



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Vlissingen 2017-2018



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR, RUIMTE EN WONEN
DIRECTIE BESTUUR, FINANCIËN EN REGIO'S
AFDELING FINANCIËLE REGELGEVING EN TOEZICHT**

Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Vlissingen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds vanaf het begrotingsjaar 2017.

Den Haag, 12 november 2018

Inhoudsopgave	Pagina
Samenvatting	5
1 Inleiding	14
1.1 De aanvraag	14
1.2 Selectiegroep en kerngegevens	14
1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie	15
1.4 Aanvraag aanvullende uitkering 2016	15
1.5 Verslag provincie Zeeland	15
1.6 De aanpak	16
2 Algemene en bijzondere voorschriften	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Algemene voorschriften	18
2.3 Bijzondere voorschriften	19
2.4 Conclusie	22
3 Financiële resultaten	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2011 tot en met 2017	23
3.3 Begroting 2017 en 2018	25
3.4 Kengetallen	26
3.5 Conclusie	27
4 Reserves en voorzieningen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen	29
4.3 Algemene reserve	29
4.4 Bestemmingsreserves en voorzieningen	33
4.5 Stille reserves	39
4.6 Conclusie	40
5 Eigen inkomsten	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Belastingpakket	41
5.3 Onroerend Zaakbelasting (OZB)	43
5.4 Reiniging	47
5.5 Riolering	47
5.6 Overige heffingen	49
5.7 Belastingdruk	50
5.8 Kwijtschelding	53
5.9 Conclusie	53
6 De nettolasten vergeleken	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Nettolasten ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds	57
6.3 Stand van zaken bezuinigingstrajecten per cluster	59

6.3.1	Uitgavencluster Bestuur en algemene ondersteuning	59
6.3.2	Uitgavencluster Werk en inkomen	60
6.3.3	Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	64
6.3.4	Uitgavencluster Educatie	69
6.3.5	Uitgavencluster Cultuur en ontspanning	71
6.3.6	Uitgavencluster Openbare orde en veiligheid	72
6.3.7	Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	75
6.3.8	Riolering en reiniging	80
6.3.9	Overig	80
6.4	Conclusie	80
7.	Het begrotingssaldo en sanering algemene reserve	82
7.1	Inleiding	82
7.2	Programmabegroting 2017-2020 en 2018-2021	82
7.3	Geaccepteerd begrotingssaldo	85
7.4	Berekening relevant saldo	86
7.5	Saneringsbegroting en sanering algemene reserve	90
7.5.1	Aanpak	90
7.5.2	Saneringsbegroting	91
7.5.3	Sanering algemene reserve	96
7.6	Bijzondere voorschriften	97
7.7	Conclusie	99
8	Conclusie en advies	102
Bijlagen:		
1	Inleiding	
1.1	Kerngegevens Vlissingen en de selectiegroep	105
1.2	Opbouw van de uitkering uit het gemeentefonds van Vlissingen en de selectiegroep	107
1.3	Aanvullende uitkering 2016	109
3	Financiële resultaten	
3.1	Opbouw begrotingssaldi Programmabegroting 2017-2020	116
3.2	Opbouw begrotingssaldi Programmabegroting 2018-2021	117
3.3	Kengetallen 2013-2016	118
3.4	Omschrijving kengetallen	119
4	Reserves en voorzieningen	
4.1	Verloop algemene reserve 2015-2018 exclusief sanering	120
4.2	Stand van zaken verliesvoorziening en risicovoorziening na Eerste herziening 2018	122
4.3	Verloop frictiekostenbudget 2017	123
4.4	Onderzoek stille reserves	124
5	Eigen inkomsten	
5.1	Lastendekking reiniging	127
5.2	Lastendekking riolering	129
5.3	Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten	131

5.4	OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten	132
6	De nettolasten vergeleken	
6.1	Overzicht gerealiseerde bezuinigingen	133
6.2	Bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel'	134
6.3	Bezuinigingstraject Clusteranalyse 2015 en Kerntakendiscussie	135
6.4	Onderzoek hoge nettolasten functie 930 (uitvoering Wet WOZ)	138
6.5	Specificaties begrotingswijzigingen 2017 Orionis	139
7	Het begrotingssaldo en sanering algemene reserve	
7.1	Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten	141
7.2	Onderzoek historie Scheldekwartier	142
7.3	Beoordeling beheerplannen kapitaalgoederen	163
7.4	Toekomstige baten en lasten 2019-2022	179

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 vanaf het begrotingsjaar 2017. 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 11 november 2016 voor het jaar 2017 voor de derde achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De door de gemeenteraad vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 is voor 2017 en 2018 niet sluitend met respectievelijke saldi van € 4,9 miljoen negatief en € 2,5 miljoen negatief. De jaren 2019 en 2020 laten wel positieve saldi zien van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 2 miljoen. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de benodigde bedragen voor de sanering van de negatieve algemene reserve. De gemeente geeft aan dat indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief heeft. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de nog lopende trajecten van het actualiseren van de beheerplannen kapitaalgoederen en de clustervergelijking naar verwachting nog effect hebben op de risicobepaling voor de gemeente.

Ook voor het jaar 2018 heeft de gemeente, bij brief van 10 november 2017, een aanvraag gedaan voor artikel 12. De vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 laat weliswaar een duurzaam meerjarig sluitend perspectief zien met voor de periode 2018-2021 respectievelijke saldi van - € 1,1 miljoen, € 1,7 miljoen, € 2,7 miljoen en € 3,2 miljoen, echter hierbij is nog geen rekening gehouden met het saneren van de negatieve algemene reserve. Indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen heeft de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief. De aanvraag voor 2018 was nog nodig omdat ten tijde van de aanvraag voor 2018 er nog geen definitief besluit was over een meerjarige artikel 12-uitkering. Weliswaar is er in 2018 geen nieuw onderzoek meer opgestart, maar ten tijde van de aanvraag waren het lopende artikel 12-onderzoek en de bijbehorende sanering nog niet afgerond. Het besluit over een meerjarige artikel 12-uitkering valt dan ook in de beschikking naar aanleiding van het voorliggende inspectierapport over 2017-2018 welke in de loop van 2018 is verschenen. Om die reden is daarom een aanvraag voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2018 op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet ingediend.

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 er is sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Vlissingen voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12 in 2017. Op de bijzondere voorschriften uit het inspectierapport 2016 met betrekking tot 1) saneringsvoorstellen, 2) verhoging OZB, 4 en 5) instandhouding reserves, 6) stille reserves en 8) lastendekkendheid reiniging wordt nader ingegaan in het voorliggende inspectierapport. Aan het bijzondere voorschrift met betrekking tot 3) vrijval reserves is voldaan. Het bijzondere voorschrift ad 7) realisatie positieve grondexploitatieopbrengsten dient voor de periode 2018 tot en met 2022 gemonitord te worden. Gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht dit te doen.

Financiële resultaten

De jaarrekening 2016 laat een fors negatief rekeningresultaat voor bestemming zien van € 68,4 miljoen. De belangrijkste redenen van dit negatieve resultaat zijn het afwaarderen

van opbrengsten vanaf 10 jaar van grondexploitaties, renteaanpassing grondexploitaties en een inhaalafschrijving brug Scheldekwardier. Bij de jaarrekening 2016 heeft de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Bij de controle van de jaarrekening heeft de accountant wel aangegeven dat de waardering van de grondexploitaties met € 32,4 miljoen naar beneden moet worden bijgesteld als gevolg van de richtlijn van de commissie BBV in de notitie grondexploitaties. Hierop wordt in hoofdstuk 4 op teruggekomen.

De jaarrekening 2017 laat voor bestemming een overschot zien van € 7,3 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de resterende frictiekosten en door de eerste herziening 2018 grondexploitaties. Bij de jaarrekening 2017 heeft de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid.

Ten opzichte van de vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 is er zowel in Programmabegroting 2017-2020 als in Programmabegroting 2018-2021 een forse verbetering te zien. Dit komt met name door ombuigingen naar aanleiding van artikel 12 (verhoging OZB en realisatie extra bezuinigingen), een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds als gevolg van hogere accessen en de ontvlechting van de grondexploitatie en de reguliere exploitatie. Daar staat wel tegenover dat van de taakstelling 'motie 15%' ongeveer € 1,1 miljoen niet gerealiseerd kan worden.

De kengetallen geven aan dat Vlissingen relatief ten opzichte van andere gemeenten veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast is de solvabiliteit als gevolg van de negatieve algemene reserve zeer zwak. Met betrekking tot de grondexploitatie blijft Vlissingen in vergelijking met andere gemeenten, ondanks de forse afboekingen de afgelopen jaren, als percentage van de exploitatie hoog zitten. Bij de belastingen zit Vlissingen in 2016 inmiddels boven het niveau van de gemiddelde woonlasten in Nederland. Dit wordt met name veroorzaakt door een hogere rioolheffing. De kengetallen ten aanzien van de activa laten zien dat Vlissingen niet buitenproportioneel activa bezit. Wel zijn de afschrijvingslasten hoger dan gemiddeld.

