrotingswijziging 2016)	-14	-14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7 Huurbetaling Willem III (ten laste van de frictiekosten)	-43	0	-43	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8 Saldo tweede kwartaalrapportage 2016	1.559	720	839	456	456	0	1.078	1.078	0	1.047	1.047	0
9 Personeel (ten laste van de frictiekosten)	-215	0	-215	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten (Groen, VRI en Openbare verlichting)	-8	-8	0	-45	-45	0	-45	-45	0	-45	-45	0
11 Onderdekking reiniging niet ten laste van artikel 12-uitkering 2016	64	0	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 Tweede fase onderzoek sport- en welzijnsaccommodaties (ten laste van de frictiekosten)	-87	-87	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aanvaardbaar tekort	-1.434	-2.725	1.291	-1.338	-667	-671	452	452	0	1.901	1.901	0
13 Inbreng reserves	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relevant tekort	-1.434	-2.725	1.291	-1.338	-667	-671	452	452	0	1.901	1.901	0

bedragen x € 1.000

s = structureel

i = incidenteel

Ad 1) Correctie lasten grondexploitatie

Grondexploitatietekorten kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewikkeld. Daarnaast dient er een saneringsbegroting te worden opgesteld die uitgaat van een ontvlechting van de grondexploitatie. Met andere woorden alle elementen m.b.t. de grondexploitatie die in de 'normale' exploitatie zitten worden geëlimineerd. Daarom worden bij de bepaling van het relevante tekort alle grondexploitatiekosten met effecten voor het begroting- en rekeningssaldo geëlimineerd, waardoor een relevant tekort resteert dat is geschoond van het effect van de grondexploitaties. De geëlimineerde lasten zijn ten laste van de algemene reserve gebracht via een verhoging van de voorzieningen GREX. Het betreft de posten:

- sparen in verband met risicoprofiel Scheldekwartier (€ 1.100.000 per jaar);
- rente verliesvoorziening (€ 1.434.000 in 2016, € 1.491.000 in 2017, € 1.551.000 in 2018 en € 1.613.000 in 2019);
- bijdrage grex vanuit exploitatie (€ 1.275.000 per jaar).

Ad 2) Extra rente voorzieningen grex a.g.v. 1e herziening grex 2016

De rente van de voorzieningen grondexploitaties is a.g.v. de eerste herziening grondexploitaties 2016 verder gestegen met € 2.451.000 in 2016, 2.481.000 in 2017, 2.563.000 in 2018 en 2.534.000 in 2019. Omdat er zoals aangegeven een saneringsbegroting dient te worden opgesteld die uitgaat van een ontvlechting van de grondexploitatie en daarnaast de verliesvoorzieningen worden gewaardeerd tegen eindwaarde (zie paragraaf 4.3), wordt deze extra rente voor het aanvaardbaar tekort weer gecorrigeerd.

Ad 3) Saldo eerste kwartaalrapportage

Het negatieve saldo van de eerste kwartaalrapportage bestaat uit één plus en een aantal minnen. Dit betreffen voornamelijk:

- Op basis van de decembercirculaire 2015 krijgt de gemeente voor 2016 en volgende jaren een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds. Een structureel effect van € 0,6 miljoen positief.

- In januari 2016 is een nieuw CAO akkoord voor gemeenteambtenaren afgesloten tussen de vakbonden en VNG. Het loonakkoord, dat loopt van 1 januari dit jaar tot 1 mei 2017, voorziet in een lagere ABP pensioenpremie voor 2016. Hierdoor valt 1,4 procent loonruimte vrij, die onderdeel is van de totale loonsverhoging van 3,4 procent. Een structureel effect van € 0,6 miljoen negatief.
- Voor de reeds ingezette agenda van herstel is door het college besloten om de bestaande vacatureruimte incidenteel voor 2016 hiervoor in te zetten. Een incidenteel effect van € 1 miljoen negatief in 2016.
- Budgettaire vertaling van de effecten vanuit 1e begrotingswijziging 2016 van Orionis Walcheren. Het nadelig saldo wordt met name veroorzaakt door tegenvallende omzetten uit detachering en productie. Daarnaast zorgt de verwerking van de nieuwe cao (SW) voor een nadelig effect. Dit betreft een nadeel van gemiddeld € 0,3 miljoen per jaar tot en met 2018. In 2019 is er een positief effect van € 0,3 miljoen.

Ad 4) Structurele doorwerking tweede en derde kwartaalrapportages 2015

Dit betreft een technische correctie op de structurele doorwerking van de saldi van de tweede en derde kwartaalrapportages 2015

Ad 5) Precariobelasting op kabels en leidingen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 heeft de gemeente de precariobelasting in 2016 verhoogd met € 936.000. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft besloten de precariobelasting voor nutsnetwerken (kabels en leidingen) af te schaffen. Nutsbedrijven moeten nu in sommige gemeenten precariobelasting betalen over het netwerk dat zij op de gemeentegrond exploiteren. Nutsbedrijven berekenen dat door aan al hun klanten, die echter vaak in een andere gemeente wonen dan de gemeente die de belasting heft op het bedrijf. Door de afschaffing wordt een einde gemaakt aan deze situatie, waarbij burgers meebetalen aan de heffing van precariobelasting door een gemeente waar zij zelf niet wonen en dus ook zelf niet hebben gestemd op de gemeenteraad. Gemeenten krijgen onder voorwaarden de tijd om deze vorm van precarioheffing te stoppen. Het kabinet heeft gekozen voor een overgangstermijn van tien jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege het afschaffen van deze vorm van precariobelasting. Of Vlissingen aan deze voorwaarden voldoet om ook vanaf 2017 nog 10 jaar precario op kabels en leidingen te kunnen heffen is pas met zekerheid te zeggen als het wetsvoorstel is geaccordeerd door beide Kamers en de precieze voorwaarden definitief worden. Hierop wordt teruggekomen in het inspectierapport over 2017.

Ad 6) Salarisverhoging GGD (2e begrotingswijziging 2016)

De tweede begrotingswijziging van de GGD Zeeland heeft voor Vlissingen een verhoging van de gemeentelijke bijdrage van Vlissingen tot gevolg van € 13.600. De GGD is geconfronteerd met loonafspraken vanuit de CAR UWV. De verhoging van de salariskosten bedraagt 4% in 2016 (inclusief een verhoging pensioenpremies) en een additionele 0,4% in 2017 zodat ze een structurele verhoging kennen van 4,4% voor de komende jaren. De GGD heeft in de begroting rekening gehouden met 1,5%. De algemene reserve van de GGD is momenteel niet toereikend om aan deze verplichting te voldoen. Daarnaast worden gemeenten deels gecompenseerd vanuit de algemene uitkering voor deze wettelijke stijging van loonkosten. Afgesproken is dan ook om de gemeentelijke bijdragen hiervoor op te hogen in 2016 en voor de jaren daarna nadere afspraken te maken. Het structurele nadeel vanaf 2017 van € 41.200 wordt meegenomen via de kadernota 2017.

Ad 7) Huurbetaling Willem III (ten laste van de frictiekosten)

In het kader van de bezuinigingen op cultuur is in overleg met de gemeente de Cultuurwerf met Beeldende Kunst gestopt. De ruimte in het pand Willem III waarin deze activiteit plaatsvond wordt door de gemeente vanaf 1999 voor 50 jaar gehuurd van de woningbouwvereniging. Vanaf 1 maart 2015 komt de huur ten laste van de gemeente. Doordat per 1-1-2016 de Cultuurwerf volledig uit het pand Willem III is vertrokken, is in 2016 ten opzichte van 2015 het nadeel verder opgelopen. Voor 2016 bedraagt het nadeel

€ 42.742. In 2016 wordt getracht met woningbouwvereniging tot overeenstemming te komen over beëindiging van de huurovereenkomst van het pand Willem III.

Ad 8) Saldo tweede kwartaalrapportage

Het saldo van de tweede kwartaalrapportage is positief. Dat heeft de volgende redenen:

- In de begroting is rekening gehouden met lasten voor de (her)huisvesting van de scholen in Souburg Zuid. Doordat er ten tijde van de tweede kwartaalrapportage nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de invulling van de (her)huisvesting kon € 312.000 incidenteel vrij vallen ten gunste van de algemene middelen.
- Op basis van de verdiepende onderzoeken naar aanleiding van de clusteranalyse 2015 is geconstateerd dat de integratie-uitkering WMO (huishoudelijke hulp) lager is dan wat er is begroot voor de 'oude' Wmo Huishoudelijke Hulp/Zorg taken. Op basis van de gemaakte analyse is gebleken dat er € 500.000 aan eigen gemeentelijke middelen in de begroting zijn opgenomen ten behoeve van deze taken. Derhalve wordt het budget WMO Huishoudelijke Hulp/Zorg vanaf 2016 structureel verlaagd met € 500.000 structureel en ten gunste van de algemene middelen gebracht.
- De verwerking van de meicirculaire 2016 heeft tot een structureel positief resultaat geleid op de gemeentelijke begroting oplopend van € 220.000 in 2016 naar € 1.203.000 in 2020. Enkel de jaarschijf 2017 laat een negatieve ontwikkeling zien van € 44.000. Dit is voornamelijk het gevolg van de ontwikkeling van de uitkeringsbasis en een gemiddeld hoger aantal uitkeringsgerechtigden.
- In de begroting 2016 zijn de kapitaallasten van de investeringen opgenomen. Dit betreft investeringen van de jaarschijf 2016 en investeringen uit voorgaande jaren die nog niet zijn opgevraagd. Doordat bovengenoemde investeringen later worden uitgevoerd dan verwacht is er een onderuitputting op de kapitaallasten van € 923.240. In de begroting 2016 is reeds rekening gehouden met een onderuitputting op de kapitaallasten van de investeringen uit de jaarschijf 2016 van € 396.000. Per saldo is er een incidenteel voordeel van € 527.000.

Ad 9) Personeel (ten laste van de frictiekosten)

In het kader van het reeds ingezette bezuinigingstraject zijn er in 2016 incidenteel extra ombuigingsgerelateerde personeelskosten, die zijn onttrokken aan het frictiekostenbudget.

Ad 10) Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten (Groen, VRI en Openbare verlichting)

Voor het onderhoud van de kapitaalgoederen groen, verkeersregelinstallaties en openbare verlichting volgens de bijbehorende beheerplannen zijn een aantal investeringskredieten goedgekeurd. De kapitaallasten van deze kredieten worden structureel meegenomen in het aanvaardbare tekort.

Ad 11) Onderdekking reiniging niet ten laste van artikel 12-uitkering 2016

In paragraaf 5.4 is geconstateerd dat als voor 2016 het BTW-aandeel wordt meegerekend bij de totale lasten van de reiniging er een onderdekking resteert van € 63.957. De inspecteurs zijn van mening dat een onderdekking bij de reiniging niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort wordt hiermee dan ook gecorrigeerd.

Ad 12) Tweede fase onderzoek sport- en welzijnsaccommodaties (ten laste van de frictiekosten)

Met betrekking tot het onderzoek naar sport- en welzijnsaccommodaties wordt een vervolgonderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Copiergroep. Dit vervolgonderzoek betreft een exploitatieberekening accommodaties, het meerjaren onderhoudsplan buitensport, een benchmark m.b.t. zwembaden, enquêtes onder gebruikers van accommodaties en bezuinigingsvoorstellen voor de buitensport.

Ad 13) Inbreng reserves

Gezien de ontwikkeling van de stand van de algemene reserve alsmede de omvangrijke schuldpositie wordt in paragraaf 4.4 voorgesteld de vrijvallende reserves ten gunste van

het negatieve saldo van de algemene reserve te brengen. Dat betekent dat er geen inbreng vanuit de reserves is om het begrotingstekort te verkleinen. Hierbij hebben de inspecteurs de ontwikkeling van het totale saldo van de algemene reserve in de loop van 2016 in beoordeling genomen. In 2016 zijn conform het bijzondere voorschrift in het inspectierapport 2015 de bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade van respectievelijk € 205.000, € 78.000 en € 200.000 vrijgevallen en toegevoegd aan de algemene reserve (zie paragraaf 4.4 en bijlage 4.1).

Voorgestelde aanvullende uitkering

Gelet op het vorenstaande alsmede het feit dat het relevante tekort is geschoond van alle gevolgen van de grondexploitaties, wordt voorgesteld Vlissingen een aanvullende uitkering voor het jaar 2016 te verlenen van € 1.434.000.

7.5 Saneringstermijn en -begroting en passende bijdrage

De artikel 12-handleiding geeft aan dat tekorten in de grondexploitatie niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds kunnen worden afgewenteld. Ten eerste hangt dit af van de mate waarin de historische uitgaven onontkoombaar en onuitstelbaar zijn geweest en in hoeverre de gemeente een en ander kan worden aangerekend. Ten tweede speelt hierbij mee welke mogelijkheden de gemeente zelf heeft om de lasten in de toekomst te kunnen opvangen. Wanneer er sprake is van beleid met grote risico's met als gevolg een negatieve financiële positie van de gemeente, dan betekent dit dat de gemeente een navenant grotere eigen inspanning zal moeten leveren. Onderstaand wordt dan ook ingegaan op de door de inspecteurs voorgestelde saneringstermijn van de als gevolg van tekorten in de grondexploitatie ontstane negatieve algemene reserve, op de daarvoor benodigde saneringsbegroting en op passende bijdrage van Vlissingen bij de sanering van de negatieve algemene reserve.

Saneringstermijn

Met betrekking tot de termijn waarbinnen de negatieve algemene reserve wordt gesaneerd stellen de inspecteurs het volgende voor:

1. - In verband met de conjunctuurgevoeligheid van tekorten op de grondexploitatie wordt een saneringstermijn voorgesteld van 10 jaar. Binnen deze 10 jaar dient de negatieve algemene reserve geheel gesaneerd te worden.
2. - Het begin van de looptijd van de saneringstermijn dient te starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan die sanering is gemaximeerd. De reden is dat indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt er sprake dient te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. De provinciale toezichthouder kan hierbij een termijn van maximaal 10 jaar toestaan in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Indien de termijn van 10 jaar voor Vlissingen in 2015 zou zijn ingegaan, zou de saneringslast onderdeel zijn van het relevante tekort waardoor de artikel 12-gemeente beter af zou zijn dan een preventieve gemeente die op eigen kracht de negatieve reserve wegwerkt. Uitgaande van een saneringsbegroting in 2017 die veronderstelt dat pas in het vierde jaar van de meerjarenraming de maximale eigen inspanning wordt bereikt, komt dit voor Vlissingen neer op een start van de saneringstermijn in 2020.
3. - Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven alsmede de omvang van de artikel 12-steun adviseren de inspecteurs een actualisatie-onderzoek door hun inspectie voor te stellen omstreeks 2023 en afhankelijk van de situatie dan eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient in te gaan op de hoogte van de te saneren algemene reserve (herziening grondexploitaties: zijn de huidige inschattingen realistisch gebleken), op de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen en op de (resterende) looptijd van de sanering.

Saneringsbegroting

De aanpak van de artikel 12-inspecteurs is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat in de daarop volgende fase kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment en dus niet op voorhand zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen. Concreet betekent dit dat er voor 10 jaar (vanaf 2020 tot en met 2029) een saneringsbegroting wordt opgesteld waarbij een overschot op deze begroting wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve. Tot nu toe worden in de programmabegroting negatieve saldi gepresenteerd. De op te stellen saneringsbegroting moet er toe leiden dat dit tekort wordt omgebogen in een overschot. Dit overschot moet een zodanige omvang hebben dat gesproken kan worden van een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan het wegwerken van de negatieve reserve. In paragraaf 7.5.1 wordt een eerste indicatie gegeven van de op te stellen saneringsbegroting, op basis van de cijfers zoals bekend in het voorliggende inspectierapport. Deze kunnen echter nog veranderen.

Passende bijdrage Vlissingen

Indien een gemeente een negatieve algemene reserve heeft als gevolg van afboekingen bij de grondexploitatie (of op grond van andere redenen), dan dient deze gemeente zelf een passende bijdrage te leveren aan de sanering van deze negatieve algemene reserve. Bij de bepaling van de hoogte van deze passende bijdrage zijn er een aantal uitgangspunten:

- De artikel 12-handleiding gaat uit van onderzoek en analyse van de specifieke problematiek bij de betreffende gemeente en dus van maatwerk. Zie ook bijlage 7.1 met een aantal bepalingen in de artikel 12-handleiding over de grondexploitatieproblematiek:
 - Na onderzoek naar eigen beleid gemeente kan al dan niet een zwaarder accent gelegd worden op de eigen inspanning van de gemeente (bijlage 7.1 punt a).
 - Binnen de aanvullende uitkeringsperiode dient het verloop van het begrotingssaldo beoordeeld te worden en eventueel maatregelen te worden getroffen hieromtrent (bijlage 7.1 punten b en d).
 - Beoordeeld dient te worden waar de risicoaansprakelijkheid ligt en op basis daarvan kunnen maatregelen worden getroffen (bijlage 7.1 punt c).
 - Onderzocht moet worden welke mogelijkheden de gemeente zelf heeft om in de toekomst de lasten zelf op te vangen (bijlage 7.1 punt c).
 - Een periode kan gehanteerd worden voor de sanering van 10 jaar of meer (bijlage 7.1 punt e).
- Afgewogen dient te worden dat aan de ene kant de gemeente niet te veel krijgt via de aanvullende uitkering en aan de andere kant wel de financiële problematiek uiteindelijk wordt opgelost, zodat de gemeente weer op eigen benen kan staan en kan doen wat vergelijkbare gemeenten ook kunnen. Na de artikel 12-status stopt uiteraard de bijdrage.
- Binnen een artikel 12-traject moet ook rekening worden gehouden met niet in het gemeentefonds gehonoreerde structuurkenmerken, die bovendien wel eventueel mede de artikel 12-status veroorzaakt kunnen hebben.
- Deze uitgangspunten zijn toegepast bij artikel 12-trajecten in het verleden bij het onderzoek naar wat de specifieke gemeente zelf nog kan en waar een aanvullende uitkering voor nodig is.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten wordt voor de gemeente het saldo van de saneringsbegroting als uitgangspunt genomen bij de bepaling van de passende bijdrage. De totstandkoming van dit saldo wordt beoordeeld door de inspecteurs waarbij met name gekeken wordt:

1. - of de OZB-tarieven zijn gestegen naar 140/150% van het landelijk gewogen gemiddelde en er op basis van deze tarieven voldoende OZB-opbrengst wordt gerealiseerd;

2. - of de onderzoeken naar de mogelijke bezuinigingen op basis van de clusteranalyse voldoende hebben opgeleverd zodat het voorzieningenniveau van de gemeente meer is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds.

Met andere woorden: op basis van de clusteranalyse en een verhoging van de OZB kijkt de inspecteur juist naar wat echt mogelijk is binnen de gemeente en houdt rekening met de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente en met de specifieke omstandigheden (structuurkenmerken) van de gemeente. Er is flexibiliteit en daarnaast creëert de inspecteur ook meer draagvlak bij de gemeente om daadwerkelijk een eigen inspanning te leveren, omdat onderzocht wordt wat echt mogelijk is bij de betreffende gemeente. Er wordt dan ook rekening gehouden met mee- en tegenvallers zowel als de inspecteur nog onderzoek uitvoert als ook gedurende de saneringsperiode, via een actualisatieonderzoek halverwege. Er wordt dan niet alleen gekeken naar de afboekingen van de grondexploitatie en dus naar de hoogte van de te saneren algemene reserve, maar ook naar de omvang van de vastgestelde passende eigen bijdrage van de gemeente. Op deze vlakken kan dan worden bijgestuurd.

Zoals aangegeven beoordelen de inspecteurs de hoogte van het saldo op de saneringsbegroting en dus de hoogte van de passende bijdrage van de gemeente aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Gedurende het artikel 12-traject wordt hierop ook gestuurd door de inspecteur zodat er daadwerkelijk een passende bijdrage ontstaat. Mochten de inspecteurs van mening zijn dat de hoogte van de saneringsbegroting toch nog onvoldoende is dan kunnen zij via een bijzonder voorschrift extra maatregelen opleggen zoals:

1. - Indien de inspecteurs van mening zijn dat er niet voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds en er nog extra bezuinigingsmogelijkheden zijn, zal een extra inspanning van de gemeente worden gevraagd via een op te nemen stelpost 'nog te bezuinigen' in de saneringsbegroting.
2. - Een passende bijdrage via een minimaal te realiseren begrotingsoverschot ter hoogte van het verschil in opbrengst tussen het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief en 140% of 150% van het landelijk gewogen gemiddeld OZB-tarief.

Het uitgangspunt bij maatregel ad 2 is dat de gemeente in staat moet worden geacht de taken uit te voeren met de middelen verkregen via de uitkering uit het gemeentefonds en de inkomsten OZB. Een van de uitgangspunten van het verdeelstelsel van de Fvw is dat er een goede aansluiting is tussen de verdeling van het gemeentefonds en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van die verdeling via de verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. Op deze wijze worden de nettolasten van de gemeente per cluster vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven op de verschillende clusters. Als een gemeente een hoger voorzieningenniveau heeft dan op grond van de structuurkenmerken mag worden verwacht dan moet die gemeente, gegeven de artikel 12-status, terug naar een voorzieningenniveau dat in stand kan worden gehouden met de middelen verkregen via de uitkering gemeentefonds en de OZB.