Reserves en voorzieningen

In 2018 (stand tweede kwartaalrapportage) is een geraamde negatieve algemene reserve ontstaan van - € 120,26 miljoen. In bijlage 4.1 staat een cijfermatig overzicht van het verloop van deze algemene reserve. De negatieve algemene reserve wordt geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie. In een sanering van de algemene reserve dient volgens artikel 12-beleid rekening te worden gehouden met een buffer ten behoeve van het opvangen van tegenvallers. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag van 2% voor het aanmerkelijk én structureel tekort. In 2018 is dat voor Vlissingen € 2,753 miljoen. De te saneren algemene reserve wordt rekeninghoudend met deze buffer in totaal € 123,013 miljoen.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de resterende reserves Ouderenhuisvesting, Bomruimingen, Sociaal domein, Centrumtaken en Frictiekosten bibliotheek instant kunnen blijven. In het in 2023 voorgestelde actualisatie-onderzoek dient opnieuw ingegaan te worden op de hoogte en noodzaak van de dan (nog) aanwezige bestemmingsreserves. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt gevraagd de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

Ook de nog aanwezige voorzieningen kunnen instant blijven. Ook de voorzieningen dienen in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld te worden. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt gevraagd het verloop van de voorzieningen tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

In het inspectierapport 2016 is als bijzonder voorschrift opgenomen dat er een onderzoek dient plaats te vinden naar de aanwezigheid van de stille reserves en de eventuele

verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. De conclusie is dat er op het ogenblik geen stille reserves zijn die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt ter aanvulling van de negatieve algemene reserve. De hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves zal in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld dienen te worden.

Eigen inkomsten

Met betrekking tot het belastingpakket voldoet Vlissingen aan de toelatingseisen tot artikel 12. Het gewogen gemiddelde OZB-percentage 2017 komt in Vlissingen, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen, zoals blijkt uit tabel 5.1, uit op 0,2102%. Dit percentage van 0,2102% ligt ruim boven de norm van 0,1927% (120% van het landelijk gewogen gemiddelde). Ook bij de reiniging en riolering, zoals geboekt op de taakvelden 7.3 en 7.2 (exclusief BTW) is er sprake van volledige lastendeckning.

Zoals ook is aangegeven in het inspectierapport 2015 zijn de inspecteurs van mening dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren moet stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief in 2020. Wel is in het bijzondere voorschrift met betrekking tot de stijging van de OZB naar aangegeven dat indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% opnieuw beoordeeld kan worden. In hoofdstuk 7 van dit inspectierapport wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwardier. Voor wat betreft de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% concluderen de inspecteurs dat ook in dit rapport vast wordt gehouden aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren. Vlissingen heeft inmiddels voor de periode 2018-2020 de volledige OZB-opbrengst begroot die nodig is om in 2020 uit te komen op tenminste 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief.

Ten aanzien van de reiniging is geconcludeerd dat als rekening wordt gehouden met de BTW er in 2017 (op basis van rekening) een overdekking is en in 2018 (op basis van begroting) sprake is van 100% lastendeckendheid. Bij de riolering is als rekening wordt gehouden met de BTW er zowel in 2017 (op basis van rekening) als in 2018 (op basis van begroting) sprake van 100% lastendeckendheid.

Bij het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Vlissingen en de selectiegroep blijkt dat de gemeente Vlissingen gemiddeld per inwoner meer aan inkomsten genereert en dat dit verschil in 2018 toeneemt. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de parkeerheffingen.

Gezien uitspraken van het Gerechtshof en de Hoge Raad ten aanzien van de precario op kabels en leidingen heeft Vlissingen voorzichtigheidshalve € 650.000 van de eerder ingeboekte opbrengst van € 945.000 teruggeboekt vanaf 2016. De inspecteurs zijn hiermee akkoord, echter in het actualisatie-onderzoek in 2023 zal hierop dienen te worden teruggekomen. Daarnaast zal Vlissingen de in 2022 wegvallende resterende opbrengst moeten meenemen in de ontwikkelingen van de programmabegroting de komende jaren. Ook dit kan beoordeeld worden in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Bij de belastingdruk blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2017 en 2018 14,5% hoger liggen dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2014-2018. De stijging van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht eigenaren en de OZB- woningen. De positieve verschillen bij reinigingsrecht meerpersoonshuishouden en reinigingsrecht eenpersoonshuishouden nemen juist af.

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 2014-2018 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). Tussen 2014 en 2016 neemt het gemiddelde verschil af. Vanaf 2017 neemt het verschil gemiddeld gesproken weer toe, omdat Vlissingen in de begroting 2017 begonnen is met het toegroeien naar 150% van het gewogen landelijke gemiddelde.

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 2014-2018 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. Wel daalt dit verschil in 2017 als gevolg van lagere taxaties. In 2018 stijgt het verschil weer.

Nettolasten vergeleken

In hoofdstuk 6 is voornamelijk ingegaan of de gemeente Vlissingen naar het oordeel van de inspecteurs voldoende is toegroeid naar het niveau van het gemeentefonds of dat er nog ruimte is voor verdere bezuinigingen op bepaalde clusters. De belangrijkste conclusies daarbij zijn:

- A) Voor aanvang van het artikel 12-traject heeft Vlissingen reeds een bezuinigingstraject ingang gezet. Dit bezuinigingstraject onder de naam 'Agenda voor herstel' moest uiteindelijk in de periode 2015-2019 een structurele bezuiniging opleveren van € 7,9 miljoen in 2019. Vanaf de primaire begroting 2016 levert dit in 2020 een extra structurele bezuiniging op van € 2,7 miljoen (tabel 6.1; kolom 7). Deze bezuinigingen zijn reeds geheel meerjarig in de begroting verwerkt. Dat deel dat nog niet is gerealiseerd (bijlage 6.2) dient dan ook geheel gerealiseerd te worden.
- B) Via de bezuinigingstrajecten 'Clusteranalyse 2015' en 'Kerntakendiscussie' zijn in het kader van artikel 12 extra bezuinigingen ingezet. Ten opzichte van de primaire begroting 2016 levert dat in 2020 structureel € 3,8 miljoen aan extra gerealiseerde bezuinigingen op (tabel 6.2; kolom 8 en bijlage 6.3).
- C) Naast bovenstaande bezuinigingen onder 'A' en 'B' zien de inspecteurs nog ruimte voor een 'stelpost nog te bezuinigen' van € 0,355 miljoen in 2020 (zie bijlage 6.3).
- D) Op een aantal bezuinigingsopties dient (ook) te worden teruggekomen in het actualisatie-onderzoek in 2023:
 - Werk en inkomen: uitkomsten extern onderzoek 2019-2022 en bezwaar Vlissingen ten aanzien van rijksbudget BUIG¹.
 - Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: uitkomsten extern onderzoek in de periode 2019-2022 en positionering van Porthos in het algemeen en het terughalen van de frontoffice naar Vlissingen in het bijzonder¹.
 - Cultuur en ontspanning: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 100.000 per jaar vanaf 2020 ten aanzien van groen.
 - Openbare orde en veiligheid: onderzoek of het 'atypische' karakter van Zeeland qua structuurkenmerken en risico's voldoende wordt gehonoreerd in de verdeelmodellen van het gemeentefonds en de Brede doeluitkering Rampenbestrijding en zo nee, in overleg te treden met het rijk of hier oplossingen voor zijn.
 - Openbare orde en veiligheid: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 50.000 per jaar vanaf 2020 ten aanzien van uitbesteden stadstoezicht.

¹ In hoofdstuk 7 adviseren de inspecteurs om op het vlak van Werk & inkomen en Maatschappelijke ondersteuning & Jeugd het artikel 12 onderzoek te verlengen. Dat betekent dat hier ook eerder dan in 2023 op wordt teruggekomen binnen artikel 12.

- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 100.000 per jaar vanaf 2021 ten aanzien van bezuinigingen bij parkeren.
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: opnieuw beoordelen op het vlak van de hoogte van de beheer- en onderhoudskosten en aanwezige areaal.

Het begrotingsaldo en sanering algemene reserve

Met betrekking tot de sanering van de negatieve algemene reserve, historie van het Scheldekwartier en toekomstige baten en lasten zijn de inspecteurs het volgende van oordeel:

Sanering negatieve algemene reserve

In paragraaf 7.5 is ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve. De hoofdlijnen hiervan zijn:

- Vlissingen dient zelf jaarlijks een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve. Deze passende bijdrage is bepaald via een opgestelde saneringsbegroting, waarbij het overschot wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve.
- Naast de passende bijdrage van Vlissingen zal voor de sanering van de algemene reserve jaarlijks een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fwv nodig zijn.
- De sanering via de maximale passende bijdrage van Vlissingen start in 2020 en loopt tien jaar tot en met 2029.
- De sanering via de aanvullende uitkering start in 2018 en loopt tot en met 2029
- Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten wordt in tabel 7.7 een cijfermatig overzicht gegeven van de sanering van de algemene reserve, de passende bijdrage van Vlissingen en de benodigde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent dat Vlissingen vanaf 2020 een passende bijdrage dient te leveren van € 2,633 miljoen (daarna jaarlijks geïndexeerd met 1,6%). De door de inspecteurs voorgestelde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds is: 2017 € 8,02 miljoen, 2018-2028 € 6 miljoen per jaar en 2029 € 5,967 miljoen.

Onderzoek historie Scheldekwartier

In het kader van het artikel 12-traject Vlissingen hebben de inspecteurs onderzoek gedaan naar de historie van het Scheldekwartier. In bijlage 7.2 is dit onderzoek opgenomen. De conclusies van het onderzoek zijn als volgt:

- 1) Grondexploitatie is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, dat is het vertrekpunt. Indien het daarbij gepaard gaande actieve grondbeleid resulteert in daaruit voortvloeiende tekorten betreft het bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds. De inspecteurs zien geen aanleiding in het artikel 12-onderzoek Vlissingen om te tornen aan de terughoudendheid om grondexploitatieverliezen af te wentelen op de collectiviteit via een artikel 12-uitkering. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode 2008-2015 er slechts een beperkt beroep vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 hoeft te worden gedaan. Daarmee heeft dit op solidariteit gebaseerde stelsel aangetoond dat het ook in tijden van crisis nog steeds robuust is.
- 2) Het historisch onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Het niet geheel uitvoeren van deze adviezen heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.

- 3) Op basis van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier hebben de inspecteurs handelen (of nalaten) opgesomd die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag naar (mede)schuld. Op basis van de beschreven handelingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag. De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de Inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.
- 4) De inspecteurs houden ook in dit rapport vast aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Toekomstige baten en lasten

Het algemene uitgangspunt is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodrager is. Alhoewel zolang de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in dit voorliggende inspectierapport in die periode komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

Tijdens de afronding van het voorliggende inspectierapport zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen. Er dreigen mogelijk vanaf 2019 grote tekorten op deze vlakken. Omdat dit onderdeel nog in ontwikkeling is, is dit ook met onzekerheid omgeven. Daarbij komen ook eventuele extra lasten op het vlak van andere opgaven uit het Interbestuurlijk programma. Omdat Vlissingen een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteurs zijn dan ook voor nu van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodrager niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociale domein en werk & inkomen. De inspecteurs adviseren dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in het voorliggende inspectierapport.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodrager is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

Conclusie en advies

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld aan Vlissingen voor de periode 2017-2029 de volgende aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken:

- 2017: € 8.020.000
- 2018 t/m 2028: € 6.000.000 per jaar

- 2029: € 5.967.000

Via bovenstaande aanvullende uitkeringen wordt de negatieve algemene reserve gesaneerd zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Vindplaats	2017	2018	2019	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		-120.260	-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	
2 Saldo saneringsbegroting	Paragraaf 7.5.1	-8.020	-2.440	951											
3 Sanering via passende bijdrage Vlissingen	Paragraaf 7.5.1				2.633	2.675	2.718	2.761	2.805	2.850	2.896	2.942	2.989	3.037	28.307
4 Sanering via aanvullende uitkering GF		8.020	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	5.967	79.987
5 Inschatting daling rente schulden GREX a.g.v. sanering			142	403	838	1.186	1.355	1.855	2.299	2.653	3.009	3.136	3.496	3.856	24.228
Stand te saneren algemene reserve na sanering in jaar t			-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	2.753	

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden 8 bijzondere voorschriften voorgesteld:

1) Passende bijdrage gemeente Vlissingen

De gemeente Vlissingen dient in de periode 2020-2029 per jaar een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve ter hoogte van € 2,633 miljoen in 2020 en daarna vanaf 2021 jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. In het jaar 2019 dient het saldo van de saneringsbegroting van € 0,951 miljoen gebruikt te worden ter aanvulling van de algemene reserve.

2) Aanvullende uitkering

De aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient vanaf 2020 geheel gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve. Voor 2019 geldt dat voor het deel van de aanvullende uitkering dat boven het bedrag uitkomt dat gebruikt moet worden om het negatieve saldo van de saneringsbegroting te mitigeren. Gezien de rente-effecten wordt vanaf 2020 de aanvullende uitkering over jaar t in januari jaar t uitbetaald.

3) Actualisatie-onderzoek

Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient tenminste in te gaan op:

- de hoogte van de te saneren algemene reserve, zijn de huidige inschattingen bij de herzieningen van de grondexploitaties en benodigde hoogte voorzieningen grondexploitaties realistisch gebleken (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en noodzaak van de aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves (zie hoofdstuk 4);
- de benodigde hoogte van de OZB en lastendekkendheid riolering en reiniging (zie hoofdstuk 5);
- consequenties voor Vlissingen van de rechtszaak (Hulst-Enduris) m.b.t. precario kabels en leidingen en van de wegvallende precario op kabels en leidingen vanaf 2022 (zie hoofdstuk 5);
- bezuinigingsopties, de realisatie van bezuinigingen en de 'stelpost nog te bezuinigen' (zie hoofdstuk 6);
- beheerplan kades/havens (hoofdstuk 7)
- de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen, als optelsom van de andere onderzochte onderdelen in het actualisatie-onderzoek (zie hoofdstuk 7);
- de hoogte van de aanvullende uitkering (zie hoofdstuk 7);
- de inschatting van de rente-effecten van het saneringsbedrag (zie hoofdstuk 7);
- de (resterende) looptijd van de sanering (zie hoofdstuk 7).

4) Artikel 12-status

Zolang Vlissingen een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, blijft de artikel 12-status voor Vlissingen van kracht. In 2019 en eventueel verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk en inkomen, onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.
- 4) De gemeente hoeft voor de periode 2019-2022 niet elk jaar een artikel 12-aanvraag in te dienen.

5) 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. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht te beoordelen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

6) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis)

Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster werk en inkomen is een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein van belang, die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichtingen versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

7) Extern onderzoek sociaal domein

Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve sociaal domein in 2020 als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, dient er in de periode 2019-2022 een monitoring plaats te vinden van de ontwikkelingen bij Porthos en van de bezuinigingstrajecten met als doel dat Vlissingen de toekomstige tekorten die de reserve sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

8) Beoordeling en monitoring door provincie Zeeland

Aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland wordt verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12:

- a) Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b) Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c) Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d) Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve, zie bijzonder voorschrift 5.
- e) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis), zie bijzonder voorschrift 6.
- f) Extern onderzoek sociaal domein, zie bijzonder voorschrift 7.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 11 november 2016 voor het jaar 2017 voor de derde achtereenvolgende keer een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). De door de gemeenteraad vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 is voor 2017 en 2018 niet sluitend met respectievelijke saldi van € 4,9 miljoen negatief en € 2,5 miljoen negatief. De jaren 2019 en 2020 laten wel positieve saldi zien van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 2 miljoen. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de benodigde bedragen voor de sanering van de negatieve algemene reserve. De gemeente geeft aan dat indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief heeft. Daarnaast geeft de gemeente aan dat de nog lopende trajecten van het actualiseren van de beheerplannen kapitaalgoederen en de clustervergelijking naar verwachting nog effect hebben op de risicobepaling voor de gemeente.

Ook voor het jaar 2018 heeft de gemeente, bij brief van 10 november 2017, een aanvraag gedaan voor artikel 12. De vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 laat weliswaar een duurzaam meerjarig sluitend perspectief zien met voor de periode 2018-2021 respectievelijke saldi van - € 1,1 miljoen, € 1,7 miljoen, € 2,7 miljoen en € 3,2 miljoen, echter hierbij is nog geen rekening gehouden met het saneren van de negatieve algemene reserve. Indien het aanvullen van de negatieve algemene reserve zou worden meegenomen heeft de gemeente een niet sluitend meerjarig perspectief. De aanvraag voor 2018 was nog nodig omdat ten tijde van de aanvraag voor 2018 er nog geen definitief besluit was over een meerjarige artikel 12-uitkering. Weliswaar is er in 2018 geen nieuw onderzoek meer opgestart, maar ten tijde van de aanvraag waren het lopende artikel 12-onderzoek en de bijbehorende sanering nog niet afgerond. Het besluit over een meerjarige artikel 12-uitkering valt dan ook in de beschikking naar aanleiding van het voorliggende inspectierapport over 2017-2018 welke in de loop van 2018 is verschenen. Om die reden is daarom een aanvraag voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2018 op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet ingediend.

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 uitkering uit het gemeentefonds. Omwille van de vergelijkbaarheid is voor 2017 en 2018 gekozen voor dezelfde selectiegroep als in de inspectierapporten over 2015 en 2016. 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.

Voor de kerngegevens van Vlissingen en de selectiegroep wordt verwezen naar bijlage 1.1. Deze gegevens zijn ontleend aan de maatstaven van de uitkering uit het gemeentefonds. 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

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 2016

Het jaar 2016 was het tweede 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 gedeputeerde staten (GS) van Zeeland 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.

Provinciaal verslag 2017

Gedeputeerde staten (GS) van Zeeland hebben het provinciaal verslag 2017 bij brief van 15 februari 2017 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeente Vlissingen. In het provinciaal verslag 2017 naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen constateren GS evenals in 2016 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.

GS constateren dat de vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 een tekort laat zien van € 4,9 miljoen in 2017 en € 2,5 miljoen in 2018. In 2019 wordt een plus voorzien van € 1,5 miljoen en in 2020 van € 2 miljoen. De reeds ingezette sanering is deels tenietgedaan door extra tegenvallers bij Orionis als gevolg van een tegenvallende uitstroom en niet voorziene kortingen op de rijksuitkering (BUIG en Participatiebudget). Daarbij wordt aangegeven dat de volgende onderdelen nog verwerkt moeten worden in de begroting:

- Resultaat 3e kwartaalrapportage 2016.
- Uitgezonderde kapitaallasten investeringskredieten.
- Bijdrage sanering negatieve reserve grondexploitatie.
- Extra lasten onderhoud kapitaalgoederen.
- Extra bezuinigingen.
- Verhoging OZB (140 of 150%).
- Invoering precariobelasting leidingen en kabels.
- 1e begrotingswijziging 2017 Orionis.
- Resterende taakstelling 15% motie.
- Vergoeding Delta bij verkoop kabelnetwerk (Zekatel).
- Extra bijdrage aan Veiligheidsregio.