Het gemeentefonds houdt rekening met OZB-inkomsten op basis van het rekesttarief. Dit tarief is lager dan het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Dit betekent dat de gemeente uit moet kunnen komen met de algemene uitkering en inkomsten OZB gelijk aan het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Een hoger dan gemiddeld OZB-tarief mag in geval van een artikel 12-gemeente niet worden gebruikt voor een hoger voorzieningenniveau maar moet een bijdrage leveren aan het saneren van de negatieve algemene reserve.

In paragraaf 7.5.2 wordt een eerste cijfermatige indicatie gegeven van de sanering van de algemene reserve. Dit zijn echter voorlopige cijfers, die nog kunnen veranderen.

7.5.1 Saneringsbegroting

In onderstaande tabel 7.4 wordt een eerste indicatie gegeven van de saldi van de op te stellen saneringsbegroting. Deze eerste indicatie dient om inzicht te geven in de voorgestelde wijze van sanering van de algemene reserve. De gepresenteerde cijfers zijn op basis van de aanwezige informatie in dit voorliggende inspectierapport over 2016 en zijn niet definitief. De gepresenteerde cijfers kunnen nog veranderen door exogene factoren en zullen daarnaast nog veranderen door de uitkomsten van de nog lopende onderzoeken, de in deze paragraaf genummerde punten 12 t/m 21. De definitieve saneringsbegroting wordt gepresenteerd in het inspectierapport over 2017.

De inspecteurs zijn van mening dat het in tabel 7.4 gepresenteerde voorlopige saldo van de saneringsbegroting van € 3,7 miljoen op basis van huidig inzicht nog niet voldoende is. Gezien de in hoofdstuk 6 geconstateerde ruimte boven het gemeentefonds zien de inspecteurs nog ruimte voor extra bezuinigingen en dus een hoger saldo op de saneringsbegroting als passende bijdrage van Vlissingen. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 6 is het daarom essentieel dat er door Vlissingen meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

Ingegaan wordt op de stand van zaken en eventuele (voorlopige) financiële consequenties van onderstaande nadere onderzoeken, die een rol spelen bij de bepaling van het relevante begrotingstekort in de komende jaren, de passende bijdrage van Vlissingen aan het saneren van de negatieve algemene reserve en de op te stellen saneringsbegroting:

- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen;
- de actualisatie van de grondexploitaties en de verhoging van de verliesvoorzieningen grondexploitaties;
- ontvlechting van de grondexploitatie en de 'normale' exploitatie; -
- de uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis;
- de afboekingen van onterecht geactiveerde vaste activa;
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier;
- verhoging van de OZB;
- realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen;
- verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015;
- verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves.

Tabel 7.4 Voorlopige saldi saneringsbegroting (bedragen x € 1.000)

Omschrijving/correcties		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		bijzonderheden				
		2016	s	i	2017	s	i	2018	s	i	2019	s	i		2020	s	i	
Relevant tekort stand inspectierapport 2016		-1.434	-2.725	1.291	-1.338	-667	-671	452	452	0	1.901	1.901	0	1.901	1.901	0	0	Zoals berekend in paragraaf 7.4
Kadernota 2017:																		
1	Actualisatie budgetten bestaand beleid	0	0	0	-402	48	-450	51	51	0	54	54	0	38	38	0	0	Specificatie in Kadernota 2017
2	Uitkering gemeentefonds													656	656	0	0	T/m 2019 Reeds ten laste berekende relevant tekort 2016. Zie paragraaf 7.4, punt 8
3	Financiële uitgangspunten 2017-2020	0	0	0	-182	-182	0	-595	-595	0	-1.106	-1.106	0	-1.585	-1.585	0	0	Specificatie in Kadernota 2017
Begroting 2017:																		
4	Uitkering gemeentefonds				458	458	0	1.062	1.062	0	1.379	1.379	0	1.575	1.575	0	0	
5	Financiële uitgangspunten 2017-2020	0	0	0	279	279	0	563	563	0	1.237	1.237	0	1.081	1.081	0	0	
6	Lagere rente en investeringsplanning	0	0	0	192	192	0	261	261	0	282	282	0	70	70	0	0	
7	Hoger volume toeristenbelasting	0	0	0	43	43	0	43	43	0	43	43	0	43	43	0	0	
8	Omgevingswet	0	0	0	-73	-73	0	-173	-173	0	-160	-160	0	-160	-160	0	0	
9	Lagere opbrengsten omgevingsvergunningen	0	0	0	-89	-89	0	-96	-96	0	-100	-100	0	-101	-101	0	0	
10	Orionis	0	0	0	-782	-782	0	-1.307	-1.307	0	-1.868	-1.868	0	-1.868	-1.868	0	0	
11	Overige	0	0	0	-6	-6	0	-67	-67	0	66	66	0	90	90	0	0	
(Lopende) Onderzoeken:																		
12	Actualisatie beheerplannen kapitaalgoederen	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
13	Actualisatie van de grondexploitatie																	Ten laste algemene reserve. Zie paragraaf 4.3, bijlagen 4.1 en 4.3
14a	Elementen GREX uit de 'normale' exploitatie																	Ten laste algemene reserve. Zie paragraaf 7.4, punt 1 en 2
14b	Uit de GREX naar de 'normale' exploitatie	0	0	0	-2.929	-2.929	0	-3.329	-3.329	0	-1.039	-1.039	0	-1.361	-1.361	0	0	Zie bijlage 7.2
15	Onderzoeken Orionis	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
16	Afboekingen onterecht geactiveerde vaste activa																	Ten laste algemene reserve. Zie paragraaf 4.3, bijlagen 4.1 en 4.5
17	Onderzoek naar de historie Scheldewijk																	
18	Verhoging OZB naar 150% landelijk gemiddelde	0	0	0	741	741	0	1.507	1.507	0	2.299	2.299	0	3.117	3.117	0	0	Zie paragraaf 5.3, tabel 5.5
19	Niet realiseren van de reeds ingezette bezuinigingen	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
20	Onderzoek extra bezuinigingen clusteranalyse 2015	0	0	0	130	130	0	170	170	0	209	209	0	209	209	0	0	Zie paragraaf 6.4, bijlage 6.7
21	Inbreng bestemmingsreserves en stille reserves																	Ten gunste algemene reserve. Zie paragraaf 7.4, punt 13
Voorlopig saldo saneringsbegroting		-1.434	-2.725	1.291	-3.958	-2.837	-1.121	-1.458	-1.458	0	3.197	3.197	0	3.705	3.705	0	0	
bedragen x € 1.000		s = structureel i = incidenteel																

bedragen x € 1.000

s = structureel

i = incidenteel

Ad 1) Actualisatie budgetten bestaand beleid

Een specificatie staat in de kadernota 2017. Het incidentele nadeel in 2017 betreft het groot onderhoud van de Sloebrug (nadeel € 450.000). Daarnaast is er een structureel nadeel van uiteindelijk € 155.000 in 2019 in verband met gemaakte afspraken m.b.t. verrekening van overhead van een drietal samenwerkingsvormen op het vlak van ICT, belastingzaken en toeleiding tot de Wmo en jeugdzorg tussen gemeenten op Walcheren en Schouwen-Duiveland. De twee belangrijkste structurele voordelen zijn een daling van de bijdrage aan de Veiligheidsregio Zeeland van uiteindelijk € 148.000 in 2020 en het structurele effect van de extra afwaardering vaste activa in de jaarrekening 2015 van € 103.000.

Ad 2) Uitkering gemeentefonds

De verwerking van de meicirculaire 2016 heeft tot een structureel positief resultaat geleid op de gemeentelijke begroting oplopend van € 220.000 in 2016 naar € 1.203.000 in 2020. Enkel de jaarschijf 2017 laat een negatieve ontwikkeling zien van € 44.000. Dit is voornamelijk het gevolg van de ontwikkeling van de uitkeringsbasis en een gemiddeld hoger aantal uitkeringsgerechtigden. Deze verhoging van de uitkering uit het gemeentefonds is reeds verwerkt in het relevante tekort via de tweede kwartaalrapportage. Alleen de verhoging tussen 2020 en 2019 van € 656.000 (= € 1.203.000 – € 547.000) is nog niet structureel verwerkt.

Ad 3) Financiële uitgangspunten 2017-2020

Een specificatie staat in de kadernota 2017. De nadelen hebben vooral te maken met de inflatie van de materiële budgetten en salarissen. Voor de indexering van de materiële budgetten wordt rekening gehouden met een inflatie van 0,6% voor de jaarschijf 2017. Voor de meerjarenraming 2018-2020 wordt uitgegaan van een inflatie van +1%. Voor de ontwikkeling van de salarissen wordt uitgegaan van een ontwikkeling van +1% voor de jaarschijf 2017 en voor de jaren 2018 en verder van een jaarlijkse ontwikkeling van +2%. Daar staat tegenover een verhoging van de belastingen. Voor de verhoging van de OZB tarieven, de overige gemeentelijke belastingen en de leges wordt uitgegaan van een

jaarlijkse verhoging op basis van de Consumenten Prijs Indexcijfers (CPI). Op basis van de ontwikkeling van het CPI wordt voor de jaarschijf 2017 gerekend met 0,6%. Voor de meerjarenbegroting 2017 - 2019 wordt gerekend met een indexatie van + 1%.

Ad 4) Uitkering gemeentefonds

Dit betreft de effecten van de septembercirculaire 2016. De ramingen van het accres voor de komende jaren zijn voordeliger dan die de meicirculaire. Voor Vlissingen betekent dit een toename van de algemene uitkering van € 0,458 miljoen in 2017 oplopend tot € 1,575 miljoen in 2020. Het effect van de mutaties van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen worden budgetneutraal geraamd en hebben dus nu geen begrotingseffect. De inspecteurs zijn echter wel van mening dat dit dient te worden meegenomen bij de verdiepingsonderzoeken naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015.

Ad 5) Financiële uitgangspunten 2017-2020

De doorrekening van de financiële uitgangspunten leidt tot een positieve bijstelling. Het betreft voornamelijk de posten materiële budgetten en salarissen. In de materiële budgetten was de jaarschijf 2019 in de Programmabegroting 2016 tegen een te hoog indexpercentage opgenomen. In de programmabegroting 2017 wordt rekening gehouden met een inflatie van 0,6% voor de jaarschijf 2017. Voor de meerjarenraming 2018 - 2020 wordt uitgegaan van een inflatie van +1%. Tevens levert de gedetailleerde doorrekening van de salarissen een voordelig resultaat op. De salarissen zijn berekend op basis van de vastgestelde formatie met bijbehorende werkelijke inschaling. Daarnaast wordt in de Programmabegroting 2017 rekening gehouden met 0,5% stijging als gevolg van CAO ontwikkelingen en 0,5% stijging als gevolg van periodieke verhogingen. Voor de meerjarenraming 2018 - 2020 wordt uitgegaan van een jaarlijkse inflatie van +2% (1,5% CAO ontwikkelingen en 0,5% periodieke verhogingen)

Ad 6) Lagere rente en investeringsplanning

Door herfinanciering van leningen treedt een rentevoordeel op ten opzichte van de Programmabegroting 2016. De komende jaren volgen omvangrijke herfinancieringen die, op basis van de huidige rentepercentages, naar verwachting een herfinancieringsvoordeel gaan opleveren. Tevens was in de Programmabegroting 2016 rekening gehouden met de kapitaallasten voor de infrastructuur van bedrijventerrein Souburg (doortrekken Marie Curieweg), deze is echter opgenomen in de per december 2015 vastgestelde grondexploitatie bedrijventerrein Souburg.

Ad 7) Hoger volume toeristenbelasting

In 2015 was sprake van een hoger aantal overnachtingen waardoor meer opbrengsten werden gerealiseerd. Het hogere aantal overnachtingen doet zich eveneens voor in 2016 en de verwachtingen is dat dit een structureel effect betreft. Derhalve zijn de opbrengsten voor de toeristenbelasting structureel opgehoogd met € 43.000. Deze ophoging is exclusief de hogere opbrengst van structureel € 25.000 als gevolg van de hogere tarieven voor de toeristenbelasting.

Ad 8) Omgevingswet

Per 1 januari 2019 zal de nieuwe Omgevingswet van kracht zijn. Dit betekent a) een actualisering/vernieuwing van het beleid en b) extra taken voor de gemeente. In het kader van de nieuwe Omgevingswet ligt de nadruk niet meer uitsluitend op de ruimtelijke ordening maar op het ruimere meer omvattende beleidsveld: de fysieke leefomgeving. Om de doelen van de wet te realiseren is een verandering nodig op het gebied van integrale samenwerking, beleid, werkprocessen, informatiesystemen en een verandering van de (bestuurs-)cultuur van de verschillende overheden. In het door het Rijk en VNG/IPO gesloten bestuursakkoord m.b.t. de nieuwe omgevingswet is o.a. afgesproken dat iedere partij zelf bijdraagt aan de transitiekosten (dit zijn kosten voor de transitie naar het werken met deze nieuwe wetgeving) van de wet. De extra lasten hiervoor zijn voor Vlissingen € 73.000 in 2017 oplopend naar € 160.000 in 2019. Uiteindelijk zal de nieuwe omgevingswet zeer waarschijnlijk besparingen met zich meebrengen voor de gemeenten.

Ad 9) Lagere opbrengsten omgevingsvergunningen

De geraamde opbrengsten vanuit de verstrekte omgevingsvergunningen zijn circa € 700.000 structureel. Op basis van de huidige inschatting wordt voor 2016 een opbrengst van circa € 600.000 verwacht. Met de voorgestelde aanpassing wordt een structureel opbrengstenniveau van € 600.000 geraamd voor de komende jaren.

Ad 10) Orionis

Op 30 september 2016 zijn de voorlopige Rijksbudgetten 2017 voor de uitkeringen bekend gemaakt. Voor Walcheren betekent dit een fors negatief effect. Deze negatieve effecten zijn, vooruitlopend op de aanpassing van de begroting Orionis 2017, structureel in de gemeentelijke Programmabegroting 2017 verwerkt. Hierbij is rekening gehouden met de huidige vangnetregeling van het Ministerie van SZW die bepaalt dat het maximale tekort op de uitkeringen 7,5% ten opzichte van de rijksbijdrage mag zijn.

Ad 11) Overige

Tussen het moment van het opstellen van de Kadernota 2017 en het opstellen van de Programmabegroting 2017 - 2020 zijn diverse posten doorgerekend dan wel nader ingevuld. Dit betreffen voornamelijk de doorberekening van uren naar de grondexploitatie en diverse kleinere correcties.

Ad 12) Actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen

Om de realiteit van de onderhoudsramingen te beoordelen en te bezien of er sprake is van achterstallig onderhoud, zijn in Vlissingen diverse beheerplannen opgesteld. Bij de beoordeling van deze beheerplannen wordt per kapitaalgoed gekeken naar de hoogte van de noodzakelijke onderhoudskosten en of deze volledig zijn vertaald in de begroting. Getoetst wordt of de in de beheerplannen gepresenteerde noodzakelijke onderhoudskosten gebaseerd zijn op een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente (het hoogst noodzakelijk onderhoud om kapitaalvernietiging te voorkomen). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het nu aanwezige achterstallig onderhoud en het reguliere onderhoud in de toekomst. De beoordeling van de onderhoudsplannen wegen, VRI, openbare verlichting, kunstwerken, kades, gebouwen en groen vindt plaats in 2017.

Ad 13) Actualisatie van de grondexploitaties en de verhoging van de verliesvoorzieningen

Inmiddels is elke grondexploitatie geactualiseerd. Dit heeft geleid tot een verhoging van de verliesvoorziening grondexploitaties en de vorming van een risicovoorziening grondexploitaties. Daarnaast zijn deze voorzieningen gewaardeerd tegen eindwaarde. Daarmee is de algemene reserve verder negatief geworden. In paragraaf 4.3 en bijlage 4.3 wordt ingegaan op de precieze consequenties voor de te saneren algemene reserve.

Ad 14) Ontvlechting van de grondexploitatie en de 'normale' exploitatie

De saneringsbegroting gaat uit van een ontvlechting van de grondexploitatie. Met andere woorden alle elementen m.b.t. de grondexploitatie die in de 'normale' exploitatie zitten worden geëlimineerd. Daarnaast worden de bovenwijkse voorzieningen die in de grondexploitaties zitten 'overgeheveld' naar de 'normale' exploitatie.

Zoals aangegeven in paragraaf 7.4 is het relevante tekort reeds gezuiverd van alle posten m.b.t. de grondexploitatie die in de 'normale' exploitatie zitten. Het betreft de posten:

- sparen in verband met risicoprofiel Scheldekwartier (€ 1.100.000 per jaar);
- rente verliesvoorziening grondexploitaties (€ 1.434.000 in 2016, € 1.491.000 in 2017, € 1.551.000 in 2018 en € 1.613.000 in 2019);
- bijdrage grex vanuit exploitatie (€ 1.275.000 per jaar);
- de rente van de voorzieningen grondexploitaties a.g.v. de eerste herziening grondexploitaties 2016 van € 2.451.000 in 2016, 2.481.000 in 2017, 2.563.000 in 2018 en 2.534.000.

Door de gemeente is een inschatting gemaakt van de bovenwijkse voorzieningen die in de grondexploitaties zitten en 'overgeheveld' dienen te worden naar de 'normale' exploitatie. Dit heeft als consequentie dat de lasten van de 'normale' exploitatie stijgen door de kapitaallasten van deze bovenwijkse investeringen, maar ook dat de verliesvoorziening van de grondexploitaties daalt en daarmee te saneren algemene reserve. Op de daling van de verliesvoorziening als gevolg hiervan en de consequenties voor de te saneren algemene reserve wordt in hoofdstuk 4 ingegaan. De consequenties voor het saldo van de 'normale' exploitatie staan in tabel 7.4. De hogere kapitaallasten in 2017 en 2018 dan in 2019 en verder zijn een gevolg van de tijdelijke brug voor de tijdelijke ontsluiting van het Scheldekwardier, die per ultimo 2018 volledig is afgeschreven.

In bijlage 7.2 wordt een meerjarig cijfermatig overzicht gegeven van de ontvlechting.

Ad 15) Uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis

De gemeenschappelijke regeling Orionis voert voor de Walcherse gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen de Participatiewet uit. De begroting 2016 van Orionis laat een groter tekort zien dan op grond van het beleidsplan verwacht werd. Dit veroorzaakt voor een belangrijk deel de extra uitgaven op het cluster Werk en inkomen. De redenen zijn een significante hogere instroom en achterblijvende uitstroom van klanten en stijgende lasten van de bedrijfsvoering. Bij een gelijkblijvende bijdrage vanuit het Rijk zal dit leiden tot een hogere bijdrage van de deelnemende gemeenten. Momenteel lopen er verschillende onderzoeken met betrekking tot Orionis. Deze onderzoeken moeten vooral leiden tot antwoord op de vraag: hoe verhouden de bedrijfsvoeringskosten (totaal van uitvoeringskosten per beleidsaspect) van Orionis Walcheren zich tot de uit te voeren taken en kan dit efficiënter (c.q. wat zijn de beïnvloedbare kosten). Op basis van het antwoord op deze vraag kan helder worden welke maatregelen genomen kunnen worden om tot bezuinigingen te komen of waar juist extra middelen nodig zijn om taken efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren.

In hoofdstuk 6 wordt de stand van zaken beschreven van de onderzoeken. Tot op heden zijn er nog geen concrete bezuinigingsvoorstellen naar voren gekomen. Eind augustus 2016 heeft Berenschot wel een rapportage opgeleverd waarin ze op basis van interviews en een vergelijking met uitvoeringsorganisaties Participatiewet elders in het land aandachtspunten geven voor een verbeterd functioneren van Orionis Walcheren. Door het dagelijks bestuur van Orionis zijn de aandachtspunten uit de rapportage van Berenschot besproken en zijn vervolgacties benoemd. Deze vervolgacties zullen moeten leiden tot een verbetering van het financiële resultaat van Orionis.

Ad 16) Afboekingen ontrecht geactiveerde vaste activa

Het is gebruikelijk om binnen een artikel 12-traject de lijst van activa te beoordelen. Door de gemeente is geïnventariseerd welke vaste activa de afgelopen jaren op basis van het Bbv onrecht zijn geactiveerd en dus vervroegd dienen te worden afgeschreven. De gemeentelijke accountant heeft hierover geadviseerd. Deze afschrijvingen van in totaal € 1,8 miljoen hebben bij jaarrekening 2015 plaatsgevonden en zijn via de resultaatbestemming ten laste gekomen van de algemene reserve. Zie hiervoor hoofdstuk 4 en bijlage 4.1. In bijlage 4.5 staat een specificatie van de afschrijvingen en de redenen. Daarnaast is gekeken in hoeverre er naast de onrecht geactiveerde activa nog andere problemen spelen bij de boekwaarden en verwerking van vaste activa. De inspecteurs zijn echter van mening dat, omdat uit de kengetallen (paragraaf 3.3) blijkt dat Vlissingen niet bovenmatig veel vaste activa heeft, er binnen het huidige artikel 12-onderzoek geen ruimte is om hier (financiële) consequenties aan te verbinden.