GS geven aan dat als bovengenoemde punten in de loop van 2017 zijn ingevuld via een begrotingswijziging de saneringsbegroting 2017 - 2020 door de raad vastgesteld kan worden. Afgesproken is om ook begroting 2018 en rekening 2017 nog mee te nemen in het inspectierapport 2017-2018.

Provinciaal verslag 2018

Gedeputeerde staten (GS) van Zeeland hebben het provinciaal verslag 2018 bij brief van 13 februari 2018 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds en de gemeente

Vlissingen. GS constateren evenals in 2017 dat de schuld gerelateerd aan de omvang van de exploitatie van Vlissingen hoog is en dat dit voor een groot deel wordt veroorzaakt door de financiering van grondexploitatie inclusief de verliesvoorzieningen,

GS constateren dat de vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 na correctie van de incidentele baten en lasten een tekort laat zien van afgerond € 857.000 in 2018. Daarna worden de volgende positieve saldi geraamd: 2019: € 1,9 miljoen, 2020 € 2,9 miljoen en 2021 € 3,3 miljoen. Daarbij wordt aangegeven dat de volgende (PM) posten nog ingevuld moeten worden na vaststelling van de begroting:

- Uitbesteding taken aan GR Orionis Walcheren.
- Effecten uitkomsten beheerplan accommodaties en kades.
- BTW-risico straatparkeren.
- Aanpassen Saneringsbegroting 2018-2020 (aanvullende bezuinigingen).
- Definitief vaststellen belastingvoorschrift OZB (140 of 150%).
- Bijdrage sanering negatieve algemene reserve.
- Extra bijdrage aan Veiligheidsregio.
- Schrappen nog geraamde investeringskredieten.
- Precario.

GS geven aan dat als bovengenoemde punten in het de loop van 2018 zijn ingevuld via een begrotingswijziging de definitieve saneringsbegroting 2018 - 2020 door de raad vastgesteld kan worden. GS geeft daarbij aan dat afgesproken is om ook de resultaten van de jaarrekening 2017 nog mee te nemen in het inspectierapport 2017 en dus bij de definitieve saneringsbegroting.

1.6 De aanpak

In dit derde inspectierapport wordt een voorstel gedaan voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor de jaren 2017 tot en met 2029. Hierbij wordt nader ingegaan op de in het inspectierapport 2016 door de inspecteurs voorgestelde wijze van sanering van de negatieve algemene reserve.

Daarbij is ten eerste met betrekking tot **saneringstermijn** geadviseerd om gezien de conjunctuurgevoeligheid van tekorten op de grondexploitatie een termijn van 10 jaar te hanteren. 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 actualisatie-onderzoek te houden omstreeks 2023 en eventueel ook omstreeks 2028. In dit voorliggende rapport wordt hiervoor een voorstel aan de beheerders van het gemeentefonds gedaan.

Ten tweede is aangegeven dat omdat de negatieve algemene reserve van Vlissingen is ontstaan als gevolg van afboekingen bij de grondexploitatie, de gemeente zelf een **passende bijdrage** dient te leveren aan de sanering van deze negatieve algemene reserve. In dit rapport wordt de voorlopig² definitieve passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve berekend en op basis daarvan (en de hoogte van de te saneren algemene reserve) een voorstel gedaan aan de fondsbeheerders met betrekking tot de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Daarbij wordt onder andere ingegaan op onderstaande punten, die een rol spelen bij de bepaling van de passende bijdrage van Vlissingen aan het saneren van de negatieve algemene reserve en de op te stellen saneringsbegroting en die in de rapporten over 2015 en 2016 nog niet of nog niet geheel zijn afgerond:

² Bij het voorgestelde actualisatie-onderzoek in 2023 en eventueel omstreeks 2028 kunnen de in dit rapport berekende passende bijdrage, negatieve algemene reserve en dus aanvullende uitkering bijgesteld worden.

- bepalen hoogte te saneren algemene reserve (hoofdstuk 4);
- verder onderzoek naar de benodigde omvang van bestemmingsreserves en de aanwezigheid van stille reserves (hoofdstuk 4);
- verhoging van de OZB naar 140/150% (hoofdstuk 5);
- inzicht in kostendekkendheid riolering en reiniging (hoofdstuk 5);
- Aanpak om de per 2022 wegvallende precario op kabels en leidingen op te vangen (hoofdstuk 5);
- de uitkomsten van de onderzoeken bij de gemeenschappelijke regeling Orionis (hoofdstuk 6);
- realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen 'agenda voor herstel' (hoofdstuk 6);
- verdiepingsonderzoek naar extra bezuinigingen naar aanleiding van de clusteranalyse over 2015 en 2016 (hoofdstuk 6);
- extra bezuinigingen kerntakendiscussie (hoofdstuk 6);
- extra extern onderzoek naar cluster infrastructuur (hoofdstuk 6);
- het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier (hoofdstuk 7);
- de actualisatie van de beheerplannen en inzicht in het achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen (hoofdstuk 7);
- bepalen hoe om te gaan met toekomstige extra lasten (zoals kapitaallasten uitgezonderde investeringskredieten, frictiekosten bezuinigingen en toekomstige onderhoudslasten i.v.m. areaaluitbreiding) en toekomstige extra baten (zoals OZB-inkomsten als gevolg van stijging WOZ-waarden door de markt, het Scheldekwartier, Marinierskazerne enz. en extra gemeentefondsuitkering als gevolg van stijging inwoners enzovoort) (hoofdstuk 7).

Overigens is afgesproken met de gemeente Vlissingen en de provincie Zeeland om dit inspectierapport over 2017-2018 uit te brengen nadat de jaarrekening 2017 is vastgesteld door de raad van Vlissingen. Op die manier worden ook eventuele bezuinigingsvoorstellen uit de primaire begroting 2018 meegenomen alsmede de resultaten van de jaarrekening 2017.

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 de algemene (paragraaf 2.2) en de 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 en 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 2017 genomen op 10 november 2016 en voor het jaar 2018 op 9 november 2017. De begroting voor het jaar 2017 is op 10 november 2016 vastgesteld en voor het jaar 2018 op 9 november 2017. Het verzoek voor de aanvullende uitkering 2017 en 2018 aan de beheerders van het gemeentefonds dateert van respectievelijk 11 november 2016 en 10 november 2017.

De jaarrekening 2016 van de gemeente Vlissingen is op 13 juli 2017 door de raad vastgesteld en op 14 juli 2017 door de provincie ontvangen. Hiermee is de inzenddatum aan gedeputeerde staten van 15 juli gehaald.

Voor de jaarrekening 2017 heeft Vlissingen 29 juni 2018 bij de minister van Binnenlandse Zaken een uitstelverzoek gedaan. De motivering van de gemeente is dat de jaarstukken en de controleverklaring van de GGD, waaraan Vlissingen de jeugdzorg heeft uitbesteed, vertraagd zijn aangeleverd. Voorts heeft de controlerend accountant te kampen met capaciteitsproblemen. Alhoewel er geen sprake is van overmacht is dit uitstelverzoek uit coullance-overwegingen gehonoreerd en is uitstel verleend tot 30 september 2018. De jaarrekening 2017 is uiteindelijk 13 september 2018 door de raad vastgesteld en op 14 september 2018 aan de provincie gestuurd. Hiermee is de inzenddatum van 30 september gehaald.

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 begroting 2017 en 2018. De begroting 2017 werd gepresenteerd met een negatief saldo van € 4,9 miljoen en de begroting 2018 met een negatief saldo van € 1,1 miljoen. Wel worden voor de jaren 2019 tot en met 2021 positieve saldi voorzien. Daarbij is echter nog geen rekening gehouden met de sanering van de negatieve algemene reserve. Er is volgens artikel 23 van het Besluit sprake van een

aanmerkelijk en structureel tekort indien het tekort gedurende het begrotingsjaar en de drie daaropvolgende 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). Bij de eerste artikel 12-aanvraag voor 2015 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 voorliggende 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 Fvw 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 2017 geldt dat zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing kostendekkend moeten zijn. Bij het onderdeel OZB van het redelijk peil geldt voor 2017 een gemiddeld percentage van 0,1927% en voor 2018 van 0,1949% van de WOZ-waarde. Een gemeente hoeft, met uitzondering van het onderdeel OZB, niet per onderdeel aan de norm te voldoen. Een gemeente voldoet met betrekking tot de toelating tot artikel 12 ook aan het redelijk peil van eigen inkomsten 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 in 2017 de riolering 100% lastendekkend is. De reinigingsheffing is in 2017 echter niet geheel lastendekkend. In 2018 is er zowel bij de riolering als bij de reiniging sprake van een dekkingspercentage van 100%.

Het gewogen gemiddelde percentage OZB voor 2017 komt in Vlissingen uit op 0,2102%. Voor 2018 is dat gestegen naar 0,2242%. De gemeente heeft hiermee in 2017 en 2018 een hogere gemiddelde OZB-tarief dan het redelijk peil OZB van respectievelijk 0,1927% en 0,1949% en voldoet daarmee in beide jaren aan het redelijk peil OZB. Daarnaast compenseert het hogere gemiddelde OZB-tarief van Vlissingen ten opzichte van het redelijk peil OZB voor de geconstateerde onderdekking bij de reiniging in 2017.

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 2016 zijn aan Vlissingen door de gemeentefondsbeheerders de volgende bijzondere voorschriften gesteld:

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 2018 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 2018 dient het dekkingspercentage structureel 100% te zijn.

Ad 1) Saneringsvoorstellen

Naast het reeds eerder door Vlissingen ingezette bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel', dat moet leiden tot een structurele bezuiniging van € 7,9 miljoen in 2019, is door Vlissingen op basis van de clusteranalyse 2015 een bezuinigingstraject opgestart via

verdiepende onderzoeken op de clusters Werk en inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling verdiepende onderzoeken. Daarnaast is door het gedeeltelijk niet halen van de 'motie 15% besparen op het apparaat' door de raad van Vlissingen een kerntakendiscussie opgestart: "Doen we de goede dingen en doen we de dingen goed".

De stand van zaken van bovenstaande drie trajecten wordt beschreven in hoofdstuk 6 van het voorliggende inspectierapport. Hierbij geven de inspecteurs dan hun oordeel of de bezuinigingen die voortvloeien uit de drie trajecten financieel voldoende zijn om in combinatie met een verhoging van de OZB tot een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen te komen aan de sanering van de negatieve algemene reserve of dat zij nog mogelijkheden zien voor verdere bezuinigingen.

Ad 2) Verhoging OZB

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 kadernota 2018 en begroting 2018 zijn verdere verhogingen doorgevoerd.

In hoofdstuk 5 wordt hierop nader ingegaan. Hierbij zal bepaald worden of de door Vlissingen doorgevoerde verhogingen voldoende zijn om een OZB-opbrengst te generen zodat voldaan wordt aan dit bijzondere voorschrift. Daarnaast zal op basis van de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier (zie hoofdstuk 7) bepaald worden of naar het oordeel van de inspecteurs het gewogen gemiddelde OZB-tarief van Vlissingen naar 140% of 150% van het gewogen landelijke gemiddelde OZB-tarief moet stijgen.

Ad 3) Vrijval reserves

De resterende saldo's van de reserves Verbetering woningen particulieren (€ 77.000) en Stadsvernieuwingsgelden (€ 243.000) dienen vrij te laten vallen ten gunste van de algemene reserve. De raad van Vlissingen heeft ingestemd met het laten vrijvallen van bovengenoemde reserves ten gunste van de algemene reserve. 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.

Ad 4 en 5) Instandhouding reserve Ouderenhuisvesting en reserve Bomruimingen

In het inspectierapport 2016 is door de inspecteurs beoordeeld dat de reserves Ouderenhuisvesting en Bomruimingen in stand kunnen worden gehouden voor het doel waarvoor ze zijn gevormd. In het voorliggende rapport wordt voorgesteld de sanering van de algemene reserve via een aanvullende uitkering en via een passende bijdrage van de gemeente Vlissingen te laten lopen tot en met 2029 en in 2023 een actualisatie-onderzoek te doen te laten plaatsvinden. Gedurende de periode 2018 tot en met 2022 wordt aan gedeputeerde staten van Zeeland gevraagd het verloop van de aanwezige bestemmingsreserves te beoordelen en te monitoren. Bij het actualisatie-onderzoek in 2023 zullen de reserves, die dan aanwezig zijn, opnieuw beoordeeld worden door de inspecteur.

Ad 6) Stille reserves

De gemeente Vlissingen heeft onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid en eventueel te gelde maken van stille reserves. Dit onderzoek is besproken in het tripartiete overleg (TPO) van 13 april 2017. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan door de inspecteurs.

Ad 7) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten

Ook dit bijzonder voorschrift geldt zolang de gemeente Vlissingen de artikel 12-status heeft. In de periode 2018 tot en met 2022 wordt aan gedeputeerde staten van Zeeland verzocht het verloop van de algemene reserve te beoordelen en te monitoren en daarbij mee te nemen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve. In het voorgestelde actualisatie-onderzoek in 2023

worden alle grondexploitaties (positief en negatief) opnieuw beoordeeld en eventueel herzien.

Ad 8) 100% lastendekkendheid reiniging

Bij de reactie van de gemeenteraad van Vlissingen op het inspectierapport wordt de kanttekening gemaakt dat omdat de Programmabegroting 2017 reeds is vastgesteld de 100% lastendekkendheid van de reiniging pas gerealiseerd kan worden vanaf 2018. De fondsbeheerders hebben daarom het bijzonder voorschrift gewijzigd van 2017 in 2018. In hoofdstuk 5 wordt zowel voor de reiniging de lastendekkendheid berekend. In 2017 (op basis van rekening) is er sprake van overdekking en in 2018 (op basis van begroting) is er sprake van 100% lastendekkendheid.

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 er is sprake van een aanmerkelijk en structureel tekort. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat Vlissingen voldoet aan de vereisten voor toelating tot artikel 12 in 2017.

Op de bijzondere voorschriften uit het inspectierapport 2016 met betrekking tot 1) saneringsvoorstellen, 2) verhoging OZB, 4 en 5) instandhouding reserves, 6) stille reserves en 8) lastendekkendheid reiniging wordt nader ingegaan in het voorliggende inspectierapport. Aan het bijzondere voorschrift met betrekking tot 3) vrijval reserves is voldaan. Het bijzondere voorschrift ad 7) realisatie positieve grondexploitatieopbrengsten dient voor de periode 2018 tot en met 2022 gemonitord te worden. Gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht dit te doen.

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 de periode 2011-2017. In de inspectierapporten 2015 en 2016 is reeds ingegaan op de jaarrekeningen 2011 t/m 2015 en begrotingen 2015 en 2016. In dit inspectierapport wordt dan ook in dit hoofdstuk ingegaan op het beeld uit de jaarrekening 2016 en 2017, inclusief de bevindingen van de accountant, en het begrotingsbeeld 2017 en 2018. 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 2017

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 2017 in beeld.

Tabel 3.1 Ontwikkeling saldo begroting en rekening in Vlissingen (bedragen x € 1.000)

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Begrotingssaldo primitief							
- Voor bestemming	32	7	1.371	-927	-12.701	-4.957	-4.900
- Mutaties reserves	389	-1	-1.210	927	12.701	4.957	4.900
- Na bestemming	421	6	161	0	0	0	0
Begrotingssaldo na wijziging							
- Voor bestemming	-10.139	-2.459	1.159	-3.271	-18.108	-45.868	-8.284
- Mutaties reserves	10.382	846	-1.038	3.298	18.003	51.264	8.284
- Na bestemming	243	-1.613	121	27	-105	5.396	0
Rekeningssaldo							
- Voor bestemming	-7.473	-86	2.058	-12.790	-60.600	-68.366	7.651
- Mutaties reserves	8.797	1.398	249	13.364	19.381	49.329	7.915
- Na bestemming	1.324	1.312	2.307	574	-41.219	-19.037	15.566

Begrotingssaldo is inclusief het bedrag voor onvoorzien

-/- = tekort

Jaarrekening 2016

Het verschil tussen het begrotingssaldo primitief en het begrotingssaldo na wijziging in 2016 wordt vooral veroorzaakt door de eerste herziening grondexploitaties 2016. Op deze herziening is in het inspectierapport 2016 uitgebreid ingegaan.

De jaarrekening 2016 laat voor bestemming een tekort zien van - € 68,366 miljoen. In de begroting na wijziging wordt nog uitgegaan van een tekort voor bestemming van - € 45,9 miljoen. Na bestemming levert dat een jaarrekeningresultaat 2016 op van - € 19,037 miljoen negatief. Dit negatieve resultaat wordt vooral verklaard door:

- een negatief resultaat eerste kwartaalrapportage (- € 1,5 miljoen), met name door het niet realiseren van de taakstelling bezuiniging organisatieontwikkelingen (- € 1 miljoen) en de CAO-verhoging (- € 0,6 miljoen);
- een positief resultaat tweede kwartaalrapportage (€ 1,6 miljoen) door onder andere een bezuiniging op de WMO huishoudelijke hulp (€ 0,5 miljoen), onderuitputting kapitaallasten (€ 0,5 miljoen) en onderuitputting stelpost huisvesting scholen Souburg-Zuid (€ 0,3 miljoen);

- een positief resultaat derde kwartaalrapportage (€ 1,6 miljoen), vooral door onderuitputting kapitaallasten (€ 1,4 miljoen);
- overige raadsbesluiten (€ 3,7 miljoen) op het vlak van precariobelasting (€ 0,9 miljoen), herziening ontvlechting bovenwijkse voorzieningen (€ 3,7 miljoen) en tweede begrotingswijziging 2016 Orionis (- € 0,9 miljoen);
- een positief saldo vierde kwartaalrapportage 2016 (€ 6,7 miljoen), met name door budgetoverheveling resterende frictiekosten (€ 5,6 miljoen), een meevaller Orionis (€ 0,5 miljoen), een meevaller uitkering gemeentefonds (€ 0,6 miljoen) en een hogere vakantiegeldverplichting over 2016 (- € 0,8 miljoen);
- aanpassingen na de vierde kwartaalrapportage (- € 31,2 miljoen), onder andere: resultaten maatschappelijke zorg (€ 2,4 miljoen), vrijval verliesvoorziening grondexploitaties (€ 1,7 miljoen), afwaarderen opbrengsten grondexploitaties met looptijd groter dan 10 jaar (- € 32,4 miljoen), renteaanpassing grondexploitaties (- € 3,7 miljoen), inhaalafschrijving ontvlechting bovenwijkse voorziening brug Scheldekwardier (- € 2,9 miljoen), voordelig saldo minimabeleid (€ 0,8 miljoen) en niet ingevulde vacatureruimte personeel (€ 0,9 miljoen).

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de consequenties van het rekeningresultaat 2016 voor de algemene reserve.

Bij de jaarrekening 2016 verstrekt de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid.