Ad 17) Onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier

De grondexploitatie Scheldekwardier is een van de belangrijkste oorzaken van de verzwakte financiële positie van Vlissingen. Gezien dit belang en de verschillende betrokken partijen wordt de historie er van onderzocht. Verschillende bronnen zijn reeds verzameld maar een

volledig beeld is nog niet voor handen. In het rapport over 2017 zal hierop nader worden ingegaan.

Ad 18) Verhoging OZB

In het inspectierapport 2015 is als bijzonder voorschrift opgenomen dat Vlissingen het gemiddelde gewogen belastingtarief voor het onderdeel OZB vooralsnog dient te verhogen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gewogen gemiddelde OZB-belastingtarief. Wel is aangegeven dat indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw wordt beoordeeld.

In paragraaf 5.3 is ingegaan op de consequenties van een verhoging naar 150% in 2020. In tabel 5.5 staan per jaar te genereren extra opbrengsten ten opzichte van 2016. Hierbij is verondersteld dat het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief met 2% per jaar stijgt, de WOZ-waarden van de gemeente Vlissingen gelijk blijven en er in vier jaar vanaf 2017 een geleidelijke groei is van het gewogen gemiddelde tarief per jaar. In het inspectierapport 2017 zal e.e.a. opnieuw berekend moeten worden op basis van de dan aanwezige cijfers. We zien dat als Vlissingen in 2020 op 150% van het landelijk gewogen gemiddelde zit er in 2020 een extra opbrengst is van circa € 3,1 miljoen ten opzichte van 2016. Ten opzichte van 100% van het landelijk gewogen gemiddelde is in 2020 het verschil in opbrengst € 4,7 miljoen.

Ad 19) Realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen

In het berekende relevante tekort zit reeds een forse bezuinigingstaakstelling. In tabel 6.3 staat een overzicht per cluster van de voorgenomen bezuinigingstaakstelling. In bijlage 6.2 staat de stand van zaken van deze bezuinigingen. Op het moment dat een deel van deze bezuinigingen niet gerealiseerd worden, zal het relevante tekort verder oplopen. In dat geval zal in samenhang met de uitkomsten van het verdiepend onderzoek n.a.v. de clusteranalyse 2015 (zie ook volgend punt) worden bezien of een extra inspanning van de gemeente nodig is om te komen tot een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve.

Inmiddels is door de gemeente aangegeven dat de ingeboekte bezuinigingen in het kader van de in november 2013 door de raad aangenomen motie 15 %, welke tot doel heeft het signaal af te geven dat naast forse ingrijpende bezuinigingen binnen de verschillende producten ook de organisatie niet buiten schot mocht blijven, gedeeltelijk niet gerealiseerd gaan worden. De gemeente concludeert dat een maximale inspanning is geleverd om te voldoen aan de door de raad vastgestelde motie 15 % en dat in dit kader een substantiële bezuiniging op personeel en organisatie gerealiseerd kan worden van € 2,378 miljoen waarvan een belangrijk deel binnen de taakvelden sport en cultuur. Verdere bezuinigingsoperaties zijn verder onderzocht, maar worden door de gemeente ontraden omdat dit tot ongewenste maatschappelijke effecten zal leiden. Voorgesteld wordt de overblijvende taakstelling van € 1,122 miljoen ten laste te brengen van het algemene begrotingssaldo. De raad van de gemeente Vlissingen heeft daarbij wel besloten om op korte termijn een (kern)takendiscussie te starten, met gebruikmaking van de al beschikbare informatie, die binnen vier maanden leidt tot duidelijke keuzes over wat de gemeente moet, wil en kan met de ter beschikking staande financiële middelen. In het inspectierapport over 2017 wordt hierop teruggekomen.

Ad 20) Verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015

In het inspectierapport 2015 is aangegeven dat er door de gemeente Vlissingen op die clusters die structureel boven het gemeentefonds zitten een verdiepend onderzoek dient plaats te vinden naar mogelijke extra bezuinigingsmogelijkheden per cluster naast de reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingen. Het betreft de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en

Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, die op basis van de cijfers in 2015 zelfs na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen structureel nog boven de ijkpunten van het gemeentefonds zitten. De clusters Bestuur en algemene ondersteuning en Cultuur en ontspanning zitten op basis van de cijfers 2015 na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen onder het niveau van het gemeentefonds.

In paragraaf 6.4 wordt per cluster ingegaan op de uitkomsten en stand van zaken van dit verdiepingsonderzoek. In bijlage 6.7 staat een schema met mogelijke extra bezuinigingen zoals geïnventariseerd in het verdiepende onderzoek. Naast de bezuiniging van € 0,5 miljoen op de Wmo huishoudelijke hulp (verwerkt in de Tweede Kwartaalrapportage 2016), is tot nu toe een bedrag van € 209.000 structureel in 2019 als gerealiseerde bezuiniging naar voren gekomen uit het verdiepingsonderzoek. In dit kader lopen er nog wel een aantal vervolgonderzoeken, die kunnen leiden tot extra bezuinigingen. Ook hier zal worden gezien of dit voldoende is of een extra inspanning van de gemeente nodig is om te komen tot een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. De inspecteurs zijn nu van mening dat ondanks bovengenoemde eerste resultaten uit het verdiepend onderzoek het essentieel is dat er meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

Ad 21) Verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves.

Bij de bestemmingsreserves en voorzieningen wordt jaarlijks aan de hand van de jaarrekening steeds zo goed als mogelijk beoordeeld of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, strikt nodig is. Een en ander dient door de gemeente te worden aangetoond en gebaseerd te zijn op een aantoonbare verplichting, realistische bestedingsplannen dan wel risicoraming. Ook dient bekeken te worden of stille reserves op korte termijn te gebruiken zijn voor het verminderen van het tekort. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan.

7.5.2 Sanering algemene reserve

In tabel 7.5 wordt inzicht gegeven in de voorgestelde sanering van de negatieve algemene reserve. Dit betreffen echter voorlopige cijfers. In het inspectierapport 2017 wordt de definitieve tabel gepresenteerd. Vooralsnog wordt in deze tabel uitgegaan van een passende bijdrage van Vlissingen ter hoogte van het voorlopige saldo van de saneringsbegroting zoals berekend in paragraaf 7.5.1. Ook hier geldt echter, zoals aangegeven in paragraaf 7.5.1, dat de inspecteurs van mening zijn dat de passende bijdrage zoals nu berekend op basis van cijfers voor zo ver nu bekend van € 3,7 miljoen naar huidig inzicht nog niet voldoende is.

Tabel 7.5 Sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Vindplaats	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
1 Stand te saneren algemene reserve voor sanering in jaar t	Paragraaf 4.3	-116.560	-104.240	-92.024	-79.915	-67.921	-56.050	-44.315	-32.738	-21.353	-10.232	
2 Sanering via passende bijdrage Vlissingen	Paragraaf 7.5.1 en 7.5.2	3.705	3.742	3.779	3.817	3.855	3.894	3.933	3.972	4.012	4.052	38.761
3 Sanering via aanvullende uitkering GF		7.951	7.840	7.724	7.599	7.465	7.316	7.146	6.941	6.665	5.787	72.434
4 Daling rente voorzieningen GREX a.g.v. sanering jaar t		664	634	605	578	551	525	498	472	444	394	5.365
Stand te saneren algemene reserve na sanering in jaar t		-104.240	-92.024	-79.915	-67.921	-56.050	-44.315	-32.738	-21.353	-10.232	0	

Ad 1) Stand te saneren algemene reserve voor sanering jaar t

Dit betreft de te saneren negatieve algemene reserve. De hoogte van deze te saneren negatieve algemene reserve is als volgt berekend:

- 1) Hoogte algemene reserve 2016 zoals berekend in paragraaf 4.3: - € 119.756.000
- 2) Voorlopig begrotingssaldo 2019 (tabel 7.4) + € 3.197.000
- 3) Voorlopige hoogte algemene reserve 2020 - € 116.560.000

Het rekeningssaldo 2017 en het begrotingssaldo 2018 worden betrokken bij de aanvullende uitkering over 2017 en 2018. Als gevolg van de sanering (punten 2 en 3) en rente-effecten (punt 4) daalt de te saneren algemene reserve (inclusief de vorming van de 2% drempel, zie paragraaf 4.3) in de periode 2020 t/m 2029 naar nul en naar het oordeel van de inspecteurs wordt daarmee de grondexploitatieproblematiek zoals nu bekend opgelost.

Ad 2) Sanering via passende bijdrage van Vlissingen

Hierbij wordt uitgegaan van de berekening in paragraaf 7.5.1 van de voorlopige hoogte van het saldo van de saneringsbegroting in 2020 als passende bijdrage van Vlissingen. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd met 1%. In plaats hiervan kan echter ook zoals aangegeven in paragraaf 7.5.2 uiteindelijk gekozen worden voor de passende bijdrage op basis van het verschil in OZB-opbrengst tussen 100% en 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief.

Ad 3) Sanering via aanvullende uitkering gemeentefonds (GF)

Uit de tabel blijkt dat naast de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen, gezien de omvang van de negatieve algemene reserve, in de jaren 2020 tot en met 2029 een jaarlijkse artikel 12-bijdrage nodig zal zijn om Vlissingen na 2029 financieel gesaneerd weer uit de artikel 12-situatie te laten treden.

Ad 4) Daling rente voorziening grondexploitaties (grex) a.g.v. sanering jaar t

In de te saneren algemene reserve zitten ook de rente-effecten van het waarderen van de voorzieningen grondexploitatie op eindwaarde. Zie hiervoor paragraaf 4.3 en bijlage 4.4. Door elk jaar een deel van de negatieve reserve te saneren stijgt niet alleen de algemene reserve, maar daalt ook de eindwaarde van de voorzieningen grondexploitaties in dat jaar. Daardoor worden de rente-effecten (tegen eindwaarde) elk volgend jaar kleiner. De te saneren negatieve reserve wordt dan ook elk jaar gecorrigeerd voor de lagere rente-effecten.

7.6 Bijzondere voorschriften

Bijzondere voorschriften hebben tot doel beïnvloedbare bijzondere omstandigheden in de artikel 12-gemeente bij te sturen, zodat de financiële problematiek wordt verkleind. Daartoe worden in dit rapport een aantal bijzondere voorschriften voorgesteld:

1) Saneringsbegroting 2017-2020 met maximale gemeentelijke bijdrage in 2020

Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke passende gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Naast de reeds ingezette bezuinigingen, die gerealiseerd dienen te worden, wordt een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen zodat op de clusters die boven het gemeentefonds zitten en waar inmiddels verdiepend onderzoek plaatsvindt (Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling) meer wordt toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds.

2) Met ingang van 2017 verhogen OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020

Een stijging van de OZB dient onderdeel uit te maken van de saneringsbegroting. De gemeente dient het gemiddelde gewogen belastingtarief voor het onderdeel OZB te verhogen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde gewogen OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft kan de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.

3) Vrijval bestemmingsreserves

De bestemmingsreserves Verbetering woningen particulieren en Stadsvernieuwingsgelden dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

4) Instandhouding reserve Ouderenhuisvesting

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Ouderenhuisvesting worden de voorwaarden verbonden dat:

- a) De middelen in deze reserve geheel dienen te worden besteed ter compensatie van de onrendabele top van de realisatie van het zorgcentrum Oranjeplein en niet aan andere doeleinden.
- b) Eventuele tegenvallers hierbij waardoor het verschil tussen de grondkosten en de dekking (onrendabele top) groter wordt, dienen door de gemeente zelf te worden gedekt en komen niet ten laste van de aanvullende uitkering in het kader van artikel 12.

5) Instandhouding reserve Bomruiming

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Bomruiming wordt de voorwaarde verbonden dat het bedrag van de reserve alleen wordt gebruikt voor onderzoek naar niet-gesprongen conventionele explosieven en voor daadwerkelijke bomruiming die nu (nog) niet zijn toe te rekenen aan specifieke projecten.

6) Onderzoek te gelde maken stille reserves

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden

7) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve

Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grondexploitaties niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen. Wel zijn de inspecteurs van mening dat als op deze grondexploitaties in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd deze winst dan gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.

8) Bij de reiniging dient in 2017 sprake te zijn van 100% lastendeckendheid

Het dekkingspercentage in 2016 voor de reiniging inclusief BTW is 99%, waardoor er sprake is van onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort is hier dan ook mee gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage structureel 100% te zijn.

7.7 Conclusie

De raad van Vlissingen heeft voor het jaar 2016 een begroting vastgesteld met een tekort van € 6.082.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten is het structurele saldo € 4.790.000 negatief. Het geaccepteerde begrotingstekort 2016 is vervolgens bepaald door te corrigeren voor de kapitaallasten van nog niet bestede investeringskredieten. Dit heeft geleid tot een geaccepteerd begrotingstekort van € 5.925.000. Met het geaccepteerde begrotingstekort 2016 als vertrekpunt zijn vervolgens correcties doorgevoerd in het bijzonder op basis van de kwartaalrapportages, de precariobelasting en de lastenverzwarende grondexploitatiekosten. Deze correcties op het geaccepteerde begrotingstekort leiden tot een relevant tekort voor 2016 van € 1.434.000. Voorgesteld wordt dan ook om voor 2016 een aanvullende uitkering te verlenen van € 1.434.000.

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden 8 bijzondere voorschriften voorgesteld op het vlak van een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve, de verhoging van de OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde tarief, vrijval van bestemmingsreserves, voorwaarden voor instandhouding van bestemmingsreserves, stille reserves, positieve grondexploitaties en de lastendekkendheid bij de reiniging.

Naast bovenstaande bepaling van de aanvullende uitkering over 2016 en bijbehorende bijzondere voorschriften is ook ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve. In paragraaf 7.5 is een beschrijving gegeven van de door de inspecteurs voorgestelde saneringstermijn (10 jaar vanaf 2020 en omstreeks 2023 en wellicht ook in 2028 een actualisatie-onderzoek) en van de daarbij benodigde saneringsbegroting en passende bijdrage (verhoging OZB en onderzoeken naar mogelijke extra bezuinigingen) van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve.

Daarnaast wordt een eerste cijfermatige indicatie gegeven van de op te stellen saneringsbegroting en de sanering van de negatieve algemene reserve. Hierbij wordt ingegaan op de stand van zaken en eventuele (voorlopige) financiële consequenties van onderstaande nadere onderzoeken, die een rol spelen bij de bepaling van het relevante begrotingstekort in de komende jaren, de passende bijdrage van Vlissingen aan het saneren van de negatieve algemene reserve en de op te stellen saneringsbegroting:

- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen;
- de actualisatie van de grondexploitaties en de verhoging van de verliesvoorzieningen grondexploitaties;
- ontvlechting van de grondexploitatie en de 'normale' exploitatie;
- de uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis;
- de afboekingen van onterecht geactiveerde vaste activa;
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier;
- verhoging van de OZB;
- realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen;
- verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015;
- verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves.

Hierbij wordt echter aangetekend dat het hier om voorlopige cijfers gaat zoals nu bekend. Deze cijfers kunnen dus nog veranderen in de in dit rapport nog niet betrokken periode over 2016 en over 2017.

De inspecteurs zijn van mening dat het in tabel 7.4 gepresenteerde voorlopige saldo van de saneringsbegroting van € 3,7 miljoen op basis van huidig inzicht nog niet voldoende is. Gezien de in hoofdstuk 6 geconstateerde ruimte boven het gemeentefonds zien de inspecteurs nog ruimte voor extra bezuinigingen en dus een hoger saldo op de saneringsbegroting als passende bijdrage van Vlissingen. Zoals ook aangegeven in hoofdstuk 6 is het daarom essentieel dat er door Vlissingen meer bezuinigingen worden gevonden op de verschillende clusters.

8 Conclusie en advies

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2016 voor de tweede keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. De begroting 2016 sluit met een structureel tekort van € 4.790.000.

Vlissingen voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld voor Vlissingen voor het jaar 2016 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 1.434.000.

Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:

1) Saneringsbegroting 2017-2020 met maximale gemeentelijke bijdrage in 2020

Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke passende gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Naast de reeds ingezette bezuinigingen, die gerealiseerd dienen te worden, wordt een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen zodat op de clusters die boven het gemeentefonds zitten en waar inmiddels verdiepend onderzoek plaatsvindt (Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling) meer wordt toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds.

2) Met ingang van 2017 verhogen OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020

Een stijging van de OZB dient onderdeel uit te maken van de saneringsbegroting. De gemeente dient het gemiddelde gewogen belastingtarief voor het onderdeel OZB te verhogen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde gewogen OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.

3) Vrijval bestemmingsreserves

De bestemmingsreserves Verbetering woningen particulieren en Stadsvernieuwingsgelden dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

4) Instandhouding reserve Ouderenhuisvesting

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Ouderenhuisvesting worden de voorwaarden verbonden dat:

- a) De middelen in deze reserve geheel dienen te worden besteed ter compensatie van de onrendabele top van de realisatie van het zorgcentrum Oranjeplein en niet aan andere doeleinden.
- b) Eventuele tegenvallers hierbij waardoor het verschil tussen de grondkosten en de dekking (onrendabele top) groter wordt, dienen door de gemeente zelf te worden gedekt en komen niet ten laste van de aanvullende uitkering in het kader van artikel 12.

5) Instandhouding reserve Bomruiming

Aan de instandhouding van de bestemmingsreserve Bomruiming wordt de voorwaarde verbonden dat het bedrag van de reserve alleen wordt gebruikt voor onderzoek naar niet-gesprongen conventionele explosieven en voor daadwerkelijke bomruiming die nu (nog) niet zijn toe te rekenen aan specifieke projecten.

6) Onderzoek te gelde maken stille reserves

In het inspectierapport over 2015 is een overzicht opgenomen van activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014. Daarbij is aangegeven dat er een onderzoek moet plaatsvinden naar de aanwezigheid van stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden en dient dan ook in 2017 plaats te vinden

7) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve

Omdat winst pas mag worden genomen als deze gerealiseerd is worden de positieve grondexploitaties niet meegenomen in de berekening van de eindwaarde van de voorzieningen. Wel zijn de inspecteurs van mening dat als op deze grondexploitaties in de toekomst inderdaad winst wordt gerealiseerd deze winst dan gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.

8) Bij de reiniging dient in 2017 sprake te zijn van 100% lastendeckendheid

Het dekkingspercentage in 2016 voor de reiniging inclusief BTW is 99%, waardoor er sprake is van onderdekking. Met andere woorden een deel van de lasten voor reiniging (€ 63.957) wordt gedekt uit de algemene middelen. De inspecteurs zijn van mening dat dit bedrag niet ten laste mag komen van de artikel 12-uitkering over 2016. Het relevante tekort is hier dan ook mee gecorrigeerd. Vanaf 2017 dient het dekkingspercentage structureel 100% te zijn.