Bij de controle van de jaarrekening 2016 heeft de accountant aangegeven dat de waardering van de grondexploitaties met € 32,4 miljoen naar beneden moet worden bijgesteld als gevolg van de richtlijn van de commissie BBV in de notitie grondexploitaties. Daarin geeft de commissie BBV aan dat om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar mag bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd op te vangen. De gemeente hanteert bij met name de grondexploitaties Scheldekwardier en Bedrijventerrein Souburg fase 2 langere termijnen dan 10 jaar. Als gevolg hiervan zou de verliesvoorziening grondexploitaties en dus ook de te saneren negatieve algemene reserve dienen te worden opgehoogd met € 32,4 miljoen. Dit is dan ook verwerkt in de jaarrekening 2016 van de gemeente Vlissingen. In hoofdstuk 4 van het voorliggende inspectierapport wordt hierop nader ingegaan.

Ook heeft de accountant aangegeven dat op basis van de notitie grondexploitatie van de commissie BBV met ingang van boekjaar 2016 de toegestane aan de bouwgrond in exploitatie (BIE) toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. De accountant heeft vastgesteld dat de gemeente Vlissingen in eerste instantie het BBV onjuist heeft toegepast waardoor de toegerekende rente te laag was. Uit de hernieuwde berekening van de rentetoe rekening kwam naar voren dat de rentelasten voor een bedrag van € 3,7 miljoen te laag waren. Dit is door de gemeente gecorrigeerd in de jaarrekening 2016, waardoor de verliesvoorziening grondexploitaties met dit bedrag is opgehoogd. In hoofdstuk 4 van het voorliggende inspectierapport wordt hierop nader ingegaan.

Jaarrekening 2017

Het verschil tussen het begrotingssaldo primitief en het begrotingssaldo na wijziging in 2017 wordt met name veroorzaakt door hogere lasten op het vlak van sociaal domein, werk en inkomen, veiligheid en bestuur.

De jaarrekening 2017 laat voor bestemming een overschot zien van € 7,651 miljoen. In de begroting na wijziging wordt nog uitgegaan van een tekort voor bestemming van - € 8,284 miljoen. Na bestemming levert dat een jaarrekeningresultaat 2017 op van € 15,566 miljoen positief. Dit positieve resultaat wordt vooral verklaard door:

- een positief saldo vierde kwartaalrapportage 2017 (€ 6,1 miljoen), met name door de resterende frictiekosten (€ 5,1 miljoen), budgetoverhevelingen (€ 0,3 miljoen), meevallers bij de omgevingswet (€ 0,2 miljoen) en meevallers bij openbaar groen (€ 0,4 miljoen);
- aanpassingen na de vierde kwartaalrapportage (€ 9,5 miljoen), onder andere door: resultaat Orionis (€ 0,7 miljoen), 1^e herziening grondexploitaties (€ 6,3 miljoen), aanvullende uitkering gemeentefonds (€ 1,4 miljoen), overhead (€ 0,8 miljoen), frictiekosten muziekschool (- € 1,1 miljoen) en frictiekosten bibliotheek (- € 1,8 miljoen).

Bij de jaarrekening 2017 heeft de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid verstrekt.

Bij de controle van de jaarrekening 2017 heeft de accountant vanwege de grote mate van schattingselementen binnen de grondexploitatieprojecten onder andere aandacht besteed aan de grondposities. Daarbij heeft de accountant gekeken naar de gehanteerde parameters en naar de waardering van de diverse grondexploitaties. Met betrekking tot de gehanteerde parameters concludeert de accountant dat deze aanvaardbaar zijn en toereikend zijn toegelicht. Wel wordt door de accountant aangegeven dat de verkopen reeds meerdere jaren achterblijven bij de prognoses en dat er op Walcheren sprake is van een overaanbod waarover nog geen sluitende afspraken zijn gemaakt met de buurgemeenten.

Met betrekking tot de waardering geeft de accountant aan dat met name het project Scheldekwartier, gezien de omvang van de nog te realiseren baten en lasten en vanwege het feit dat dit project reeds verliesgevend is, als hoog risicovol te beoordelen. De doorrekening van de diverse projecten op basis van scenario laag, op basis waarvan de voorzieningen zijn getroffen, acht de accountant als meest realistisch. De accountant concludeert daarnaast dat in het verleden door Vlissingen op professionele wijze de kostencalculaties zijn opgesteld voor de verschillende grondexploitaties en adviseert deze calculaties in 2018 opnieuw te actualiseren.

3.3 Begroting 2017 en 2018

In bijlage 3.1 wordt de opbouw van de begrotingssaldi begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020 weergegeven. Uit de bijlage blijkt dat de vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 een tekort laat zien van afgerond € 4,9 miljoen in 2017 en € 2,5 miljoen in 2018. In 2019 en 2020 is echter een overschot te zien van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 2 miljoen.

In bijlage 3.2 wordt de opbouw van de begrotingssaldi begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 weergegeven. Uit de bijlage blijkt dat de vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 een tekort laat zien van afgerond € 1,1 miljoen in 2018. In 2019, 2020 en 2021 is echter een overschot te zien van respectievelijk € 1,7 miljoen, € 2,7 miljoen en € 3,1 miljoen.

Ten opzichte van de vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 is er zowel in Programmabegroting 2017-2020 als in Programmabegroting 2018-2021 een forse verbetering te zien. Dit komt met name door ombuigingen naar aanleiding van artikel 12 (verhoging OZB en realisatie extra bezuinigingen), een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds door hogere accessen en de ontvlechting van de grondexploitatie en de reguliere exploitatie. Daar staat wel tegenover dat van de taakstelling 'motie 15%' ongeveer € 1,1 miljoen niet gerealiseerd kan worden.

Bovenstaand is echter nog geen rekening gehouden met de sanering van de negatieve algemene reserve en de daarbij benodigde passende bijdrage van de gemeente Vlissingen. 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 3.3 staan 17 kengetallen voor de jaren 2013 tot en met 2016 op basis van de rekeningen. De kengetallen zijn berekend op basis van de Iv3-gegevens (baten, lasten balans) van de gemeenten. 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 3.4 staat een beschrijving van deze kengetallen.

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

- De daling van de schuldquote in 2015 ten opzichte van 2014 komt 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. Echter bij Vlissingen is er een grotere daling dan bij andere gemeenten. Dit komt omdat de gemeente Vlissingen extra geld (baten) heeft gekregen voor centrumtaken (beschermd wonen) dat de andere gemeenten niet hebben gekregen. In 2016 stijgt de schuldquote weer naar 100%. Dit komt vooral omdat de baten exclusief mutaties reserves in 2016 ten opzichte van 2015 zijn gedaald.
- De rentelasten t/m 2014 ongeveer 6% uitmaken van de totale exploitatie. Hier zit Vlissingen in de onderste regionen van Nederland. Dit beperkt de flexibiliteit van de begroting. In 2015 daalt dit percentage naar 3,1 % als gevolg van de stijging van de totale baten exclusief mutaties reserves. Ook hier een grotere daling dan bij de andere gemeenten als gevolg van extra geld voor centrumtaken. In 2016 stijgt de betaalde rentequote naar 3,6% door lagere baten in dat jaar.

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 en in 2016 daalt de ratio als gevolg van de 1e en 2e herziening 2016 van de grondexploitaties verder naar -47%. Ook hier zit de gemeente in de onderste regionen van Nederland.

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 71% van de exploitatie. In 2015 zien we echter een forse daling naar 48%. Dit heeft aan de ene kant te maken met de stijging van de baten in 2015 als gevolg van de drie decentralisaties sociaal domein, maar vooral als gevolg van omvangrijke verdere afboekingen van de grondexploitaties en verhoging van de voorzieningen grondexploitaties in 2015 en 2016. In 2016 stijgt het kengetal weer naar 56% omdat de baten exclusief mutaties reserves in 2016 ten opzichte van 2015 dalen.

Met betrekking tot de **belastingen** 'scoort' Vlissingen gemiddeld in 2013 en 2014. In 2015 en 2016 stijgt deze naar 106% respectievelijk 108% en zit daarmee boven het niveau van de gemiddelde woonlasten (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) van een meerpersoonshuishouden in Nederland. Ook 'scoort' Vlissingen hoger dan Goes, Middelburg en Terneuzen en heeft daardoor minder ruimte om de belastingen te verhogen dan die gemeenten. Deze 'hogere score' komt vooral door de gemiddeld hogere rioolheffing. In 2017 zal deze ratio verder stijgen i.v.m. met de verhoging van de OZB in het kader van dit artikel 12-traject.

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

- Vlissingen afgezet tegen de exploitatie niet buitenproportioneel veel activa bezit en zich in 2016 landelijk bevindt op plaats 360.
- Vlissingen afgezet tegen de exploitatie fors minder activa bezit dan de drie andere Zeeuwse gemeenten.
- De daling van de vaste activaquote in 2015 weer komt door de stijging van de baten in 2015. In 2016 stijgt de vaste activa quote weer door een daling van de baten ten opzichte van 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 364 in 2016 wel hoger zijn.
- De afschrijvingslasten per inwoner in 2015 en 2016 stijgen. In 2015 is dit het gevolg van een additionele afschrijving van € 1,8 miljoen naar aanleiding van de beoordeling van de activalijst. In 2016 stijgen de afschrijvingslasten per inwoner door een inhaalafschrijving van € 2,9 miljoen in verband met de ontvlechting bovenwijken (Scheldekwartier en Dok van Perry).
- 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. In 2016 daalt deze verder naar € 14,1 als gevolg van bovenstaand vermelde inhaalafschrijving.

3.5 Conclusie

De jaarrekening 2016 laat een fors negatief rekeningresultaat voor bestemming zien van € 68,4 miljoen. De belangrijkste redenen van dit negatieve resultaat zijn het afwaarderen van opbrengsten vanaf 10 jaar van grondexploitaties, renteaanpassing grondexploitaties en een inhaalafschrijving brug Scheldekwartier. Bij de jaarrekening 2016 heeft de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Bij de controle van de jaarrekening heeft de accountant wel aangegeven dat de waardering van de grondexploitaties met € 32,4 miljoen naar beneden moet worden bijgesteld als gevolg van de richtlijn van de commissie BBV in de notitie grondexploitaties. Hierop wordt in hoofdstuk 4 op teruggekomen.

De jaarrekening 2017 laat voor bestemming een overschot zien van € 7,3 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de resterende frictiekosten en door de eerste herziening 2018 grondexploitaties. Bij de jaarrekening 2017 heeft de accountant een goedkeurend oordeel met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid.

Ten opzichte van de vastgestelde Programmabegroting 2016-2019 is er zowel in Programmabegroting 2017-2020 als in Programmabegroting 2018-2021 een forse verbetering te zien. Dit komt met name door ombuigingen naar aanleiding van artikel 12 (verhoging OZB en realisatie extra bezuinigingen), een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds als gevolg van hogere accessen en de ontvlechting van de grondexploitatie en de reguliere exploitatie. Daar staat wel tegenover dat van de taakstelling 'motie 15%' ongeveer € 1,1 miljoen niet gerealiseerd kan worden.

De kengetallen geven aan dat Vlissingen relatief ten opzichte van andere gemeenten veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast is de solvabiliteit als gevolg van de negatieve algemene reserve zeer zwak. Met betrekking tot de grondexploitatie blijft Vlissingen in vergelijking met andere gemeenten, ondanks de forse afboekingen de afgelopen jaren, als percentage van de exploitatie hoog zitten. Bij de belastingen zit Vlissingen in 2016 inmiddels boven het niveau van de gemiddelde woonlasten in Nederland. Dit wordt met name veroorzaakt door een hogere rioolheffing. De kengetallen ten aanzien van de activa laten zien dat Vlissingen niet buitenproportioneel activa bezit. Wel zijn de afschrijvingslasten hoger dan gemiddeld.

4 Reserves en voorzieningen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Daarbij wordt voornamelijk ingegaan op:

- Het verloop van de reserves en voorzieningen (paragraaf 4.2).
- Het verloop van de te saneren algemene reserve, 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: Sociaal domein en Centrumtaken (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 tot en met 2018. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de sanering van de algemene reserve. Het verloop t/m 2017 is gebaseerd op basis van de vastgestelde jaarrekeningen 2012 t/m 2017.

Uit de tabel blijkt dat het totaal van de reserves en voorzieningen in de periode 2012 - 2017 na een aanvankelijke stijging tot en met 2013 vanaf 2014 flink is gedaald. De algemene reserve is fors gedaald en wordt in 2015 negatief. Ook in 2016, 2017 en 2018 resteert een negatieve algemene reserve. De voornaamste reden is een aantal afboekingen met betrekking tot de grondexploitatie. De bestemmingsreserves zijn ook gedaald met name in 2013 en 2015. Dit komt in dat jaar voornamelijk door een daling van de bestemmingsreserves Grondexploitatie, Aanleg cruisekade en Bomruiming. In 2016 stijgen de bestemmingsreserves weer, voornamelijk door de instelling van de bestemmingsreserves 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 voor sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Algemene reserve 'normale' exploitatie	15.237	22.503	22.602	12.351	15.302	15.803	22.654
Algemene reserve grondexploitatie	-7.680	-8.580	-19.180	-45.342	-144.359	-173.424	-142.914
Bestemmingsreserves	10.531	5.227	4.671	3.212	8.729	10.341	8.996
Totaal reserves	18.088	19.150	8.093	-29.779	-120.328	-147.280	-111.264
Voorzieningen	2.377	2.020	1.928	5.126	7.112	11.534	11.534
Totaal reserves en voorzieningen	20.465	21.170	10.021	-24.653	-113.216	-135.746	-99.730

2012 t/m 2017 per 31/12 o.b.v. jaarrekening

4.3 Algemene reserve

Uit bijlage 4.1 blijkt het verloop van de algemene reserve in 2015 t/m 2018 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 2015 t/m 2017. Onderstaand worden de belangrijkste posten toegelicht, met name op het vlak van grondexploitaties.

Stand 31 december 2016

In 2016 is een negatieve algemene reserve ontstaan van in totaal € 129,057 miljoen. Dit is echter exclusief het jaarrekeningresultaat 2016 (resultaatbestemming). Dat betekent dat ook het niet gerealiseerde deel van de frictiekosten bezuinigingen (€ 5,607 miljoen) hier nog inzit. De belangrijkste posten zijn reeds toegelicht in paragraaf 4.3 van het inspectierapport 2016.

Jaarrekeningresultaat 2016

Herziening ontvlechting bovenwijkse voorzieningen (€ 3,744 miljoen)

In de programmabegroting 2016 waren nog diverse posten opgenomen inzake de grondexploitatie. Deze posten zijn in de loop van 2016 door de begrotingsmutaties van de 1ste en 2de herziening vrijgevallen. Het betreffen:

- Rente over de verliesvoorziening: € 1,434 miljoen.
- Bijdrage Scheldekwardier: € 1,275 miljoen.
- Sparen Scheldekwardier: € 1,1 miljoen.
- Lagere dekking uren vanwege minder uren op grondexploitaties: - € 65.000.

Eerste herziening grondexploitaties 2017 (€ 1,678 miljoen)

Voor de plannen waarbij de raming van de eindwaarde in het scenario 'midden' negatief uitvalt is een verliesvoorziening getroffen. Op basis van de Tweede herziening 2016 bedroeg het totaal van deze voorziening € 113,8 miljoen. Op basis van de Eerste herziening 2017 moet de voorziening aangepast worden met € 8 miljoen naar € 121,8 miljoen. Het verschil ontstaat met name door een aantal aanpassingen in het Scheldekwardier: het terugdraaien van ontvlochte rentekosten van reeds uitgevoerde werkzaamheden en grondaanbiedingen die lager zijn dan het geraamd in scenario 'midden'. Daarnaast heeft de aanpassing van de rente een positieve invloed op de benodigde verliesvoorziening.

Daarnaast is voor de plannen waarbij de raming van de eindwaarde in het scenario 'laag' negatief uitvalt een extra risicoreservering getroffen. Deze risicoreservering is het verschil tussen het scenario 'midden' en het scenario 'laag'. Op basis van de Eerste herziening 2016 bedroeg het totaal van deze risicoreservering € 36,1 miljoen. Op basis van de Tweede herziening 2017 moet de risicoreservering aangepast worden met - € 9,7 miljoen naar € 26,4 miljoen. Dit verschil ontstaat met name door een aantal aanpassingen in het Scheldekwardier: door grondaanbiedingen die wel hoger zijn dan het scenario 'laag' kunnen deze als risico uit dit scenario verwijderd worden. Daarnaast is voor het plan Claverveld een nieuw scenario 'laag' opgesteld. Omdat dit een scenario is met een voordelige eindwaarde is hiervoor geen risicoreserve meer nodig. Verder heeft de aanpassing van de rente een positieve invloed op de benodigde risicovoorziening.

Inhaafafschrijving ontvlechting bovenwijken (Scheldekwardier en Dok van Perry, - € 2,947 miljoen)

Bij de Tweede herziening 2016 van de grondexploitaties heeft de ontvlechting van de grondexploitaties en de 'normale' exploitatie plaatsgevonden, 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' exploitatie (zie hiervoor ook bijlage 4.4 van het inspectierapport 2016).

De accountant heeft aangegeven dat deze ontvlechting (gedeeltelijk toerekenen van bovenwijkse voorzieningen aan de 'normale' exploitatie) onterecht heeft plaatsgevonden voor wat betreft de rentecomponent. Dat betekent dat er vanaf 2017 minder kapitaallasten

aan de normale exploitatie kunnen worden toegerekend dan waarvan is uitgegaan in het inspectierapport 2016 (bijlage 7.2).

Daarnaast heeft de accountant aangegeven dat als gevolg van deze ontvlechting er een stelselwijziging heeft plaatsgevonden en er dan ook over de afgelopen jaren inhaalafschrijvingen moeten worden meegenomen. Hierdoor is er in de jaarrekening 2016 een additionele afschrijvingslast meegenomen van € 2,9 miljoen voor de tijdelijke ontsluiting en tijdelijke brug Scheldekwardier (€ 2,5 miljoen) en de restauratie van het Dok van Perry (€ 0,4 miljoen).

Afwaardering opbrengsten grondexploitaties met looptijd > 10 jaar (€ 32,379 miljoen)

Bij de controle van de jaarrekening 2016 heeft de accountant aangegeven dat de waardering van de grondexploitaties met € 32,4 miljoen naar beneden moet worden bijgesteld als gevolg van de richtlijn van de commissie BBV in de notitie grondexploitaties. Daarin geeft de commissie BBV aan dat om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar mag bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

De gemeente hanteert bij met name de grondexploitaties Scheldekwardier en Bedrijventerrein Souburg fase 2 langere termijnen dan 10 jaar. Als gevolg hiervan zou de verliesvoorziening grondexploitaties en dus ook de te saneren negatieve algemene reserve dienen te worden opgehoogd met € 32,4 miljoen. Dit is dan ook verwerkt in de jaarrekening 2016 van de gemeente Vlissingen. Zie ook later in deze paragraaf.