Den Haag, 21 december 2016

De inspecteurs van de afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht,

A. Noppe

T.P.M. van der Lelij

Gezien en akkoord, -

Het hoofd van de afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht, -

T. Eikelboom

Bijlage 1.1: Kerngegevens Vlissingen en de selectiegroep 2016

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Riswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde Selectiegroep	Vlissingen	Afwijking
Structuurkenmerken*									
Aantal inwoners	40.182	46.524	47.613	48.216	46.849	44.501	45.648	44.485	-3%
Onroerende zaak belastingen									
Waarde woningen (x € 1 mln.)	3.300	2.898	3.982	4.508	3.888	3.424	3.667	3.326	-9%
Waarde niet-woningen gebruiker (x € 1 mln.)	994	798	1.042	1.450	935	877	1.016	1.144	13%
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 mln.)	1.006	829	1.088	1.465	997	891	1.046	1.181	13%
Aandeel woningen in waarde totaal	62%	64%	65%	61%	67%	66%	64%	59%	-8%
Aandeel niet-woningen in waarde totaal	38%	36%	35%	39%	33%	34%	36%	41%	14%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	131.887	97.251	128.347	153.953	124.218	116.672	125.388	127.020	1%
volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	154	206	149	170	158	142	163	169	3%
Bijstandontvangers	22	41	26	26	30	21	27	41	48%
Uitkeringsontvangers	86	156	75	73	113	67	95	93	-2%
Minderheden	81	29	45	101	51	89	66	70	7%
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	225	171	229	188	231	219	210	204	-3%
Inwoners > 64 jaar	171	230	206	231	188	213	207	217	5%
Inwoners 75 - 85 jaar	55	76	64	79	53	70	66	64	-3%
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	951	1.057	1.120	710	1.136	955	988	1.130	14%
Regionaal klantenpotentieel	516	1.142	1.414	191	1.267	498	838	1.529	82%
volumina bebouwingsstructuur									
Oppervlakte land	1.831	2.191	4.842	1.397	4.094	2.031	2.731	3.432	26%
Woonruimten	18.768	24.325	23.140	25.239	22.126	20.357	22.326	22.813	2%
Omgevingsadressendichtheid	50.242	42.447	40.009	79.301	35.579	41.630	48.201	43.071	-11%
Kernen	3	2	4	2	1	3	3	3	20%
Bedrijfsvestigingen	3.930	2.809	3.951	4.547	4.223	3.589	3.842	2.826	-26%
volumina Leerlingen									
Leerlingen speciaal onderwijs	2.450	798	1.544	1.179	1.355	368	1.282	196	-85%
Leerlingen voortgezet onderwijs	1.430	354	3.889	1.707	4.596	2.683	2.443	1.074	-56%

* Gegevens CBS

Bijlage 1.2: Opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds van Vlissingen en de selectiegroep 2016

Verdeelmaatstaf	Gemeente: Vlissingen		Gemeente: Selectiegroep		Verschil	
	Inwoners: 44.485		Inwoners: 45.648			
	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Nettolasten	Nettolasten per inwoner	Verschil per inwoner	Verschil absoluut
	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1.000)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1.000)
OZB we	-3.031	-68	-3.341	-73	5	222
OZB nwg	-997	-22	-886	-19	-3	-133
OZB nwe	-1.278	-29	-1.132	-25	-4	-178
Inw	9.931	223	10.190	223	0	0
Kernen > 500 adressen	80	2	134	3	-1	-44
Belcap nwe (mln)	456	10	403	9	1	44
Jong (20-)	3.181	72	3.368	74	-2	-89
Oud (65+)	1.133	25	1.112	24	1	44
Oud7585	110	2	118	3	-1	-44
Lihh	479	11	477	10	1	44
Lidr	3.447	77	3.457	76	1	44
Bijstands ontv dyn.	5.476	123	3.808	83	40	1.779
UGB	502	11	526	12	-1	-44
Minderh	1.455	33	1.387	30	3	133
Minderh drempel	0	0	0	0	0	0
Eenoud	487	11	517	11	0	0
Huishoudens	2.971	67	2.919	64	3	133
Kplok	2.852	64	2.560	56	8	356
Kpreg	2.179	49	1.239	27	22	979
Il_so	66	1	429	9	-8	-356
Il_vo	576	13	1.311	29	-16	-712
AchterstamsII drempel	0	0	0	0	0	0
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0
Extra groei leer VO	0	0	27	1	-1	-44
Opp land	204	5	162	4	1	44
Landha bftot	143	3	111	2	1	44
Opp binnenwater	28	1	9	0	1	44
Buitenwater (max 10000)	332	7	1	0	7	311
Opp beb k+nk	262	6	214	5	1	44
Opp beb k bfk	985	22	1.027	22	0	0
Opp beb nk bfnk	264	6	83	2	4	178
Woon- ruimten	1.971	44	1.929	42	2	89
Woonr bfk	1.926	43	1.771	39	4	178
Histk =<40 ha	74	2	35	1	1	44
Histk 40-65 ha	0	0	0	0	0	0
Histk =>65 ha	0	0	279	6	-6	-267
Hist water (m)	72	2	54	1	1	44
Won BO	296	7	197	4	3	133
Won BOHK	714	16	224	5	11	489
Isv (a) sleutel	66	1	38	1	0	0
Isv (b) sleutel	61	1	36	1	0	0
Oad oad*wr/1000	4.630	104	5.182	114	-10	-445
Oad drempel	0	0	0	0	0	0
Oever bftot	21	0	19	0	0	0
Oever dh bftot	164	4	232	5	-1	-44
Kernen aantal	39	1	33	1	0	0
Kernen bfnk	69	2	59	1	1	44
Vest	309	7	420	9	-2	-89
Vb alle gem	342	8	342	7	1	44
Vb A	0	0	0	0	0	0
Vb R	0	0	0	0	0	0
Vb DH	0	0	0	0	0	0
Vb U	0	0	0	0	0	0
Vb B-nassau	0	0	0	0	0	0
Vb wadden	0	0	0	0	0	0
Inw wadden <=2500	0	0	0	0	0	0
Inw wadden 2500-7500	0	0	0	0	0	0
Inw wadden >7500	0	0	0	0	0	0
loonkostensubsidie	0	0	0	0	0	0
eenpersoonshuishoudens	286	6	252	6	0	0
Opp beb woonkernen	317	7	352	8	-1	-44
Opp beb buitengebied	155	3	49	1	2	89
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	0	0	0	0	0
Suppletie-uitkeringen	683	15	338	7	8	356
Art. 12	0	0	0	0	0	0
Wmo	4.015	90	3.919	86	4	178
Sociaal domein	63.277	1422	28.295	620	802	35.677
Integratie-uitkeringen	298	7	119	3	4	178
Decentralisatie-uitkeringen	10.425	234	944	21	213	9.475
Totaal uitkering GF	122.502	2.751	75.348	1.651	1.100	48.934

* Zonder uitkeringsfactor

Bijlage 1.3: Aanvullende uitkering 2015

1) Artikel 12-rapport 2015

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2015 voor de eerste keer een artikel 12-aanvraag ingediend. De gemeente is van oordeel dat er geen sprake meer is van een duurzaam sluitende begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 als gevolg van:

- de zwakke sociaal economische structuur waardoor Vlissingen, zeker de laatste jaren, de wind tegen heeft;
- de teruglopende inkomsten vanuit het rijk;
- grote tegenvallers in het inkomensdeel Wet werk en bijstand (Wwb) doordat Vlissingen het slechter doet dan landelijk;
- de zwaar drukkende grondexploitaties in het bijzonder de zware last voor de gemeente van de binnenstedelijke grondexploitatie Scheldekwartier alsmede de tegenvallende verkopen van deze binnenstedelijke grondexploitatie;
- de lagere dividendstromen van Delta; en
- de vele geactiveerde investeringen met maatschappelijk nut waardoor de mogelijkheid tot ombuigen beperkt is.

Naast dit structurele tekort wordt de algemene reserve negatief, blijft de gemeente met een hoge schuldpositie zitten en zijn er geen voorzieningen voor achterstallig onderhoud. De begroting 2015 sluit met een tekort van € 13,9 miljoen waarvan € 3,9 miljoen bij de grondexploitatie en € 10 miljoen bij de 'reguliere' exploitatie. Ook de verschillende jaarschijven van de meerjarenraming vertonen aanmerkelijke tekorten.

Uit het onderzoek naar de voorgeschiedenis van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen komt naar voren dat de tekorten vooral zijn veroorzaakt door een vijftal factoren:

- Ten eerste door de voor de omvang van de gemeente Vlissingen aanzienlijke binnenstedelijke grondexploitatie van vooral het Scheldekwartier in combinatie met de crisis in de bouw- en vastgoedsector. Dit is tot nu toe voor de gemeente een zware financiële last zowel bij de 'gewone' exploitatie als bij de grondexploitatie gebleken en blijft in de huidige omvang, inclusief de extra gevormde voorzieningen, ook voor de toekomst een risicofactor van belang.
- Ten tweede heeft Vlissingen geen afdoende maatregelen meer kunnen doorvoeren naar aanleiding van de teruglopende inkomsten van het Rijk als gevolg van de economische crisis, de daling van het dividend van Delta NV en de tegenvallers op het inkomensdeel Wwb als gevolg van de oplopende aantallen bijstandgerechtigden die resulteerden in hogere bijdragen aan gemeenschappelijke regeling Orionis.
- Ten derde zijn de onderhoudslasten niet volledig geraamd waardoor er mogelijk sprake is van achterstallig onderhoud. Daarnaast worden reconstructies en renovaties aan de infrastructuur geactiveerd, waardoor kapitaallasten flink op de begroting drukken.
- Ten vierde zijn de voorgestelde bezuinigingsbedragen niet altijd volledig geconcretiseerd, niet gericht op het verlagen van de extreem hoge schulden of het versterken van het te lage weerstandsvermogen. Ook worden de bezuinigingstaakstellingen niet altijd gehaald en daardoor weer als nadeel ingeboekt, met als gevolg voortschrijdende tekorten.
- Ten vijfde heeft het gebrek aan bestuurlijke stabiliteit van de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een duurzaam en consistent financieel beleid.

Mede op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de artikel 12-situatie gedeeltelijk wordt veroorzaakt door het eigen beleid van de gemeente. Aangegeven wordt dat naast dat een gemeente verantwoordelijk is voor zijn eigen financiële positie, er bij grondexploitatie veelal sprake is van een risicoaansprakelijkheid bij de gemeente waardoor er terughoudendheid past om verliezen te betrekken bij het relevante tekort in het kader van artikel 12. Een nuancering hiervan kan nog wel plaatsvinden als gevolg van de bevindingen uit het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier. Door dit alles wordt

geconcludeerd dat het vooralsnog gerechtvaardigd is om een zwaarder accent te leggen op de eigen saneringsinspanning. Wel geven de inspecteurs aan dat het in dit verband goed is om te constateren dat het in 2014 nieuw aangetreden college van burgemeester en wethouders (B&W) het op orde brengen van de gemeentefinanciën van Vlissingen als een van de belangrijkste prioriteiten heeft benoemd. Dit heeft onder meer geresulteerd in een begrotingsscan, een plan met verregaande bezuinigingen alsmede de artikel 12-aanvraag. Geconstateerd wordt dat het nieuwe college in samenspraak met de gemeenteraad hiermee een trendbreuk heeft weten te realiseren met het verleden. Het is thans van belang dat de in gang gezette (bezuinigings)trajecten uitmonden in concrete resultaten.

Op de door de raad vastgestelde begroting zijn een aantal correcties doorgevoerd (waaronder ook uitsluiten van de problematiek als gevolg van de grex). Deze correcties leiden tot een relevant tekort voor 2015 van € 4.166.000. In het artikel 12-rapport hebben de inspecteurs dan ook een aanvullende steun voorgesteld van € 4.166.000 over het jaar 2015. Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden drie bijzondere voorschriften voorgesteld:

1. - Het opstellen van een saneringsbegroting die ertoe leidt dat de financiële positie van Vlissingen in 2020 zodanig is verbeterd dat de gemeente een maximale bijdrage kan leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve in de vooralsnog maximaal daarop volgende 10 jaar met ingang van 2020.
2. - Vlissingen dient het gemiddelde OZB-tarief vooralsnog te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij de gemeente jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier (heeft Rijk, provincie rol gehad?) daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.
3. - De volgende drie bestemmingsreserves dienen te worden toegevoegd aan de algemene reserve: reserve BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade.

Indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt dient sprake te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. De provinciale toezichthouder kan hierbij een termijn van maximaal 10 jaar toestaan in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Het tekort voor 2015 van € 4.166.000 is exclusief het tekort veroorzaakt door grondexploitatieproblematiek. De gemeente heeft reeds zelf een bezuinigingstraject ingezet. Dit moet leiden tot een structurele bezuiniging van uiteindelijk ruim € 6,4 miljoen in 2019. De aanpak van de 12-inspecteurs is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat vervolgens kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen. In het rapport over 2015 is dan ook nog geen rekening gehouden met de volgende punten, die een rol kunnen spelen bij de bepaling van het relevante begrotingstekort de komende jaren:

- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen;
- de tweede actualisatie van de grondexploitaties 2015 en de verwachte verhoging van de verliesvoorzieningen grondexploitaties;
- de uitkomsten van de begrotingsscan bij de gemeenschappelijke regeling Orionis;
- eventuele afboekingen van de vaste activa;
- een hoge prioriteit voor de reductie van de gemeentelijke schuldpositie; en
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier.

2) Reactie gemeente

De raad van de gemeente Vlissingen heeft per brief van 10 maart 2016 aangegeven in te stemmen met het voorgestelde bedrag van € 4.166.000 voor de aanvullende uitkering uit

het gemeentefonds voor het jaar 2015 en de verdere conclusies van het rapport. Wel heeft de gemeente bedenkingen om de OZB te verhogen tot 150%. Een verhoging tot 140% van het landelijk gemiddelde acht de gemeente op dit moment reëel. Als argument hiervoor geeft de gemeente aan dat de totale woonlastendruk voor de inwoners niet negatief moet afwijken van vergelijkbare gemeenten.

Ook de fracties uit de oppositie van de gemeente Vlissingen hebben per brief van 10 maart 2016 aangegeven in te stemmen met het voorgestelde bedrag van € 4.166.000 voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2015. De fracties hebben bedenkingen om de OZB te verhogen tot 150% en pleiten voor een verhoging tot 140% van het landelijk gemiddelde. Dit vanwege de betrokkenheid van de provincie Zeeland en verschillende ministeries bij de grexproblematiek. Het lijkt de fracties gelet op deze betrokkenheid niet billijk dat de verantwoordelijkheid voor de financiële gevolgen ervan geheel bij de Vlissingse bevolking wordt gelegd.

3) Advies provincie Zeeland

Op 9 februari 2016 heeft de provincie Zeeland geadviseerd over het rapport van de inspecteurs. De provincie stemt in met het voorgestelde bedrag van € 4.166.000 voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2015.

Voor wat betreft de bijzondere voorwaarden die aan de aanvullende uitkering worden verbonden is de provincie het eens met het bijzondere voorschrift omtrent de saneringsvoorstellen inclusief de geformuleerde zoekrichtingen. De provincie merkt hierbij wel op dat uiteindelijk de gemeenteraad van Vlissingen verantwoordelijk is voor de precieze invulling van het saneringspakket. Het is volgens de provincies hierbij belangrijk voor ogen te houden dat de gemeente uiteindelijk weer in zijn noodzakelijke behoeften moet kunnen voorzien. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente een enigszins vergelijkbare voorzieningencapaciteit moet kunnen realiseren, zodat Vlissingen in zijn totaliteit maximaal nog moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten. Deze ondergrens is des te meer van belang omdat er door de grondexploitatieproblematiek wordt voorgesteld de saneringsperiode en bijbehorende gemeentelijke bijdrage voor langere tijd - tot het jaar 2030 - vast te leggen.

De gemaximaliseerde gemeentelijke bijdrage in de vorm van saneringsmaatregelen en belastingverhogingen krijgen hierdoor een langdurig karakter wat de ruimte voor nieuw beleid sterk aan banden legt. Hierdoor bestaat ook het risico dat Vlissingen voor langere tijd aan ontwikkelkracht inboet, wat de gemeente ook als samenwerkingspartner kwetsbaar(der) maakt.

De provincie adviseert om bij het verdiepend onderzoek naar verdere bezuinigingsmogelijkheden en bij de nadere invulling van de reeds inzette bezuinigen nadrukkelijk rekening te houden met het bovenstaande. Ook het feit dat in het rapport is geconstateerd dat de werkelijke OEM (Overige eigen middelen) van Vlissingen fors onder het veronderstelde niveau van de het gemeentefonds zit, dient volgens de provincie hierbij een rol te spelen.

4) Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Op 7 april 2016 heeft als laatste de Rfv geadviseerd over de toepassing van artikel 12 Fwv voor Vlissingen, met in achtname van alle bovenstaande reacties van gemeente en provincie.

De Raad stemt in met het plan van aanpak. Voordat er sprake kan zijn van een aanvullende uitkering ter sanering van de negatieve grondexploitatie zal de gemeente

Vlissingen een maximale inspanning moeten doen om de uitgaven van de gemeente in lijn te brengen met de inkomsten.

Gezien de oorzaak van de financiële problemen rechtvaardigt dit ook een grote eigen inspanning van de gemeente. Het verhogen van het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB tot 150% van het landelijk gemiddelde acht de Raad op voorhand niet onredelijk, te meer omdat de lastendruk voor inwoners in Vlissingen voor een artikel 12-gemeente relatief bescheiden is.

De Raad acht het voorstel van de inspecteurs om Vlissingen voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.166.000 passend. De bijzondere voorschriften volgen logisch uit de analyse tot nog toe. Daarmee geeft de Raad ook aan dat dit rapport slechts een eerste aanzet biedt om te komen tot een volledige sanering van de gemeentelijke financiën. De gemeente is op de goede weg maar de gemeente Vlissingen zal haar ambitieniveau moeten matigen en in overeenstemming moeten brengen met haar inkomsten. Het is echter een illusie te denken dat de gemeente Vlissingen de lasten van de sanering van de grondexploitatie geheel op eigen kracht kan oplossen. Zowel de omvang van de saneringsbijdrage, die ten laste komt van de collectiviteit van de gemeenten, als de duur van de saneringsperiode is echter afhankelijk van de bereidheid van de gemeente zelf ook de maximale inspanning te leveren.

5) Besluit beheerders van het gemeentefonds

Op grond van het artikel 12-rapport en de reacties en adviezen van de gemeente, de provincie en de Rfv, trekken de beheerders van het gemeentefonds de volgende conclusies.

De gemeente (zowel raad als fracties), de provincie en de Rfv zijn positief over het voorstel van de inspecteurs om Vlissingen voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.166.000.

Het advies van de gemeente (raad en fracties) om het gemiddelde OZB-tarief de komende jaren te laten stijgen naar 140% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief in plaats van 150% wordt niet overgenomen door de fondsbeheerders. De artikel 12-handleiding geeft immers aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te leggen. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag niet uitgesloten. Daarnaast liggen de woonlasten van de gemeente op het landelijk gemiddelde en zijn relatief laag voor een gemeente die een beroep doet op artikel 12. Er is in Vlissingen dan ook nog ruimte om de woonlasten te verhogen. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12 opnieuw worden beoordeeld.

De provincie merkt in haar reactie op dat het van belang is dat de gemeente uiteindelijk weer in zijn noodzakelijke behoeften moet kunnen voorzien. De provincie adviseert de inspecteurs om bij het verdiepend onderzoek naar verdere bezuinigingsmogelijkheden en bij de nadere invulling van de reeds inzette bezuinigen hier rekening mee te houden. De fondsbeheerders hechten er ook belang aan dat de gemeente zo snel als mogelijk weer zelf in zijn noodzakelijke behoeften kan voorzien. Derhalve zal in het vervolgtraject bepaald worden wat een acceptabel niveau van voorzieningen is in deze situatie.

De gemeentefondsbeheerders hebben op grond van het vorenstaande conform het voorstel van de inspecteurs bij beschikking besloten de aanvullende uitkering ex. artikel 12 Fvw voor Vlissingen voor het jaar 2015 vast te stellen op € 4.166.000. Ook de drie voor de inspecteurs voorgestelde bijzondere voorschriften (saneringsvoorstellen, verhoging OZB en vrijval aantal reserves) worden door de fondsbeheerders overgenomen.

Bijlage 3.1: Opbouw begrotingssaldi Programmabegroting 2016-2019

Begroting 2016 (bedragen x 1000)	2016	2017	2018	2019
Programmabegroting 2015	-4.230	-2.613	-1.441	-1.441
3.2 Bezuinigingen cultuur (herkomst zomernota 2014)				700
Programmabegroting 2015	-4.230	-2.613	-1.441	-741
Mutaties Kadernota 2016				
3.3 Actualisatie budgetten bestaand beleid:				
3.3.1 Orionis Walcheren	201	83	46	
3.3.2 Niet volgen VZG richtlijn GGD 2016	-27	-27	-27	-27
3.3.3 Onkruidbestrijding	-300	-300	-300	-300
3.3.4 Aanleg en inrichting openbaar groen	-170	-170	-170	-170
3.3.5 Korting a.u. onderhoud schoolgebouwen	-50	-50	-50	-50
3.3.6 Integraal huishoudingsplan	-50	-50	-50	-50
3.3.7 Leges omgevingsverordeningen	-330	-450	-450	-450
3.3.8 Dividend Delta	-1.210	-1.210	-1.210	-1.210
3.3.9 Resultaat 1 ^e kwartaalrapportage 2015	-98	-115	-115	-115
3.3.10 Andere systematiek raming personeelslasten	-350	-350	-350	-350
3.3.11 t/m 3.3.15 Diverse PM posten	pm	pm	pm	pm
3.3.16 Correctie Algemene reserve	-498			
3.3 Actualisatie budgetten bestaand beleid	-2.882	-2.639	-2.676	-2.722
3.4 Uitkering gemeentefonds	-1.150	-1.900	-2.150	-1.350
3.5 Financiële uitgangspunten 2016-2019:				
3.5.1 Inflatie materiële budgetten	500	650	780	-300
3.5.2 VZG richtlijn GR/subsidies	15	80	75	-100
3.5.3 Inflatie salarissen				-310
3.5.4 Inflatie belastingen jaarlijks	-350	-500	-670	300
3.5.5 Inflatie overige inkomsten overigen jaarlijks	-70	-95	-115	50
3.5.6 Lagere rente	300	300	300	300
3.5 Financiële uitgangspunten 2016-2019	395	435	370	-60
Totaal mutaties na Kadernota 2016	-3.637	-4.104	-4.456	-4.132
Begrotingssaldo na Kadernota 2016	-7.867	-6.717	-5.897	-4.873
3.6 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2016:				
3.6.1 Aanleg en inrichting openbaar groen	170	170	170	170
3.6.2.1 Uitkering gemeentefonds (meicirculaire)	1.230	964	1.150	790
3.6.2.2 Uitkering gemeentefonds (septembercirculaire)	1.196	874	528	569
3.6.3 Financiële uitgangspunten 2016 -2019	-68	-62	-76	71
3.6 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2016	2.528	1.946	1.772	1.600
3.7 Aanpassingen nieuw t.o.v. Kadernota 2016				
3.7.1 Orionis Walcheren	-136	-255	-292	-339
3.7.2 Resultaat 2 ^e kwartaalrapportage 2015	-183	-183	-183	-183
3.7.3 Geen rente naar NIEGG	-412	-353	-284	-280
3.7.4 Dividend BNG	-80	-80	-80	-80
3.7.5 Accountantskosten	-32	-32	-32	-32
3.7.6 Woonforensenbelasting	45	45	45	45
3.7.7 Overige	55	-196	-40	-76
3.7 Aanpassingen nieuw t.o.v. Kadernota 2016	-743	-1.054	-866	-945
Totaal aanpassingen na Kadernota 2016	1.785	892	906	655
Begrotingssaldo Programmabegroting 2016	-6.082	-5.825	-4.991	-4.218
Incidentele baten en lasten:				
Orionis	-1.292	-671		
Incidentele lasten	-1.292	-671	0	0
Incidentele baten	0	0	0	0
Structureel saldo op basis vastgestelde begroting	-4.790	-5.154	-4.991	-4.218

Bijlage 3.2: Kengetallen 2013-2015

			Vlissingen			Goes			Middelburg			Terneuzen		
			2013	2014	2015*	2013	2014	2015*	2013	2014	2015*	2013	2014	2015*
SCHULD	NETTO SCHULDQUOTE	(1A)	169%	159%	107%	136%	132%	110%	152%	163%	140%	130%	132%	122%
	Rang		399	389		377	368		388	392		370	367	
	NETTO SCHULDQUOTE gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(1B)	161%	157%	107%	128%	122%	103%	152%	163%	139%	129%	131%	122%
	Rang		395	389		372	362		388	392		374	372	
	NETTO SCHULD PER INWONER	(2A)	5.341	5.273	5.170	3.626	3.597	3.411	4.559	4.644	4.571	3.285	3.255	3.211
	Rang		407	401		375	373		399	395		365	357	
	NETTO SCHULD PER INWONER gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(2B)	5.085	5.215	5.170	3.427	3.321	3.190	4.559	4.644	4.524	3.273	3.242	3.198
	Rang		405	401		373	364		399	396		369	362	
	BETAALDE RENTE QUOTE	(3)	6,4%	6,1%	4,0%	6,7%	6,8%	5,2%	5,8%	6,2%	5,2%	5,5%	5,4%	4,8%
	Rang		386	379		391	390		377	380		368	369	
	BETAALDE RENTE PER INWONER	(4)	202	201	192	180	185	162	174	175	169	140	134	125
	Rang		395	392		388	389		384	385		366	365	
	GEMIDDELD BETAALDE RENTE PERCENTAGE	(5)	3,8%	3,8%	3,6%	3,9%	4,4%	4,0%	2,9%	3,0%	3,1%	4,0%	3,9%	3,6%
	Rang		319	332		342	383		176	207		344	349	
	FINANCIERINGSRATIO	(6)	0,75		0,62	0,92	0,94	0,35	0,37	0,42	0,22		0,68	0,71
	Rang		221			205	165		280	256			214	
	Rang totaal	(1 t/m 6)	401	403		394	388	388	389	389		400	385	
SOLABILITEIT	SOLABILITEITSRATIO	(7)	8%	3%	-37%	20%	21%	22%	12%	10%	12%	12%	13%	14%
	Rang		390	393		325	297		377	382	371	374	365	
GRONDEXPLOITATIE	KENGETAL GRONDEXPLOITATIE	(8)	84%	71%	10%	24%	22%	20%	84%	95%	57%	9%	8%	9%
	Rang		380	372		244	231		382	382		122	117	
	GRONDEXPLOITATIE PER INWONER	(9)	2.645	2.347	489	650	598	623	2.526	2.687	1.840	228	193	245
	Rang		395	384		268	256		391	391		129	116	
	Rang totaal	(8 t/m 9)	388	379		262	245		387	386		124	116	
EXPLOITATIE	EXPLOITATIERUIMTE	(10)	0%	-9%	25%	-6%	0%	12%	1%	-2%	11%	-1%	-1%	5%
	Rang		87	359		323	134		46	191		139	174	
BELASTINGEN	BELASTINGCAPACITEIT	(11)	100%	101%	101%	85%	86%	86%	86%	88%	88%	101%	101%	101%
	Rang		217	225		43	52		55	71		232	226	
ACTIVA	VASTE ACTIVA QUOTE	(12)	103%	97%	68%	187%	182%	155%	160%	166%	135%	144%	150%	140%
	Rang		263	296		20	25		52	44		90	71	
	VASTE ACTIVA PER INWONER	(13)	3.253	3.215	3.285	4.987	4.961	4.797	4.802	4.718	4.391	3.657	3.708	3.676
	Rang		115	119		23	20		24	30		74	76	
	AFSCHRIJVINGSLASTEN PER INWONER	(14)	189	179	212	228	220	182	184	212	140	162	152	158
	Rang		329	331		355	365		321	358		282	283	
	INVESTERINGSRATIO (=gem. resterende afschrijvingstermijn)	(15)	15,7	17,5	15,1	18,1	18,7	21,9	19,6	16,6	24,8	22,4	24,2	23,0
	Rang		166	158		223	187		256	129		301	316	
	Rang totaal	(12 t/m 15)	249	278		53	39		74	27		146	142	177
BBY-KENGETALLEN (1A, 1B, 7, 8, 10, 11)	Rang totaal		377	402		343	277		323	366		319	325	
ALLE KENGETALLEN (1 t/m 15)	Rang totaal		403	403		358	326		365	373		348	342	

* Voorlopige cijfers. Omdat de gegevens voor geheel Nederland nog niet bekend zijn, is het nog niet mogelijk de rang in 2015 te berekenen

Bijlage 3.3: Omschrijving kengetallen

Nummer	Kengetal	Berekening	Omschrijving
1	NETTO SCHULDQUOTE	Conform definitie BBV	Geeft inzicht in de omvang van de schuld in relatie tot de exploitatie. De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de medeoverheid ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Onder de 90% wordt gezien als minst risicovol, boven de 130% als meest risicovol.
2	NETTO SCHULD PER INWONER	Netto schuld conform definitie BBV / Aantal inwoners	Geeft inzicht in de omvang van de schuld in relatie tot het aantal inwoners. Omdat het inwoneraantal minder beïnvloedbaar is voor de gemeente dan de exploitatieomvang geeft dit kengetal aanvullende informatie over omvang van de schuld, met name voor vergelijking met andere gemeenten.
3	BETAALDE RENTE QUOTE	Betaalde rente / Totale baten excl. mutaties reserves	Geeft inzicht of de rentelasten voortvloeiend uit de schuld boven- of benedengemiddeld zijn in relatie tot de omvang van de exploitatie en daarmee hun relatieve bijdrage aan de exploitatielasten.
4	BETAALDE RENTE PER INWONER	Betaalde rente / Aantal inwoners	Geeft inzicht of de rentelasten voortvloeiend uit de schuld boven- of benedengemiddeld zijn in relatie tot de omvang van het aantal inwoners, met name ten opzichte van andere gemeenten.
5	GEMIDDELTE BETAALDE RENTE PERCENTAGE	Betaalde rente / (Vaste schuld + Kortlopende schuld)	Geeft inzicht in welke mate de rentelasten worden veroorzaakt door een boven- of beneden gemiddeld rentepercentage.
6	FINANCIERINGSRATIO	(Afschrijvingen + Ontvangen aflossingen) / Betaalde aflossingen	Geeft inzicht in de relatie tussen de vrijkomende middelen en de betaalde aflossingen op lang vreemd vermogen. Bij een ratio van meer dan 1 blijft het investeringsvolume op peil zonder dat nieuw vreemd vermogen moet worden aangetrokken. Groter dan 1 zorgt voor een daling van de activa en de vrijval van financieringsmiddelen die beschikbaar komen om de leningen af te lossen. Kleiner dan 1 betekent dat aanvullende financieringsmiddelen aangetrokken moeten worden. Voor de sanering van een lange balans geniet een waarde van meer dan 1 de voorkeur.
7	SOLVABILITEITSRATIO	Conform definitie BBV	Geeft inzicht in de mate waarin de decentrale overheid in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen en in de omvang van de weerstandscapaciteit. Zegt tevens iets over de daarmee verbandhoudende omvang van het vreemde vermogen (als tegenhanger van het eigen vermogen). Kleiner dan 20% wordt gezien als meest risicovol, groter dan 50% als minst risicovol.
8	KENGETAL GRONDEXPLOITATIE	Conform definitie BBV	Geeft inzicht in het belang van gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot de gemeentelijke exploitatie. De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop. Kleiner dan 20% wordt gezien als minst risicovol, groter dan 35% als meest risicovol.
9	GRONDEXPLOITATIE PER INWONER	Grondexploitatie conform definitie BBV / Aantal inwoners	Geeft inzicht in het belang van gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot het aantal inwoners, met name ten opzichte van andere gemeenten.
10	EXPLOITATIERUIMTE	(Totale baten excl. mutaties reserves - Totale lasten excl. mutaties reserves) / Totale baten excl. mutaties reserves	Geeft inzicht in de rekeningsaldi.
11	BELASTINGCAPACITEIT	Woonlasten meerpersoonshuishouden (OZB, Riool en afvalstoffen) / Landelijk gemiddelde woonlasten meerpersoonshuishouden	Geeft inzicht in de ruimte die een gemeente heeft om zijn belastingen te verhogen. Kleiner dan 95% wordt gezien als minst risicovol, groter dan 105% als meest risicovol.
12	VASTE ACTIVA QUOTE	(Materiële VA + Immateriële VA + Financiële VA) / Totale baten excl. mutaties reserves	Geeft inzicht in de omvang van de activa gerelateerd aan de exploitatie.
13	VASTE ACTIVA PER INWONER	(Materiële VA + Immateriële VA + Financiële VA) / Aantal inwoners	Geeft inzicht in de omvang van de activa gerelateerd aan het aantal inwoners.
14	AFSCHRIJVINGSLASTEN PER INWONER	Afschrijvingen / Aantal inwoners	Geeft inzicht of de afschrijvingslasten voortvloeiend uit de activa boven- of benedengemiddeld zijn in relatie tot het aantal inwoners.
15	INVESTERINGSRATIO	(Materiële VA + Immateriële VA) / Afschrijvingen	Geeft inzicht in welke mate de afschrijvingslasten worden veroorzaakt door een boven- of beneden gemiddelde afschrijvingsduur.

**Bijlage 4.1: Verloop algemene reserve 2012 t/m 2016 exclusief sanering
(bedragen x € 1000)**

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie	'Normale' exploitatie
Stand per 31 december 2011	6.205	-6.780	12.985
Jaarrekeningresultaat 2011	1.324		1.324
Toevoeging op basis van de begroting 2012	28		28
Correctie storting in reserve Grondexploitatie vanuit reserve Cruisekade*	0	-900	900
Stand per 31 december 2012	7.557	-7.680	15.237
Vrijval reserve cruisekade	3.200		3.200
Boekwinst verkoop 1e Binnenhavenweg	1.492		1.492
Jaarrekeningresultaat 2012	1.312		1.312
Amendement BWSW-gelden	488		488
Boekwinst verkoop Dr. Gallandstraat 1	482		482
Toevoeging op basis van de begroting 2013	452		452
Begrotingswijziging 2013 Orionis	449		449
Tekort begroting 2013 Orionis	-1.321		-1.321
Negatief resultaat bestuursrapportage 2013	-102		-102
Budgetoverheveling 2012-2013	-86		-86
Correctie storting in reserve Grondexploitatie vanuit reserve Stadsvernieuwingsgelden*	0	-900	900
Stand per 31 december 2013	13.923	-8.580	22.503
Jaarrekeningresultaat 2013	2.307		2.307
Eerste begrotingswijziging 2014 Orionis	589		589
Derde begrotingswijziging 2014 Orionis	531		531
Bijdrage reorganisatie Orionis	-1.022		-1.022
Budgetoverheveling Odensehuis	-20		-20
Saldo bestuursrapportage 2014	-2.050		-2.050
Zomernota 2014, toevoeging verliesgevende voorziening grondexploitatie	-10.600	-10.600	
Niet realiseren bezuiniging precariobelasting	-35		-35
Niet realiseren verhuuropbrengsten sportaccommodaties	-30		-30
Budgetoverheveling ICT	-147		-147
Budgetoverheveling Baskensburg	-24		-24
Stand per 31 december 2014	3.422	-19.180	22.602
<i>Jaarrekeningresultaat 2014:</i>			
Afwaardering Britannia	-2.213	-2.213	
Afwaardering panden A. Coortelaan	-2.075	-2.075	
Afwaardering panden HKPD	-600	-600	
Effect 1e herziening grondexploitaties	-138	-138	
Rijksbijdrage maatschappelijke opvang	3.200		3.200
WMO	750		750
Algemene uitkering	545		545
Overig	1.105		1.105
Totaal jaarrekeningresultaat 2014	574	-5.026	5.600
Uitname voor reserve maatschappelijke opvang	-3.200		-3.200
Budgetoverheveling van 2014	-310		-310
Eerste begrotingswijziging Orionis	363		363
Boekwinst Korenbloemlaan	174		174
Administratieve correctie algemene reserve	498		498
Rente toevoeging algemene reserve	154		154
Zomernota 2014 "sparen" Scheldekwardier	1.100		1.100
Tweede herziening grondexploitaties 2015 (bedrijventerrein Souborg fase 2, raadsvoorstel FES-project Buitenhaven (668768), zie specificatie bijlage 4.3)	-2.800	-2.800	
Primair begrotingstekort 2015	-13.900	-3.909	-9.991
Stand per 31 december 2015	-13.925	-30.915	16.990
Correctie berekening voorziening wethouders	-1.700		-1.700
Correctie eigen bijdrage Scheldekwardier (zie specificatie bijlage 4.3, punt 5)	-15.527	-15.527	
Eénmalige afwaardering materiële vaste activa o.b.v. BBV (specificatie in bijlage 4.5)	-1.839		-1.839
Terugdraaien bijdrage Scheldekwardier 2013 t/m 2015	0	-3.275	3.275
Gecorrigeerde stand per 31 december 2015	-32.991	-49.717	16.726
<i>Jaarrekeningresultaat 2015:</i>			
Mutatie verliesvoorziening grondexploitaties (1e herziening 2016, zie specificatie in bijlage 4.3, punt 1)	-35.448	-35.448	
Risicovoorziening grondexploitaties (1e herziening 2016, zie specificatie in bijlage 4.3, punt 2)	-22.511	-22.511	
Rentetoevoeging voorzieningen grondexploitaties	1.543		1.543
Afgesloten afgeronde grondexploitaties (1e herziening 2016, zie specificatie in bijlage 4.3, punt 3)	-4.092	-4.092	
Stopzetten grondexploitaties (1e herziening 2016, zie specificatie in bijlage 4.3, punt 4)	-2.647	-2.647	
Correctie eigen bijdrage Scheldekwardier (zie specificatie bijlage 4.3, punt 5)	2.725	2.725	
Resultaat vierde kwartaalrapportage 2015	13.466		13.466
Nagekomen resultaat jaarrekening Orionis 2015	-251		-251
Boekresultaat verkoop Open Hof	238		238
Aanvullende uitkering Gemeentefonds boekjaar 2015	4.166		4.166
Afrekening Jeugdzorg	577		577
Diversen	1.014		1.014
Totaal jaarrekeningresultaat 2015	-41.219	-60.429	19.210
Uitname voor reserve Sociaal domein	-4.400		-4.400
Budgetoverheveling van 2015 (exclusief frictiekosten)	-300		-300
Vrijval bestemmingsreserve BWSW	205		205
Vrijval bestemmingsreserve BWSW liquidatie GR BWSW	78		78
Vrijval bestemmingsreserve Aanleg cruisekade	200		200
Mutatie voorzieningen GREX a.g.v. waardering op eindwaarde en Tweede herziening 2016 (specificatie in bijlage 4.4)	-38.765	-38.765	0
Aanvaardbaar begrotingstekort 2016 (zie specificatie in bijlage 4.2)	-1.434		-1.434
Voorcalculatoirische aanvullende uitkering 2016	1.434		1.434
Stand per 2016	-117.192	-148.911	31.719

* Betreffen stortingen vanuit de reserves Cruisekade en Stadsvernieuwingsgelden in de reserve Grondexploitatie. Deze stortingen betreffen echter de 'normale' exploitatie. De 'normale' exploitatie wordt dan ook verhoogd en de grondexploitatie verlaagd.

Bijlage 4.2: Aanvaardbaar begrotingstekort 2016 (bedragen x € 1000)

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie	'Normale' exploitatie
Aanvankelijk begrotingstekort (volgens Programmabegroting 2016)*	-6.082	-3.809	-2.273
<i>Uitgezonderde uitgaven (goedkeuringsbrief 10 mei 2016):</i> Kapitaallasten van de uitgezondere investeringskredieten	157		157
Geaccepteerd begrotingstekort (01-01-2016)	-5.925	-3.809	-2.116
<i>Goedgekeurde nieuwe baten en lasten 2016:</i>			
Saldo eerste kwartaalrapportage 2016	-1.515		-1.515
Extra rente verliesvoorziening in 1e herziening grex 2016	-2.451	-2.451	
Correctie extra rente verliesvoorziening in 1e herziening grex 2016	2.451	2.451	
Structurele doorwerking 2e en 3e kwartaalrapportage 2015	5		5
Precariobelasting op kabels en leidingen	936		936
Correctie jaarlijkse bijdrage vanuit de 'normale exploitatie' aan het Scheldekwartier	1.275	1.275	
Correctie rentetoevoeging verliesvoorziening	1.434	1.434	
Correctie sparen Scheldekwartier	1.100	1.100	
Salarisverhoging GGD (2e begrotingswijziging 2016)	-14		-14
Huurbetaling Willem 3 (ten laste van de frictiekosten)	-43		-43
Saldo tweede kwartaalrapportage 2016	1.559		1.559
Personeel (ten laste van de frictiekosten)	-215		-215
Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten (Groen, VRI en Openbare verlichting)	-8		-8
Onderdekking reiniging niet ten laste van artikel 12-uitkering 2016 (zie paragraaf 5.4)	64		64
Tweede fase onderzoek sport- en welzijnsaccomodaties (ten laste van de frictiekosten)	-87		-87
Aanvaardbaar begrotingstekort 2016	-1.434	0	-1.434

* Aan de grondexploitatie wordt toegerekend:

Rentetoevoeging verliesvoorziening: 1.434

Sparen Scheldekwartier: 1.100

Bijdrage GREX vanuit exploitatie: 1.275

Bijlage 4.3: Eerste herziening grondexploitaties 2016 (Jaarrekening 2015)

1) De 1e herziening grondexploitaties 2016 heeft de volgende uitwerking op de verliesvoorziening grondexploitatie (bedragen x € 1000).

Voorziening grondexploitatie	Stand 01-01-2015	1e herziening 2016	Stand 31-12-2015
Baskensburg III	-3.561	3.561	0
Scheldekwardier	-24.343	-25.572	-49.915
Kenniswerf fase 1	-5.833	-2.344	-8.177
Kenniswerf fase 2	-129	-2.500	-2.629
Kenniswerf fase 3		-740	-740
Kenniswerf fase 4		-341	-341
Kleine Markt	-129	-30	-159
Bedr. Souburg fase 1	-308	-376	-684
Bedr. Souburg fase 2		-91	-91
Spuikom		-4.370	-4.370
Vrijburg-West		-2.645	-2.645
Totaal	-34.303	-35.448	-69.751

2) Conform het advies van de externe toets (Ecorys) wordt voor de inhoudelijke ambitie gekozen voor het scenario 'midden' maar voor de financiële ambitie gekozen voor het scenario 'laag'. Voor het financiële verschil tussen deze twee scenario's wordt een extra risicovoorziening getroffen. Onderstaand overzicht geeft de opbouw van deze risicovoorziening weer (bedragen x € 1000).

Risicovoorziening	NCW scenario midden	NCW scenario laag	Vershil
Scheldekwardier	-49.915	-57.500	-7.585
Scheldekwardier extra grondprijsverlaging		-7.500	-7.500
Kenniswerf fase 1	-8.177	-8.626	-449
Kenniswerf fase 2	-2.629	-3.454	-825
Kenniswerf fase 3	-740	-1.162	-422
Kenniswerf fase 4	-341	-889	-548
Tuindorp fase 2		-2.839	-2.839
Verlengde Bonedijkelaan		-40	-40
Bedr. Souburg fase 1	-684	-957	-273
Bedr. Souburg fase 2	-2.891	-3.077	-186
Spuikom	-4.370	-5.608	-1.238
Kleine Markt	-159	-365	-206
Vrijburg-West	-2.645	-3.045	-400
Totaal	-72.551	-95.062	-22.511

3) Onderstaande grondexploitaties zijn afgerond en kunnen worden afgesloten. De resterende boekwaarde wordt afgewaardeerd of komt ten goede aan het totale resultaat (bedragen x € 1000).

Afgesloten afgeronde grondexploitaties	Boekwaarde
Baskensburg III	-4.153
HKPD	47
Deinsvlietweg	14
Totaal	-4.092

4) Tot en met 2015 was het conform de BBV mogelijk plannen die verder weg in toekomst gepland waren als NIEGG op te nemen in de grondexploitaties. Met de nieuwe BBV vanaf 2016 is dat niet meer mogelijk. Een aantal voormalige NIEGG's worden in exploitatie genomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de resterende NIEGG's en een grondexploitatie die stopgezet en overgebracht naar de materiële vaste activa. Indien de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde zal het verschil afgeboekt worden.

Stop te zetten grondexploitaties	Boekwaarde	Marktwaarde	Af te boeken
Baskensburg III fase 2	1.452	280	-1.173
Drees- Falckstraat	3.140	1.666	-1.474
Lammerenburg III (deel volkstuinten)	1.871	1.871	0
Baskensburg west	3	3	0
Totaal	6.467	3.820	-2.647

5) De jaarlijkse bijdrage vanuit de 'normale exploitatie' aan het Scheldekwardier is geschrapt. Dit betreffen interne bijdragen - en derhalve geen externe inkomsten. Conform de geldende verslaggevingsregels mogen deze interne bijdragen vanuit de - algemene begroting niet worden meegenomen in de waardebeoordeling. Door het corrigeren van de eigen bijdrages over - voorgaande jaren maar ook over toekomstige jaren neemt de verliesvoorziening voor het Scheldekwardier toe. - Het bedrag van € 15,527 miljoen betreft de contante waarde van de bijdrages over de jaren 2015 tot en met 2028. - Per jaar betreft het een bedrag van € 1,275 miljoen. Dit betreft de bijdrage Scheldekwardier van € 1 miljoen en ontsluiting - van € 0,275 miljoen. De contante waarde van de bijdrage 2015 van € 2,725 miljoen valt in 2015 weer vrij in het resultaat. - De verliesvoorziening wordt dan ook verhoogd met € 12,802 miljoen (€ 15,527 miljoen - € 2,725 miljoen). -

Bijlage 4.4: Berekening voorzieningen GREX

	Scenario midden (Verliesvoorziening)									Verschil Senario midden met Scenario laag (Risicovoorziening)						Totaal Scenario laag	Mutaties voorzieningen				
	Resterende Looptijd	Disconterings voet	Eerste herziening 2016 en Jaarrekening 2015			Tweede herziening 2016				Resterende Looptijd	Disconterings voet	Eerste herziening 2016 en Jaarrekening 2015			Tweede herziening 2016		Eindwaarde	Verlies voorziening	Risico voorziening	Totaal	
			Netto contante waarde	Aanpassing naar eindwaarde	Eindwaarde	Ontvlechting bovenwijks uit GREX	Aanpassing rente	Verwijderen dotaties bovenwijkse voorzieningen	Overige mutaties			Eindwaarde	Netto contante waarde	Aanpassing naar eindwaarde	Eindwaarde	Mutaties					Eindwaarde
Negatieve grondexploitaties:																					
Scheldekwartier***	15 jaar	4,25%	-65.992.000	-57.214.000	-123.206.000	35.374.000	4.385.000		-3.748.000	-87.195.000	15 jaar	4,25%	-15.085.000	-13.078.000	-28.163.000	3.892.000	-24.271.000	-111.466.000	-21.203.000	-9.186.000	-30.389.000
Kenniswerf fase 1	10 jaar	4,00%	-8.177.000	-3.927.000	-12.104.000				-6.000	-12.110.000	15 jaar	4,00%	-449.000	-2.984.000	-3.433.000	7.000	-3.426.000	-15.536.000	-3.933.000	-2.977.000	-6.910.000
Kenniswerf fase 2	10 jaar	4,00%	-2.629.000	-1.263.000	-3.892.000				37.000	-3.855.000	15 jaar	4,00%	-825.000	-1.504.000	-2.329.000	-2.000	-2.331.000	-6.186.000	-1.226.000	-1.506.000	-2.732.000
Kenniswerf fase 3	10 jaar	4,00%	-740.000	-355.000	-1.095.000				122.000	-973.000	15 jaar	4,00%	-422.000	-575.000	-997.000	65.000	-932.000	-1.905.000	-233.000	-510.000	-743.000
Kenniswerf fase 4**	10 jaar	4,00%	-341.000	-164.000	-505.000	3.169.000			-39.000	0	15 jaar	4,00%	-548.000	-548.000	-1.096.000	1.097.000	0	0	341.000	548.000	889.000
Tuindorp fase 2***										0	11 jaar	4,00%	-2.839.000	-1.532.000	-4.371.000	262.000	-4.109.000	-4.109.000	0	-1.270.000	-1.270.000
Verlengde Bonedijkstraat***										0	3 jaar	4,00%	-40.000	-5.000	-45.000		-45.000	-45.000	0	-5.000	-5.000
Kleine Markt	1 jaar	4,00%	-159.000	-6.000	-165.000					-165.000	4 jaar	4,00%	-206.000	-56.000	-262.000		-262.000	-427.000	-6.000	-56.000	-62.000
Spuikom****	7 jaar	4,00%	-4.370.000	-1.381.000	-5.751.000					-5.751.000	0 jaar	4,00%	-1.238.000	1.238.000	0		0	-5.751.000	-1.381.000	1.238.000	-143.000
Bedrijventerrein Souburg fase 1	6 jaar	4,00%	-684.000	-181.000	-865.000					-865.000	6 jaar	4,00%	-273.000	-72.000	-345.000		-345.000	-1.210.000	-181.000	-72.000	-253.000
Bedrijventerrein Souburg fase 2*****	15 jaar	4,00%	-2.891.000	-2.316.000	-5.207.000	5.317.000				0	15 jaar	4,00%	-186.000	-149.000	-335.000	111.000	-224.000	-224.000	2.891.000	-38.000	2.853.000
Vrijburg West*****	2 jaar	4,00%	-2.645.000	-216.000	-2.861.000					-2.861.000	0 jaar	4,00%	-400.000	216.000	-184.000		-184.000	-3.045.000	-216.000	216.000	0
Totaal			-88.628.000	-67.023.000	-155.651.000	43.860.000	4.385.000		0	-3.634.000			-22.511.000	-19.049.000	-41.560.000	5.432.000	-36.129.000	-149.904.000	-25.147.000	-13.618.000	-38.765.000

* Scheldewartier inclusief 12.802.000 (extra verliesvoorziening a.g.v. terugdraaien jaarlijkse bijdrage uit normale exploitatie vanaf 2016) en 3.275.000 (extra verliesvoorziening a.g.v. terugdraaien jaarlijkse bijdrage uit normale exploitatie 2013-2015)

** Door ontvlechting bovenwijkse voorzieningen is de grondexploitatie van de Kenniswerf fase 4 een voordelige grondexploitatie geworden, zowel in het scenario 'midden' als in het scenario 'laag'. Daarom is er geen verliesvoorziening en risicoreservering meer nodig voor deze grondexploitatie.

*** De plannen Tuindorp fase 2 en Verlengde Bonedijkstraat zijn in het scenario 'midden' voordelig en in het scenario 'laag' nadelig. Daarom wordt er geen verliesvoorziening getroffen, maar wel een risicovoorziening. Deze risicovoorziening wordt genomen ten opzichte van een neutrale waarde (€ 0,-), niet ten opzichte van de eindwaarde van scenario 'midden'.

**** Het plan Spuikom is in het scenario 'laag' financieel gunstiger dan het scenario 'midden', daarom is er geen risicovoorziening nodig voor dit plan.

***** Door ontvlechting van de bovenwijkse voorzieningen is de grondexploitatie van het bedrijventerrein Souburg fase 2 in het scenario 'midden' een voordelige grondexploitatie geworden en in het scenario 'laag' een nadelige. Daarom wordt er geen verliesvoorziening getroffen, maar wel een risicovoorziening.

De risicovoorziening wordt genomen t.o.v. een neutrale waarde (€ 0,-), niet t.o.v. de eindwaarde van scenario 'midden'.

***** Vrijburg West dient bij scenario 'laag' direct te worden afgesloten (looptijd 0 jaar), daarom is de eindwaarde gelijk aan de netto contante waarde scenario 'midden' + netto contante waarde scenario 'laag'.

Bijlage 4.5: Eenmalige afwaardering materiële vaste activa

Naam	Saldo 01-01-2015	Reden voorstel tot vervoegd afschrijven
A000017 Inrichtingsplannen locatie Vredehoflaan	313.941,60	Plan uit 2002, plannen hoor je niet te activeren zeker niet als het pand praktisch leeg staat.
A000030 Uitbreiding huisvesting Beheer (40 jaar)	100.185,84	komt uit 1997, betreft Vredehoflaan 950 zie A000017 Pand staat bijna leeg
A000037 Verpl. en opschonen archieven stadhuis	233.384,52	komt uit 1999, De archieven (lopend archief) in het stadhuis moesten opgeschoond worden (dus letterlijk - zoek uit en vernietig alles wat vernietigd mag worden)
A000247 Legionellapreventie Theo Thyssen gymzaal	4.889,95	Betreft normaal onderhoud, had uit exploitatie betaald moeten worden
A000248 Legionella preventie De Houtuyn gymzaal	6.494,76	Betreft normaal onderhoud, had uit exploitatie betaald moeten worden
A000249 Onderhoud gymlokalen Startbaan	5.862,43	Betreft normaal onderhoud, had uit exploitatie betaald moeten worden
A000250 Legionella preventie Bouwen Ewout gymz.	5.656,16	Betreft normaal onderhoud, had uit exploitatie betaald moeten worden
A000251 Legionella preventie Startbaan gymzaal	4.978,44	Betreft normaal onderhoud, had uit exploitatie betaald moeten worden
A000253 Ren was- en sanitaire ruimte F Naerebout	14.303,11	Geen idee wat dit geweest kan zijn, omschrijving lijkt op onderhoud
A000315 Spoed voorzien. Gynlokaal Fr. Naerebout	9.054,34	Spoedreparaties zouden ten laste moeten komen van de exploitatie
A000429 Diverse gymlokalen	28.486,15	Betreft regulier onderhoud van diverse accomodaties in hetzelfde jaar wat betaald had moeten worden uit de exploitatie
A000448 Overn. boekwaarde bibliotheek Oost-Soub	28.349,84	Betreft niet de aankoop van het pand, Dit was al in 1978
A000455 Aanbr noodverl. install-/uitgang De Belt	18.784,78	Betreft aanschaf noodverlichting in 2003, afschrijving 25 jaar
A000482 Onderh Baskenburg I asbest + herstel	54.153,11	Betreft regulier onderhoud dat geactiveerd is
A000483 Invest sportacc. Sporthal Baskenburg I	6.500,70	Betreft geactiveerde jaarlijkse investering (nieuwe ballen, netten enz.)
A000486 Legionella prevent. Sporthal Baskenburg	18.792,94	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000487 Legionella prev Sporthal v Duijvenvoorde	5.072,49	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000489 Verv. plafonds/aanbr. tegels biljartzaal	2.213,18	Betreft reparatie
A000490 Ren douche's kleineaal Baskenburg hall	1.771,75	Geen idee wat dit geweest kan zijn, lijkt gewoon onderhoud
A000492 Legionella preventie Sporthal De Belt	11.467,68	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000503 Legionella prevent. Sportcomplex Souburg	17.188,73	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000505 Legionella prevent. Sportcomplex Irisln.	10.195,28	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000506 Legionella prevent. Sportcompl Baskensb.	8.592,82	Betreft legionella ontsmetting 2003
A000605 Repar houtrot pand De Schuur (M'burgstr)	5.444,95	reparatie hoort uit exploitatie betaald te worden
A000607 Herst muren/houtw. "De Peere"(Kanaalstr)	13.024,66	reparatie hoort uit exploitatie betaald te worden
A000631 Verbeterplan De Piek	81.873,22	Plannen hoor je niet te activeren
A000665 Brandbeveiliging accomodaties(algemeen)	8.363,16	Overal een rookmelder zou uit exploitatie betaald moeten worden, voegt geen waarde toe aan pand.
A000672 Reparaties balletzaal Braamstraat 3a	2.797,26	Reparatie is normaal onderhoud
A000675 Inrichting Brouwenaarstraat 1994	42.771,75	Onduidelijk wat dit geweest is
A000967 Binnenschilderwerk gemeentearchief	4.763,98	Schilderen is normaal onderhoud
A001080 Monumenten 2005	141.955,20	verstekte subsidies voor opknappen monumentale panden derden.
A000091 Uitvoering beeldkwaliteitsplan	71.072,07	Geen idee wat het geweest kan zijn
A000179 Inrichting 30-km gebieden	8.557,41	Betreft aanschaf en plaatsen borden welke in 25 jaar (tot 2031) worden afgeschreven - was slechts € 15.000,--
A000193 Aankleding glooiing boulevards	8.886,39	Betreft aanschaf diverse kleine dingen welke geactiveerd zijn
A000222 Kst.stedebouwkundig ontwerp Visserhaven	25.889,07	Betreft plan
A000332 De Houtuyn (verpl+ged vern hek w./herstr)	12.862,19	Onderhoud, herstel diverse schades
A000336 De Houtuyn (verpl+ged vern hek w./herstr)	8.523,98	Onderhoud, herstel diverse schades
A000340 Verv. ondergr. speeltoestellen De Wissel	12.499,44	Onduidelijk, alle speeltoestellen zijn in 2015 vervangen volgens website
A000341 Verv. ondergr. speeltoestellen De Burcht	11.337,84	Geen idee wat dit geweest kan zijn. School heeft geen oude speeltoestellen en niet iets onder de grond
A000411 Algemeen (421 bijzonder basisonderwijs)	46.660,11	Omschrijving geeft niet aan wat het geweest is
A000412 Primair onderwijs	30.888,75	Omschrijving geeft niet aan wat het geweest is
A000510 Grootonderhoud sportparken	4.546,23	Investering van 22000 euro voor alle onderhoudswerkzaamheden op de sportparken in 1 jaar, lijkt gewoon onderhoud
A000774 Bestek aanpas.werken riolering 2e fase	28.994,01	Betreft aanpassing bestek, niet uitvoering
A000776 Kosten mbt stankoverlast Schuitv.gracht	3.993,50	Stankoverlast is incident - betalen uit exploitatie
A000811 Stankoverlast Koopmansvoetpad 1994	19.171,05	Incident - betalen uit exploitatie
A000987 Groot onderhoud sportparken	5.830,67	Betreft verplaatsten hekwerken rond diverse sportterreinen in 2006
A001056 Project de Fonteinje organisatie	172.488,06	Is iets geweest in de trant van een exploitatiesubsidie / in elk geval geen meerjarig nut (reclamemateriaal,e.d.)
A001057 Project de Fonteinje promotie	65.601,94	Is iets geweest in de trant van een exploitatiesubsidie / in elk geval geen meerjarig nut (reclamemateriaal,e.d.)
A001058 Project de Fonteinje activiteiten derden	45.567,31	Is iets geweest in de trant van een exploitatiesubsidie / in elk geval geen meerjarig nut (reclamemateriaal,e.d.)
A001059 Project de Fonteinje evenem. Stichting	20.052,77	Is iets geweest in de trant van een exploitatiesubsidie / in elk geval geen meerjarig nut (reclamemateriaal,e.d.)
A001389 Kleine machines afval	10.506,44	verzameling kleine machines, zagen, bladblazers, enz. Per machine niet boven het minimale bedrag van 10.000 euro, bewust jaarlijks als verzameling geactiveerd ipv via exploitatie
A001403 Kleine machines 2013	8.582,81	verzameling kleine machines, zagen, bladblazers, enz. Per machine niet boven het minimale bedrag van 10.000 euro, bewust jaarlijks als verzameling geactiveerd ipv via exploitatie
A001012 MVA aanpassing Edisonweg	5.216,03	Onduidelijk kredietje, blijkt een kleine aanpassing voor mindervalde te zijn (automatisch openen deur en wat handgrepen)
Totaal	1.839.042,85	

Bijlage 4.6: Verloop verliesvoorziening grondexploitaties 2011-2015

Mutatie	Totaal	Baskenburg III	Scheldekwartier	Kenniswerf fase 1	Kenniswerf fase 2	Kenniswerf fase 3	Kenniswerf fase 4	Kleine Markt	Bedrijven Souburg fase 1	Bedrijven Souburg fase 2	Spuikom	Vrijburg-West	Compensatie rente
Stand per 1 januari 2011	8.526	2.766	2.286	3.449	0	0	0	25	0	0	0	0	0
Eerste herziening 2011 (Jaarrekening 2010)	279	105	11	172	0	0	0	-8	0	0	0	0	0
Tweede herziening 2011	10.000	0	9.987	-7	0	0	0	21	0	0	0	0	0
Stand per 31 december 2011	18.806	2.871	12.284	3.614	0	0	0	37	0	0	0	0	0
Eerste herziening 2012 (Jaarrekening 2011)	2.823	381	564	1.609	0	0	0	6	263	0	0	0	0
Tweede herziening 2012	-901	0	-1.037	117	0	0	0	20	0	0	0	0	0
Stand per 31 december 2012	20.728	3.252	11.811	5.339	0	0	0	63	263	0	0	0	0
Eerste herziening 2013 (Jaarrekening 2012)	1.244	212	535	238	83	0	0	24	20	0	0	0	132
Tweede herziening 2013	17	0	-5	5	0	0	0	3	14	0	0	0	0
Stand per 31 december 2013	21.989	3.464	12.341	5.582	83	0	0	90	297	0	0	0	132
Eerste herziening 2014 (Jaarrekening 2013)	1.451	97	1.023	264	3	0	0	53	11	0	0	0	0
Tweede herziening 2014	10.863	0	10.979	-13	43	0	0	-14	0	0	0	0	-132
Stand per 31 december 2014	34.303	3.561	24.343	5.833	129	0	0	129	308	0	0	0	0
Tweede herziening 2015	2.800	0	0	0	0	0	0	0	0	2.800	0	0	0
Eerste herziening 2016 (Jaarrekening 2015)	35.448	-3.561	25.572	2.344	2.500	740	341	30	376	91	4.370	2.645	0
Extra verliesvoorziening Scheldekwartier	12.802	0	12.802	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Terugdraaien bijdrage Scheldekwartier 2013 t/m 2015	3.275	0	3.275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stand per 31 december 2015	88.628	0	65.992	8.177	2.629	740	341	159	684	2.891	4.370	2.645	0

Bijlage 5.1: Berekening gewogen gemiddelde OZB-tarief Vlissingen bij verschillende WOZ-waarden

Categorie	Tarief 2016	WOZ-waarden gemeentefonds februari 2016	WOZ-waarden CBS november 2016	WOZ-waarden CBS na correctie leegstand niet woningen
Woningen	0,1380	3.326.000.000	3.335.289.000	3.335.289.000
Niet woningen gebruik	0,2666	1.143.500.000	1.091.861.000	979.229.000
Niet woningen eigendom	0,3357	1.181.000.000	1.128.861.000	1.128.861.000
Gemiddeld gewogen tarief		0,2053	0,2034	0,2021
Daling gemiddeld gewogen tarief a.g.v. leegstand				0,0013

Bijlage 5.2: Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van de afzonderlijke selectiegemeenten

Heffingen	Beverwijk per inw. (x € 1) 2014*	Kerkrade per inw. (x € 1) 2014*	Middelburg per inw. (x € 1) 2014*	Rijswijk per inw. (x € 1) 2014*	Zutphen per inw. (x € 1) 2014*	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2014*	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2014*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2014*	Beverwijk per inw. (x € 1) 2015**	Kerkrade per inw. (x € 1) 2015**	Middelburg per inw. (x € 1) 2015**	Rijswijk per inw. (x € 1) 2015**	Zutphen per inw. (x € 1) 2015**	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2015**	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2015**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2015**
Secretarieleges	7	9	10	13	10	10	10	17	10	9	13	13	12	10	11	13
Leges bouw vergunningen	12	7	8	63	20	10	20	15	12	8	16	16	22	8	14	21
Hondenbelasting	4	7	4	3	5	4	5	7	4	9	4	3	6	4	5	7
Parkeerbelasting	46	11	88	11	42	25	37	63	48	16	91	11	45	29	40	69
Toeristenbelasting	5	3	6	4	2	0	3	5	4	3	6	4	2	0	3	5
Forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	3
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	21	2	4	8	2	2	6	4	12	2	4	7	1	2	5	5
Reclamebelasting	0	1	3	0	4	0	1	0	0	1	3	0	0	0	1	0
Subtotaal overige heffingen	95	40	125	101	84	51	83	116	89	48	139	54	88	53	79	123
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	107	96	124	122	103	124	113	159	112	103	125	131	102	128	117	157
Rioolrecht	107	103	92	50	83	94	88	105	106	103	95	58	82	108	91	133
Onroerendezaakbelastingen	203	205	170	250	166	199	199	231	206	209	175	254	173	194	202	240
Subtotaal belastingpakket	417	403	387	423	353	416	399	496	424	415	395	443	356	430	410	530
Totaal-generaal	512	444	511	523	437	467	482	611	513	462	533	497	444	483	489	653

Heffingen	Beverwijk per inw. (x € 1) 2016**	Kerkrade per inw. (x € 1) 2016**	Middelburg per inw. (x € 1) 2016**	Rijswijk per inw. (x € 1) 2016**	Zutphen per inw. (x € 1) 2016**	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2016**	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2016**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2016**
Secretarieleges	10	9	13	18	12	11	12	13
Leges bouw vergunningen	12	8	18	16	21	8	14	15
Hondenbelasting	4	9	4	3	6	4	5	7
Parkeerbelasting	43	13	103	15	45	26	41	64
Toeristenbelasting	4	3	9	4	3	0	4	6
Forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	4
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	12	2	4	7	23	2	8	5
Reclamebelasting	0	2	3	0	0	0	1	0
Subtotaal overige heffingen	85	45	155	63	109	51	85	114
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	114	102	130	147	95	141	122	157
Rioolrecht	106	103	97	71	83	122	96	141
Onroerendezaakbelastingen	207	217	193	257	178	201	209	239
Subtotaal belastingpakket	427	422	420	474	356	464	427	538
Totaal-generaal	512	467	575	537	466	515	512	652

* jaren t/m 2014 op basis van jaarrekening

** jaren 2015 t/m 2016 op basis van begroting

5.3: Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren w oningen (6)	Gemiddelde OZB- w aarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (6x7=8)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)
Beverw ijk 2014	262	174	207	207	0	0,1258	177.331	223	692	604
Kerkrade 2014	214	158	205	189	0	0,1847	120.593	223	641	570
Middelburg 2014	274	249	47	47	126	0,1038	170.819	177	625	600
Rijsw ijk 2014	288	224	47	47	47	0,1179	174.797	206	588	523
Zutphen 2014	273	202	70	70	98	0,1183	175.638	208	648	577
Zw ijdrecht 2014	290	265	226	141	0	0,1326	166.963	221	738	628
Gemiddelde selectiegroep 2014	267	212	134	117	45	0,1305	164.357	210	655	584
Vlissingen 2014	321	321	48	48	150	0,1355	146.314	198	717	717
Beverw ijk 2015	271	181	207	207	0	0,1293	173.869	225	703	613
Kerkrade 2015	227	162	211	195	0	0,1992	131.274	261	700	619
Middelburg 2015	279	253	48	48	129	0,1084	170.008	184	640	615
Rijsw ijk 2015	317	246	53	53	53	0,1215	178.002	216	639	569
Zutphen 2015	264	195	70	70	99	0,1271	176.881	225	658	589
Zw ijdrecht 2015	300	275	248	186	0	0,1388	165.971	230	779	691
Gemiddelde selectiegroep 2015	276	219	140	127	47	0,1344	166.001	224	687	616
Vlissingen 2015	321	321	61	61	189	0,1391	147.142	205	776	776
Beverw ijk 2016	283	188	207	207	0	0,1282	175.805	225	716	621
Kerkrade 2016	230	167	215	199	0	0,2068	119.137	246	691	612
Middelburg 2016	287	260	49	49	132	0,1173	172.083	202	671	644
Rijsw ijk 2016	335	253	60	60	60	0,1234	178.612	220	676	594
Zutphen 2016	233	166	71	71	100	0,1296	175.721	228	632	564
Zw ijdrecht 2016	309	281	268	234	0	0,1374	168.198	231	808	747
Gemiddelde selectiegroep 2016	279	219	145	137	49	0,1373	164.926	225	699	630
Vlissingen 2016	321	321	67	67	208	0,1380	145.794	201	797	797

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-w aarde op basis van gemeentefonds en aantal w oningen op basis van gegevens CBS

Bijlage 5.4: OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten

Gemeenten	Waarde w oningen* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-w oningen gebruikers* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-w oningen eigenaren* (x € 1 miljoen)	Waarde totaal (x € 1 miljoen)	Aantal inw oners	Totaalw aarde per inw oner (x € 1)	OZB-tarief w oningen eigenaar (% WOZ- w aarde)	OZB-tarief niet- w oningen gebruik (% WOZ- w aarde)	OZB-tarief niet- w oningen eigendom (% WOZ- w aarde)	Gemiddeld OZB-tarief w oningen en niet- w oningen (% WOZ- w aarde)
Beverw ijk 2014	3.315	991	1.003	5.308	40.070	132.456	0,1258	0,1899	0,2312	0,1577
Kerkrade 2014	3.041	819	857	4.717	47.194	99.949	0,1847	0,2475	0,3085	0,2181
Middelburg 2014	4.032	1.105	1.137	6.274	47.523	132.010	0,1038	0,1695	0,2108	0,1348
Rijsw ijk 2014	4.547	1.651	1.667	7.865	47.372	166.016	0,1179	0,2152	0,2528	0,1669
Zutphen 2014	3.984	1.114	1.162	6.260	47.240	132.515	0,1183	0,1381	0,1848	0,1342
Zw ijdrecht 2014	3.471	845	855	5.170	44.610	115.893	0,1326	0,2093	0,2610	0,1664
Gemiddelde selectiegroep 2014	3.732	1.087	1.113	5.932	45.668	129.895	0,1280	0,1937	0,2388	0,1608
Vlissingen 2014	3.434	1.231	1.272	5.937	44.451	133.563	0,1355	0,2459	0,3096	0,1957
Beverw ijk 2015	3.259	1.003	1.015	5.277	40.093	131.619	0,1293	0,1962	0,2342	0,1622
Kerkrade 2015	2.950	819	855	4.624	46.784	98.837	0,1992	0,2653	0,3307	0,2352
Middelburg 2015	3.960	1.060	1.105	6.124	47.642	128.542	0,1084	0,1772	0,2203	0,1405
Rijsw ijk 2015	4.444	1.500	1.515	7.459	47.634	156.590	0,1215	0,2424	0,2848	0,1790
Zutphen 2015	3.865	1.113	1.186	6.163	47.164	130.661	0,1271	0,1498	0,1986	0,1450
Zw ijdrecht 2015	3.379	909	913	5.201	44.547	116.742	0,1388	0,2213	0,2760	0,1773
Gemiddelde selectiegroep 2015	3.643	1.067	1.098	5.808	45.644	127.242	0,1344	0,2082	0,2554	0,1709
Vlissingen 2015	3.311	1.183	1.223	5.717	44.444	128.623	0,1391	0,2549	0,3210	0,2020
Beverw ijk 2016	3.300	994	1.006	5.300	40.182	131.887	0,1282	0,2019	0,2410	0,1634
Kerkrade 2016	2.898	798	829	4.525	46.524	97.251	0,2068	0,2696	0,3360	0,2415
Middelburg 2016	3.982	1.042	1.088	6.111	47.613	128.347	0,1173	0,1996	0,2481	0,1546
Rijsw ijk 2016	4.508	1.450	1.465	7.423	48.216	153.953	0,1234	0,0000	0,4822	0,1701
Zutphen 2016	3.888	935	997	5.820	46.849	124.218	0,1296	0,2074	0,2242	0,1583
Zw ijdrecht 2016	3.424	877	891	5.192	44.501	116.672	0,1374	0,2524	0,3143	0,1872
Gemiddelde selectiegroep 2016	3.667	1.016	1.046	5.728	45.648	125.489	0,1373	0,1704	0,3188	0,1763
Vlissingen 2016	3.326	1.144	1.181	5.651	44.485	127.020	0,1380	0,2666	0,3357	0,2053

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Bijlage 6.1: Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds 2011 t/m 2016

Gemeente	Vlissingen
Jaar	2010-2016
Inwoners 2011	44.536
Inwoners 2012	44.502
Inwoners 2013	44.451
Inwoners 2014	44.444
Inwoners 2015	44.444
Inwoners 2016	44.485



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

	Netto lasten REKENING 2011 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2012 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2013 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2014 (x € 1.000)	Netto lasten BEGROTING 2015 (x € 1.000)	Netto lasten BEGROTING 2016 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2011 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2012 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2013 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2014 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2015 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2016 (x € 1.000)	Verschil 2011 (x € 1.000)	Verschil 2012 (x € 1.000)	Verschil 2013 (x € 1.000)	Verschil 2014 (x € 1.000)	Verschil 2015 (x € 1.000)	Verschil 2016 (x € 1.000)	Verschil per inw. 2011 (x € 1)	Verschil per inw. 2012 (x € 1)	Verschil per inw. 2013 (x € 1)	Verschil per inw. 2014 (x € 1)	Verschil per inw. 2015 (x € 1)	Verschil per inw. 2016 (x € 1)
Inkomstenclusters	73.922	72.507	69.916	70.253	145.325	132.843	-64.752	-64.547	-62.753	-65.320	-124.346	-129.044	9.170	7.960	7.163	4.933	20.979	3.799	206	179	161	111	472	85
Onroerendezaakbelastingen	9.954	10.136	9.743	10.270	10.651	10.650	-6.296	-6.374	-6.410	-6.517	-6.513	-6.542	3.658	3.762	3.333	3.753	4.138	4.108	82	85	75	84	93	92
Uitkering gemeentefonds	58.100	57.946	56.371	58.853	121.354	120.546	-58.456	-58.173	-56.343	-58.803	-117.833	-122.502	-356	-227	28	50	3.521	-1.956	-8	-5	1	1	79	-44
Overige eigen middelen (OEM)	-2.930	3.027	3.552	-12.235	619	-3.372	0	0	0	0	0	0	-2.930	3.027	3.552	-12.235	619	-3.372	-66	68	80	-275	14	-76
Mutaties reserves	8.798	1.398	250	13.364	12.701	5.018	0	0	0	0	0	0	8.798	1.398	250	13.364	12.701	5.018	198	31	6	301	286	113
Uitgaavenclusters	-72.598	-71.196	-67.609	-69.678	-145.325	-135.295	64.752	64.547	62.751	65.319	124.348	129.044	-7.846	-6.649	-4.858	-4.359	-20.977	-6.251	-176	-149	-109	-98	-472	-141
Bestuur en algemene ondersteuning	-2.839	-6.155	-6.799	-5.083	-11.320	-4.961	4.859	4.727	4.644	4.667	4.672	5.057	2.020	-1.428	-2.155	-416	-6.648	96	45	-32	-48	-9	-150	2
Werk en inkomen	-11.167	-9.339	-9.011	-12.306	-22.074	-21.838	6.986	6.774	7.267	8.901	19.438	18.585	-4.181	-2.565	-1.744	-3.405	-2.636	-3.253	-94	-58	-39	-77	-59	-73
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	-23.450	-23.769	-20.494	-18.139	-78.780	-74.050	23.502	23.834	22.797	23.187	73.771	76.926	52	65	2.303	5.048	-5.009	2.876	1	1	52	114	-113	65
Educatie	-4.347	-4.505	-4.357	-4.840	-4.815	-4.849	5.509	5.510	5.289	5.347	3.623	3.790	1.162	1.005	932	507	-1.192	-1.059	26	23	21	11	-27	-24
Cultuur en ontspanning	-16.125	-14.942	-14.357	-13.855	-13.827	-13.411	10.251	10.051	9.697	9.898	9.570	9.727	-5.874	-4.891	-4.660	-3.957	-4.257	-3.684	-132	-110	-105	-89	-96	-83
Openbare orde en veiligheid	-3.900	-4.160	-4.469	-4.745	-4.443	-4.407	3.906	3.876	3.681	3.624	3.765	3.885	6	-284	-788	-1.121	-678	-522	0	-6	-18	-25	-15	-12
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-13.361	-11.075	-11.409	-14.177	-13.051	-14.765	10.428	10.328	10.032	10.548	10.488	10.654	-2.933	-747	-1.377	-3.629	-2.563	-4.111	-66	-17	-31	-82	-58	-92
Riolering en reiniging	2.592	2.750	3.287	3.468	2.985	2.986	-1.382	-1.360	-1.310	-1.336	-1.212	-1.234	1.210	1.390	1.977	2.132	1.773	1.752	27	31	44	48	40	39
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0	0	0	491	491	491	314	262	209	491	491	491	314	262	209	11	11	11	7	6	5
Diversen	0	0	0	0	0	0	202	316	163	169	-29	1.445	202	316	163	169	-29	1.445	5	7	4	4	-1	32
Saldo na bestemming	1.325	1.312	2.307	574	0	-2.452	0	0	-2	-1	2	0	1.325	1.312	2.305	573	2	-2.452	30	29	52	13	0	-55

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

Bijlage 6.2: Stand van zaken bezuinigingstraject via 'Agenda voor herstel'

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Overige eigen inkomsten (OEM)						
Oorspronkelijke taakstelling	30	30	30	30	30	30
Gerealiseerde bezuiniging	30	30	30	30	30	30
Niet te realiseren taakstelling						
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Bestuur en algemene ondersteuning						
Oorspronkelijke taakstelling	1.259	1.742	2.204	2.670	2.670	2.670
Gerealiseerde bezuiniging	441	730	745	761	761	761
Niet te realiseren taakstelling	0	1.002	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	818	10	1.459	1.909	1.909	1.909
Werk en inkomen						
Oorspronkelijke taakstelling	550	550	550	550	550	550
Gerealiseerde bezuiniging	550	550	550	550	550	550
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd						
Oorspronkelijke taakstelling	0	0	0	0	0	0
Gerealiseerde bezuiniging	0	0	0	0	0	0
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Educatie						
Oorspronkelijke taakstelling	100	100	100	100	100	100
Gerealiseerde bezuiniging	100	100	0	0	0	0
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	0	100	100	100	100
Cultuur en ontspanning						
Oorspronkelijke taakstelling	77	1.219	2.574	3.774	4.474	4.474
Gerealiseerde bezuiniging	77	982	878	883	883	826
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	237	1.696	2.891	3.591	3.648
Openbare orde en veiligheid						
Oorspronkelijke taakstelling	34	34	34	34	34	34
Gerealiseerde bezuiniging	34	34	34	34	34	34
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling						
Oorspronkelijke taakstelling	83	58	58	58	58	58
Gerealiseerde bezuiniging	83	58	58	58	58	58
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0
Totaal						
Oorspronkelijke taakstelling	2.133	3.733	5.550	7.216	7.916	7.916
Gerealiseerde bezuiniging	1.315	2.484	2.295	2.316	2.316	2.259
Niet te realiseren taakstelling	0	1.002	0	0	0	0
Nog te realiseren taakstelling	818	247	3.255	4.900	5.600	5.657

Bijlage 6.3: Kapitaallasten per cluster Zeeuwse gemeenten

Kapitaallasten TOTAAL (bedragen x 1000)

Clusters	2016				2015			
	Vlissingen	Middelburg	Terneuzen	Goes	Vlissingen	Middelburg	Terneuzen	Goes
OEM	6.088	3.355	474	1.749	6.348	6.240	476	1.964
Bestuur en algemene ondersteuning	0	45	27	0	0	69	-3	0
Werk en inkomen	0	0	0	0	0	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	207	72	344	200	214	74	371	260
Educatie	1.213	2.401	1.967	3.717	1.295	2.453	2.033	4.235
Cultuur en ontspanning	1.207	1.985	2.645	1.275	1.442	1.448	2.707	933
Openbare orde en veiligheid	19	0	165	90	20	0	154	97
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	5.734	3.672	4.903	2.703	5.741	4.042	4.922	5.314
Riool en reiniging	3.004	87	3.056	247	2.920	112	3.020	252
Totaal	17.473	11.617	13.581	9.981	17.980	14.438	13.680	13.055

Kapitaallasten PER INWONER

Clusters	2016				2015			
	Vlissingen	Middelburg	Terneuzen	Goes	Vlissingen	Middelburg	Terneuzen	Goes
OEM	137	70	9	47	143	131	9	53
Bestuur en algemene ondersteuning	0	1	0	0	0	1	0	0
Werk en inkomen	0	0	0	0	0	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	5	2	6	5	5	2	7	7
Educatie	27	50	36	100	29	51	37	115
Cultuur en ontspanning	27	42	48	34	32	30	49	25
Openbare orde en veiligheid	0	0	3	2	0	0	3	3
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	129	77	90	73	129	85	90	144
Riool en reiniging	68	2	56	7	66	2	55	7
Totaal	393	244	249	269	405	303	250	353

Inwoners	44.485	47.613	54.577	37.153	44.444	47.642	54.709	36.954
----------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Bijlage 6.4: Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met verschil selectiegroep met uitkering GF 2011 t/m 2016

	gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	
	verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2011 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2012 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2013 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2014 (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2016 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2016 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2016 (x € 1)
Inkomstencusters	147	206	59	201	179	-22	132	161	29	130	111	-19	180	472	292	169	85	-84
Onroerendezaakbelastingen	49	82	33	48	85	37	55	75	20	56	84	28	58	93	35	65	92	27
Uitkering gemeentefonds	3	-8	-11	-2	-5	-3	7	1	-6	3	1	-2	8	79	71	-1	-44	-43
Overige eigen middelen (OEM)	46	-66	-112	-16	68	84	75	80	5	57	-275	-333	65	14	-51	57	-76	-132
Mutaties reserves	49	198	148	172	31	-140	-5	6	10	14	301	287	49	286	237	49	113	64
Uitgavencusters	-147	-206	-59	-201	-179	22	-132	-161	-29	-130	-111	19	-180	-472	-292	-169	-85	84
Bestuur en algemene ondersteuning	-38	16	54	-72	-62	11	-118	-100	17	-143	-22	121	-71	-150	-78	-86	57	143
Werk en inkomen	-44	-94	-50	-12	-58	-46	2	-39	-41	6	-77	-83	-18	-59	-41	-34	-73	-39
Maatschappelijke ondersteuning en jeugd	38	1	-37	35	1	-34	49	52	3	84	114	30	21	-113	-134	11	65	53
Educatie	28	26	-2	36	23	-13	29	21	-8	28	11	-17	-13	-27	-14	-5	-24	-19
Cultuur en ontspanning	-78	-132	-54	-69	-110	-40	-77	-105	-28	-76	-89	-13	-67	-96	-29	-58	-83	-25
Openbare orde en veiligheid	-15	0	15	-28	-6	21	-23	-18	5	-25	-25	-1	-15	-15	0	-14	-12	2
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-41	-66	-25	-94	-17	77	7	-31	-38	15	-82	-97	3	-58	-61	15	-92	-107
Riolering en reiniging	-9	27	36	-6	31	38	-10	44	55	-27	48	75	-26	40	65	-12	39	51
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	5	11	6	5	11	7	5	11	7	3	7	4	2	6	3	2	5	3
Diversen	8	5	-3	5	7	2	5	4	-1	5	4	-1	3	-1	-4	12	32	21
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

Bijlage 6.5: Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met POR (verschil landelijk en groep 20.000-50.000 met uitkering GF) 2011 t/m 2016

	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2016 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2016 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF 2016 per inwoner (x € 1)
Inkomstencusters	80	75	206	86	74	179	93	76	161	85	70	111	93	83	472	67	46	85
Onroerendezaakbelastingen	41	18	82	49	26	85	57	36	75	59	39	84	64	43	93	67	46	92
Uitkering gemeentefonds	nvt	nvt	-8	nvt	nvt	-5	nvt	nvt	1	nvt	nvt	1	nvt	nvt	79	nvt	nvt	-44
Overige eigen middelen (OEM)	39	57	-66	37	48	68	36	40	80	26	31	-275	29	40	14	nb	nb	-76
Mutaties reserves	nvt	nvt	198	nvt	nvt	31	nvt	nvt	6	nvt	nvt	301	nvt	nvt	286	nvt	nvt	113
Uitgavencusters	-80	-54	-206	-93	-62	-179	-97	-74	-161	-93	-71	-111	-126	-98	-472	-66	-56	-85
Bestuur en algemene ondersteuning	-20	-19	16	-23	-22	-62	-22	-22	-100	-27	-26	-22	-24	-23	-150	-13	-12	57
Werk en inkomen	-18	-14	-94	-21	-16	-58	-21	-18	-39	-21	-19	-77	-26	-26	-59	-30	-36	-73
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	13	11	1	13	11	1	15	13	52	23	19	114	22	16	-113	18	8	65
Educatie	17	18	26	16	15	23	13	12	21	16	15	11	-13	-8	-27	-4	-1	-24
Cultuur en ontspanning	-40	-30	-132	-44	-35	-110	-45	-39	-105	-47	-36	-89	-40	-25	-96	-31	-18	-83
Openbare orde en veiligheid	-14	-10	0	-20	-14	-6	-22	-15	-18	-22	-17	-25	-20	-16	-15	-13	-8	-12
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-5	2	-66	-4	8	-17	-7	3	-31	-7	2	-82	-19	-9	-58	6	11	-92
Riolering en reiniging	-13	-12	27	-9	-9	31	-9	-8	44	-7	-9	48	-6	-7	40	1	0	39
Herindeling	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0
Suppletie OZB	nvt	nvt	11	nvt	nvt	11	nvt	nvt	11	nvt	nvt	7	nvt	nvt	6	nvt	nvt	5
Diversen	nvt	nvt	5	nvt	nvt	7	nvt	nvt	4	nvt	nvt	4	nvt	nvt	-1	nvt	nvt	32
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

Bijlage 6.6: Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen Vlissingen en de selectiegroep 2016

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Riswijk	Zutphen	Zwinderrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Onroerendzaakbelastingen									
931 Baten onroerendzaakbelasting gebruikers	44	36	40	0	30	38	31	57	26
932 Baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	163	181	153	257	147	163	178	183	5
Totaal	207	217	193	257	178	201	209	240	31

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Riswijk	Zutphen	Zwinderrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Algemene uitkering									
921 Uitkering gemeentefonds	979	1.073	1.063	1.038	998	955	1.019	1.316	297
923 Integratie-uitkering Sociaal domein	465	1.100	565	414	767	448	630	1.394	764
Totaal	1.443	2.173	1.627	1.452	1.764	1.403	1.649	2.710	1.061

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Riswijk	Zutphen	Zwinderrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)									
212 Openbaar vervoer	-1	0	0	-3	-1	0	-1	0	1
220 Zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0	0
230 Luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0
310 Handel, ambacht en industrie	-38	-9	-16	-15	-54	0	-22	-25	-3
311 Baten marktgelden	2	2	1	2	5	2	2	1	-1
330 Nutsbedrijven	-2	0	0	38	15	26	13	0	-13
340 Agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	5	0	1	0	-1
341 Overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0	0
830 Bouwgrondexploitatie	-1	4	0	-6	-5	-1	-2	-114	-112
911 Geldleningen en uitkeringen korter dan één jaar	0	0	0	0	2	0	0	7	7
913 Overige financiële middelen	2	8	0	3	-1	6	3	-2	-5
914 Geldleningen en uitkeringen langer of gelijk aan één jaar	56	34	76	35	18	60	46	40	-6
933 Baten roerende woon- en bedrijfsruimten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934 Baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
935 Baten forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	4	4
936 Baten toeristenbelasting (voor 50%)	2	1	4	2	2	0	2	3	1
937 Baten hondenbelasting	4	9	4	3	6	4	5	7	2
938 Baten reclamebelasting	0	2	3	0	0	0	1	0	-1
939 Baten precariobelasting	12	2	4	7	23	2	8	5	-3
942 Venootschapsbelasting	0	0	0	0	-6	0	-1	0	1
Totaal	37	53	78	65	6	99	55	-74	-129

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Riswijk	Zutphen	Zwinderrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies Mutaties reserves									
980 Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9	12	148	49	-2	70	10	49	113	64
Totaal	12	148	49	-2	70	10	49	113	64

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Bestuur en algemene ondersteuning									
001 Bestuursorganen	-28	-25	-45	-33	-34	-48	-36	-33	3
002 Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders	-34	-43	-88	-59	-52	-7	-48	-20	28
003 Burgerzaken	-31	-72	-66	-54	-27	-102	-59	-47	12
004 Baten secretarieleges burgerzaken	10	9	13	18	12	11	12	13	1
005 Bestuurlijke samenwerking	-1	-40	-2	-6	-9	-33	-15	0	15
006 Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)	-11	-7	-17	-15	-26	-10	-14	-9	5
922 Algemene baten en lasten	-14	-49	-23	12	27	-4	-8	12	20
930 Uitvoering Wet WOZ	0	-6	-22	-5	-8	-5	-8	-28	-20
940 Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	-12	-13	-10	-10	-11	-5	-10	-1	9
960 Saldo van kostenplaatsen	0	-25	4	-6	0	-2	-5	2	7
990 Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	-7	0	0	-30	0	-7	-8	55	63
Totaal	-128	-272	-255	-187	-127	-213	-199	-56	143

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Werk en inkomen									
610 Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	-60	-86	-120	-44	-101	-1	-70	-133	-63
611 Sociale werkvoorziening	-114	-557	-134	-73	-277	-105	-212	-203	9
613 Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
614 Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	-62	-65	-49	-78	-90	-45	-65	-93	-28
623 Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet	-40	-34	-38	-75	-36	-119	-57	-62	-5
Totaal	-276	-742	-342	-271	-505	-270	-404	-491	-87

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd									
621 Vreemdelingen	0	0	-2	0	-4	0	-1	-2	-1
641 Tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650 Kinderdagopvang	-12	-10	-9	-12	-7	-10	-10	-8	2
661 Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo	-88	-50	-28	-40	-200	-38	-74	-51	23
662 Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo	-81	-270	-116	-206	-145	-169	-167	-158	9
663 Opvang en beschermd wonen Wmo	-5	-3	-3	0	-4	-2	-3	-1002	-999
667 Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo	21	35	23	27	0	0	18	26	8
670 Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	-166	-141	-272	-160	-70	-107	-153	-112	41
671 Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	-19	-92	-13	-20	0	-74	-36	-41	-5
672 PGB Wmo en Jeugd	-48	-124	-44	0	0	-33	-41	-91	-50
677 Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	0	0	3	0	0	0	1	0	-1
682 Individuele voorzieningen Natura Jeugd	-146	-253	-141	-160	-292	0	-167	-132	35
683 Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	-28	0	-66	-24	0	-122	-40	-62	-22
687 Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd	1	0	0	0	0	0	0	0	0
711 Ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712 Verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714 Openbare gezondheidszorg	-21	-21	-17	-14	-20	-16	-18	-18	0
715 Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)	-15	0	-15	0	-16	-31	-13	-14	-1
Totaal	-607	-930	-700	-609	-759	-603	-704	-1665	-961

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Funcities cluster Educatie									
421 Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-53	-41	-52	-31	-40	-27	-41	-74	-33
431 Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-7	-9	-13	-8	-11	-3	-9	-14	-5
441 Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-24	-33	-55	-11	-30	-14	-28	0	28
420 Basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-5	0	0	-7	2	0	-2	0	2
430 Speciaal (voortgezet) onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-2	0	-3	0	0	0	-1	0	1
440 Voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder) -	-2	0	0	0	0	0	0	0	0
480 Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs -	-28	-20	-25	-27	-55	-50	-34	-21	13
482 Volwasseneneducatie -	0	0	0	0	-1	0	0	0	0
Totaal	-122	-104	-148	-84	-136	-94	-115	-109	6

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Funcities cluster Cultuur en Ontspanning									
510 Openbaar bibliotheekwerk	-23	-21	-37	-30	-16	-52	-30	-58	-28
511 Vormings- en ontwikkelingswerk	-18	-17	-15	0	-9	-5	-10	0	10
530 Sport	-39	-65	-68	-68	-35	-52	-55	-44	11
531 Groene sportvelden en terreinen	-14	-10	-18	-14	-1	-14	-12	-34	-22
540 Kunst	-17	-32	-33	-47	-38	-1	-29	-34	-5
541 Musea	-5	-1	-8	-25	-29	0	-12	-28	-16
550 Natuurbescherming	0	0	0	0	3	0	1	0	-1
560 Openbaar groen en openluchtrecreatie	-92	-73	-73	-92	-88	-111	-88	-85	3
580 Overige recreatieve voorzieningen	-18	-14	-25	-16	-7	-7	-15	-8	7
724 Lijkbezorging	-12	-4	1	2	-14	-20	-8	-20	-12
732 Baten begraaflaatsrechten	13	2	13	0	8	16	8	9	1
Totaal	-226	-236	-263	-290	-225	-245	-250	-302	-52

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Funcities cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling									
210 Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen	-148	-120	-152	-136	-113	-139	-134	-223	-89
214 Parkeren	-51	-14	-82	-5	-22	-15	-31	-53	-22
215 Baten parkeerbelasting	43	13	103	15	45	26	41	64	23
221 Binnenhavens en waterwegen	-2	0	1	0	-5	-4	-2	-4	-2
223 Veerdiensten	0	0	0	0	0	-3	-1	0	1
240 Waterkering, afwatering en landaanwinning	-5	0	-1	-20	-2	-7	-6	0	6
723 Milieubeheer	-24	-20	-26	-29	-34	-27	-27	-36	-9
936 Baten toeristenbelasting (50%)	2	1	4	2	2	0	2	3	1
810 Ruimtelijke ordening	-44	-14	-15	-29	-75	-37	-36	-32	4
820 Woningexploitatie / woningbouw	-1	-28	0	5	0	0	-4	-30	-26
821 Stads- en dorpsvernieuwing	-4	-7	-6	-11	0	0	-5	-10	-5
822 Overige volkshuisvesting	-29	-22	-22	-43	-1	-30	-24	-27	-3
823 Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen)	12	8	18	16	21	8	14	15	1
Totaal	-252	-204	-179	-234	-184	-230	-213	-333	-120

Functies cluster Reiniging en Riolering		Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiecoëfficiënt	Vlissingen	Vershil
721	Afvalverwijdering en -verwerking	-114	-102	-108	-151	-74	-130	-113	-118	-5
722	Riolering	-95	-103	-83	-66	-77	-120	-90	-113	-23
725	Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing	114	102	130	147	95	141	122	157	35
726	Baten rioolheffing	106	103	97	71	83	122	96	141	45
Totaal		10	0	36	0	27	13	15	67	52

Functies cluster Openbare orde en veiligheid		Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwindrecht	Gemiddelde selectiecoëfficiënt	Vlissingen	Vershil
120	Brandweer en rampenbestrijding	-71	-61	-60	-90	-62	-66	-68	-69	-1
140	Openbare orde en veiligheid	-29	-42	-38	-7	-47	-5	-28	-29	-1
160	Opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	-1	-1
Totaal		-100	-104	-97	-97	-109	-70	-96	-99	-3

Bijlage 6.7: Stand van zaken verdiepingsonderzoek bezuinigingen per cluster

Bezuiniging (nummers komen overeen met nummering in tekst hoofdstuk 6)	Concrete bezuiniging	Verder onderzoek	Concrete bezuiniging			
			2017	2018	2019	2020
Bestuur en ondersteuning						
Lasten uitvoering wet WOZ		X				
Werk en inkomen						
1) Vervolgacties n.a.v. onderzoek Berenschot (actieplan met daarin uitwerking aanbevelingen, inclusief planning en financiële consequenties)		X				
2) Verschillende onderzoeken bedrijfsvoeringskosten Orionis (begrotingsscan, analyse van het werkbedrijf en een analyse van de personele formatie)		X				
3b) Versobering van de regelingen en vergoedingen minima		X				
3c) Eigen bijdrage diplomazwemmen		X				
4c) Concrete invulling interne taakstelling Orionis		X				
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd						
1) Verkokerde aanpak		X				
3) Kinderopvang Walcheren		X				
4) Bezetting gemeentelijke accommodaties		X				
5) Heroverweging subsidies		X				
6) Aan de buur(t)		X				
7) Inzicht in werkelijke lasten en ontwikkeling baten sociaal domein		X				
Educatie						
1) Accommodaties (gymlokalen)		X				
2) Brede scholen Souburg Zuid en Scheldekwardier		X				
3) Schoolzwemmen		X				
4) Leerlingenvervoer		X				
5) Onderwijsbegeleiding	X		37.000	74.000	111.000	111.000
Openbare orde en veiligheid						
4a) Urenboekingen mede in het kader/kielzog van evaluatie IHUP 2016		X				
4b) Verwerken van veiligheid op andere programma's in de tarieven		X				
4c) Besparen op onderhoud kazernes en brandkranen en FLO-gelden		X				
4d) Kostenbesparing door samenwerking en efficiency		X				
5) Dierenasiel Walcheren	X		2.500	5.000	7.500	7.500
6) Onderzoeken mogelijkheden van bezuinigingen bij VRZ zelf		X				
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling						
2) Kostendekkendheid bestemmingsplannen		X				
3) Kostendekkendheid leges bouwvergunningen		X				
4) Overgaan op een PxQ-financiering RUD		X				
5) Bezuinigingen bij parkeren		X				
6) Overname Sloebrug door provincie		X				
7) Doorbereken kosten straatreiniging aan evenementen.		X				
8) Gladheidbestrijding	X		7.500	7.500	7.500	7.500
10) Kostendekkenheid havenverordening		X				
11) Stilzetten fontainen en waterpartijen (vijvers) niet/minder te onderhouden		X				
12) Baggeren		X				
Diversen						
1) Lagere kapitaallasten a.g.v. schrappen diverse investeringen	X		83.000	83.000	83.000	83.000
Totaal bezuinigingen			130.000	169.500	209.000	209.000
Riolering en reiniging						
2) Mogelijkheden om te temporiseren in het sparen voor het ideaalcomplex		X				
3) Samenhang riolering met andere beleidsterreinen zoals wegen, groen, etc		X				
4) Huisafvalverwijdering (grofvuil)	X		29.000	29.000	29.000	29.000
5) Samenwerking met Middelburg bij afval ophalen		X				
6) Afschaffen gratis ophalen grofvuil		X				

Bijlage 6.8: Renteresultaat Vlissingen 2016

Renteschema 2016			
De externe rentelasten over de korte financiering	+	1.863.550	
De externe rentelasten over de lange financiering	+	8.049.453	
De externe rentebaten	-/-	0	
Totaal door te rekenen externe rente			9.913.003
De rente die aan de grondexploitatie moet worden doorberekend	-/-	5.923.600	
De rente van projectfinanciering die aan het betreffende project moet worden toegerekend	-/-	0	
De rentebaat van doorverstrekte leningen indien daar een specifieke lening voor is aangetrokken (=projectfinanciering), die aan het betreffende project moet worden toegerekend	+	0	
Totaal rente doorberekend aan grondexploitatie en projecten		-/-	5.923.600
Saldo toe te rekenen externe rente			3.989.403
Rente over eigen vermogen	+	186.200	
Rente over voorzieningen (gewaardeerd op contante waarde)	+	1.578.082	
Totaal rente doorberekend aan reserves en voorzieningen*		+	1.764.282
Totaal toe te rekenen rente			5.753.685
Toegerekende rente via renteomslag		-/-	5.504.892
Renteresultaat (= nadelig renteresultaat)			248.793

* Specificatie rente doorberekend aan reserves en voorzieningen		Gehanteerd rentepercentage: 4%	
R000100 Algemene reserve	0		
R000318 Reserve verbet. woningen particulieren	3.094		
R000319 Reserve ouderenhuisvesting	9.306		
R000320 Reserve grondexploitatie	0		
R000321 Reserve Stadsvernieuwingsgelden	9.737		
R000322 Reserve Bovenwijkse voorzieningen	2.605		
R000325 Reserve BWSW	8.318		
R000326 Reserve BWSW liquidatie GR BWSW	2.838		
R000330 Reserve NASB	0		
R000331 Reserve Bomruiming	142.303		
R000332 Reserve aanleg cruisekade	8.000		
Totaal reserves			186.200
V000100 Voorziening Pensioenbijdragen wethouders	35.945		
V000101 Voorziening Spaarverlof	1.710		
V000107 Voorz. Verliesgevende grondexploitaties	1.433.864		
V000108 Voorziening voormalige BWSW Mburg/Veere	4.046		
V000110 Voorziening wachtgeld oud-bestuurders	19.205		
V000114 Voorziening voormalig personeel	0		
V000201 Voorziening onderhoud asfaltwegen	0		
V000202 Voorziening onderhoud museum	5.412		
V000203 Tariefregulatievoorziening GRP	45.309		
V000401 Voorziening dubieuze debiteuren	22.591		
V000402 Voorz. Debiteuren Bijzondere Bijstand	2.913		
V000403 Voorziening lening Trainingscentrum B.V.	7.087		
Totaal voorzieningen			1.578.082
Totaal			1.764.282

Bijlage 6.9: Verschil verrekening GF OZB-belastingcapaciteit Vlissingen met opbrengst Vlissingen bij tarief 100% landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief

1) Verrekening OZB in het gemeentefonds (negatieve inkomstenmaatstaf)			
Categorie	WOZ-waarden (80% van woningen en 70% niet woningen)	Rekentarief	Bedrag
OZB woningen	2.660.800.000	0,001139	3.030.651
OZB niet woningen gebruikers	800.450.000	0,001246	997.361
OZB niet woningen eigenaren	826.700.000	0,001546	1.278.078
Totaal			5.306.090

2) Opbrengst gemeente Vlissingen bij hantering 100% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief			
Categorie	WOZ-waarde (GF februari 2016)	OZB tarief	Bedrag
OZB woningen en niet woningen	5.650.500.000	0,001606	9.072.791
Totaal			9.072.791

Verschil 1 en 2			3.766.701
------------------------	--	--	------------------

Bijlage 7.1: Bepalingen in de artikel 12-handleiding m.b.t. de grondexploitatie

- a) - Indien er in meer of mindere mate sprake is van gevolgen van eigen beleid (bijvoorbeeld op het terrein van grondexploitatie) die samenhangen met de eigen keuze die een gemeente daarin heeft gemaakt, zal op de eigen inspanning van de gemeente bij het oplossen van de problematiek een zwaarder accent liggen, dan wanneer het relevante tekort veroorzaakt is door niet-beïnvloedbare budgetoverschrijdingen.
- b) - Als binnen de aanvullende uitkeringsperiode blijkt dat er een gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren, kan een bijzonder voorschrift met betrekking tot terugbetaling van (een deel van de) aanvullende uitkering worden opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij grondexploitatie.
- c) - Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risico-aansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12. Hierbij is ten eerste van belang dat door de gemeente inzicht wordt gegeven waarom de historische uitgaven onontkoombaar en onuitstelbaar zijn geweest, en waarom het de gemeente niet kan worden aangerekend. Ten tweede speelt hierbij mee welke mogelijkheden de gemeente zelf heeft om de lasten in de toekomst te kunnen opvangen. Wanneer er sprake is van beleid met grote risico's met als gevolg een negatieve financiële positie van de gemeente, dan betekent dit dat de gemeente een navenant groter eigen inspanning zal moeten leveren. Dit kan in de vorm van ombuigingen en genereren van eigen (belasting-) inkomsten. Zoals bijvoorbeeld een hoger gemiddeld OZB-tarief dan 140%.
- d) - Tekorten op de grondexploitatie (bv. veroorzaakt door een waardedaling) die niet gedekt kunnen worden door een positieve reserve grondexploitaties, komen ten laste van de exploitatie door het vormen van een voorziening of indien onvermijdelijk als directe last. Dit kan leiden tot een negatieve algemene reserve. Aan het deel van de te verlenen aanvullende uitkering, dat door deze problematiek wordt veroorzaakt, kan bij het afgeven van de beschikking door de fondsbeheerders nadrukkelijk worden gewezen op de mogelijkheden die artikel 12, vierde lid van de Financiële-verhoudingswet, de fondsbeheerders biedt. De fondsbeheerders kunnen een bijzonder voorschrift met betrekking tot terugbetaling van (een deel van de) aanvullende uitkering opnemen indien er een gerede kans is dat na de aanvullende uitkeringsperiode de financiële positie van de gemeente kan of zal verbeteren (door bijvoorbeeld stijgende grondprijzen). Een bijzonder voorschrift hiertoe, kan door de inspecteur worden voorgesteld
- e) - De lasten voortvloeiend uit het wegwerken van de (gecorrigeerde) negatieve reserve dienen normaal gesproken binnen de termijn van meerjarenraming (in totaal 4 jaar) bij het relevante tekort te worden betrokken; voor tekorten die worden veroorzaakt door tekorten van de grondexploitatie en/of stads- en dorpsvernieuwing geldt in verband met de conjunctuurgevoeligheid in principe een periode van 10 jaar, welke maatregel door de provinciale toezichthouder zelfstandig kan worden toegepast bij gemeenten die onder preventief toezicht worden geplaatst.

Bijlage 7.2: Ontvlechting GREX

Ontvlechting GREX (bedragen x 1000)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Uit de 'normale' exploitatie:																
Bijdrage Scheldekwardier	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Bijdrage ontsluiting	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275	275
Sporen Scheldekwardier	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Rente voorzieningen GREX primaire begroting 2016	1.434	1.491	1.551	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613	1.613
Rente voorzieningen GREX a.g.v. eerste herziening 2016	2.451	2.481	2.563	2.534	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538	2.538
Totaal	6.260	6.347	6.489	6.522	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526	6.526
Uit de GREX naar de 'normale' exploitatie (kapitaallasten):																
Bovenwijken Scheldekwardier	0	2.869	3.100	814	954	936	919	901	884	866	849	831	814	796	779	762
Bovenwijken Bedrijventerrein Souburg fase 2	0	60	59	58	242	239	232	227	222	217	212	207	202	197	192	187
Bovenwijken Kenniswerf	0	0	170	168	166	164	161	159	157	154	152	150	148	145	143	141
Totaal	0	2.929	3.329	1.039	1.361	1.338	1.312	1.287	1.262	1.238	1.213	1.188	1.164	1.139	1.114	1.089
Per saldo mutaties van ontvlechting voor de 'normale'exploitatie	6.260	3.418	3.160	5.483	5.165	5.188	5.214	5.239	5.264	5.288	5.313	5.338	5.362	5.387	5.412	5.437



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bestuur en Financiën
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© december 2016 | 97097