Renteaanpassing grondexploitaties (- € 3,747 miljoen)

Ook heeft de accountant aangegeven dat op basis van de notitie grondexploitatie van de commissie BBV met ingang van boekjaar 2016 de toegestane aan de bouwgrond in exploitatie (BIE) toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. De accountant heeft vastgesteld dat de gemeente Vlissingen in eerste instantie het BBV onjuist heeft toegepast waardoor de toegerekende rente te laag was. Uit de hernieuwde berekening van de rentetoe rekening kwam naar voren dat de rentelasten voor een bedrag van € 3,7 miljoen te laag waren. Dit is door de gemeente gecorrigeerd in de jaarrekening 2016, waardoor de risicovoorziening grondexploitaties met dit bedrag is opgehoogd.

Stand 31 december 2017

In 2017 een negatieve algemene reserve ontstaan van € 157,621 miljoen. Deze geraamde negatieve algemene reserve bestaat uit een positief deel van € 15,803 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 173,424 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Tweede herziening grondexploitaties 2017 (€ 1,5 miljoen)

Op basis van de tweede herziening 2017 wordt de verliesvoorziening voor de grondexploitaties bijgesteld van € 121,8 miljoen naar € 124,3 miljoen. Het verschil is ontstaan met name door het bijstellen van het budget voor de brug en budget plankosten in het Scheldekwardier en het bijstellen van de rente conform het BBV bij de andere grondexploitaties. Daarnaast is de risicoreserve grondexploitaties bijgesteld van € 62,6 miljoen naar € 58,6 miljoen. Dit verschil is met name ontstaan door het verlagen van het risico in het Scheldekwardier en het bijstellen van de rente bij de andere grondexploitaties. De verlaging van het totaal aan verliesvoorziening en risicoreserve van € 1,5 miljoen wordt ten gunste gebracht aan de algemene reserve.

Jaarrekeningresultaat 2017

Eerste herziening grondexploitaties 2018 (€ 6,259 miljoen)

Op basis van de eerste herziening 2018 wordt de verliesvoorziening voor de grondexploitaties bijgesteld van € 124,3 miljoen naar € 130,1 miljoen. Deze bijstelling is noodzakelijk omdat er bij een aantal grondexploitaties een verhoging van de kostenindexering moest plaatsvinden. Daarnaast zijn bij het Scheldekwartier de ramingen van de kosten voor planontwikkeling en verwijderingen en verleggen van kabels en leidingen verhoogd. Ook is bij de Verlengde Bonedijkestraat het programma aangepast van woningbouw naar zorgvoorziening. Daarnaast is de risicoreserve grondexploitaties bijgesteld van € 58,6 miljoen naar € 47,6 miljoen. Dit verschil is met name ontstaan door het verlagen van de risico's en een vrijval in verband de afwaardering opbrengsten grondexploitaties met looptijd > 10 jaar. Voor de plannen Kenniswerf fase 4, Beatrixlaan Buitenhaven 3 en Nog uit te voeren vanuit afgesloten grondexploitaties is een tussentijdse winstneming genomen van totaal € 1,1 miljoen. Het totale resultaat van deze herziening van € 6,3 miljoen is toegevoegd aan het resultaat van de jaarrekening 2017.

Friciekosten muziekschool (- € 1,112 miljoen), friciekosten bibliotheek (- € 1,833 miljoen) en bestemmingsreserve friciekosten bibliotheek (- € 0,926 miljoen)

Via O&O zijn friciekosten goedgekeurd om bezuinigingen te realiseren met betrekking tot de muziekschool en de bibliotheek. Bij de muziekschool wordt een bezuiniging gerealiseerd van € 0,3 miljoen per jaar vanaf 2018 en hiervoor zijn maximaal € 1,1 miljoen aan friciekosten nodig voor de uittreedsom. Hiervoor is een voorziening gevormd.

Bij de bibliotheek wordt een bezuiniging gerealiseerd van € 1,1 miljoen per jaar per 2019. Daarvoor zijn in totaal € 2,8 miljoen aan friciekosten nodig. Hiervan € 0,8 miljoen voor het afwaarderen van een vordering, € 1,1 miljoen voor een voorziening voor betaling van garantieschalen aan personeel en garantstelling voor verplichtingen van de bibliotheek en daarnaast € 0,9 miljoen voor kosten boventalligen (hiervoor is conform het BBV een bestemmingsreserve gevormd).

Stand 2018

In 2018 is een negatieve algemene reserve ontstaan van € 120,260 miljoen. Deze geraamde negatieve algemene reserve bestaat uit een positief deel van € 22,654 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 142,914 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Correctie afwaardering opbrengsten grondexploitaties met looptijd > 10 jaar (€ 24,251 miljoen)

Met betrekking tot de afwaardering van de opbrengsten grondexploitaties met een looptijd van 10 jaar of meer zijn de inspecteurs van mening dat er in het geval van Vlissingen voldoende sprake is van risico beperkende maatregelen, namelijk de artikel 12-status. Door het hanteren van de 10 jaarstermijn vanaf 2020 met actualisatie-onderzoeken in 2023 en eventueel in 2028 binnen de artikel 12-status, kan bij de sanering van de negatieve algemene reserve rekening gehouden met eventuele meer of minder opbrengsten ten opzichte van de huidige raming. Daar komt nog bij dat dit voortschrijdend moet worden gezien. Dus elk volgend jaar moet de verliesvoorziening weer worden aangepast als gevolg van deze maatregel, omdat er weer een jaar binnen de 10 jaarstermijn valt. Afgezien van eventuele toekomstige herzieningen heeft dit per saldo dus geen effect. Ook biedt naar het oordeel van de inspecteurs de reeds gevormde risicovoorziening grondexploitaties ruimte eventuele toekomstige tegenvallers op te vangen. Binnen artikel 12 wordt dan ook de extra ophoging van de verliesvoorziening grondexploitaties met € 24,251 miljoen (stand eerste herziening 2018) niet meegenomen en zal er hiervoor een correctie plaatsvinden. Uitgangspunt bij de sanering van de negatieve algemene reserve voor nu is dan ook de inschatting zoals gemaakt in de externe toets van Ecorys.

In bijlage 4.2 is een overzicht opgenomen van de mutaties van de verliesvoorziening en risicovoorziening grondexploitaties.

Restant frictiekostenbudget (€ 1,183 miljoen)

In 2017 is er in totaal € 1,2 miljoen resterend van het door Vlissingen in de begroting opgenomen fictiekostenbudget. Zie bijlage 4.3 voor het verloop van dit budget in 2017. Dit resterende budget is door Vlissingen als resultaat opgenomen in de jaarrekening. Omdat er vanwege de bezuinigingstrajecten (zie hoofdstuk 6) ook de komende jaren nog frictiekosten te verwachten zijn kan dit budget echter voor Vlissingen beschikbaar blijven via een door Vlissingen te vormen bestemmingsreserve 'Frictiekosten overig'.

Te saneren negatieve algemene reserve

In een sanering van de algemene reserve dient volgens artikel 12-beleid rekening te worden gehouden met een buffer ten behoeve van het opvangen van tegenvallers. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag van 2% voor het aanmerkelijk én structureel tekort. In 2018 is dat voor Vlissingen € 2,753 miljoen. Dit is 2% van € 6.678.995 (OZB-capaciteit 2018 o.b.v. rekentarieven GF) + 2% van € 130.987.857 (uitkering uit het gemeentefonds 2018 o.b.v. meicirculaire 2018). Het totaal te saneren bedrag voor de algemene reserve komt daarmee op € 123,013 miljoen (zie tabel 4.2). In het actualisatie-onderzoek in 2023 zal de hoogte van deze te saneren algemene reserve opnieuw beoordeeld dienen te worden.

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

Jaar	2018
Negatieve algemene reserve	120.260
Vorming 2% drempel algemene reserve	2.753
Sanering algemene reserve	123.013

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 Bestemmingsreserves en voorzieningen

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 2013 t/m 2018. De tabel laat het verloop zien op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2013 t/m 2017.

Tabel 4.3 Verloop bestemmingsreserves 2013 t/m 2018 (bedragen x € 1.000)

Bestemmingsreserves	Stand ultimo 2012	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014	Mutaties 2015	Stand ultimo 2015	Mutaties 2016	Stand ultimo 2016	Mutaties 2017	Stand ultimo 2017	Mutaties 2018	Stand 2018
Reserve Verbetering woningen particulieren	77		77		77		77		77	-77	0		0
Reserve Ouderenhuisvesting	233		233		233		233		233		233		233
Reserve Grondexploitatie	1.699	-1.423	276	-276	0		0		0		0		0
Reserve Stadsvernieuwingsgelden	393	-150	243		243		243		243	-243	0		0
Reserve Bovenwijkse voorzieningen	0	40	40	2	42		42		42	-42	0		0
Reserve Vergoeding apparaatskosten BWSW	4	-4	0		0		0		0		0		0
Reserve BWSW	382	-95	287	-40	247	-42	205	-205	0		0		0
Reserve BWSW liquidatie GR BWSW	606	-532	74	-3	71	7	78	-78	0		0		0
Reserve NASB	139	-93	46	-46	0		0		0		0		0
Reserve Bomruiming	3.598	153	3.751	-193	3.558	-1.424	2.134		2.134	-30	2.104		2.104
Reserve Aanleg cruisekade	3.400	-3.200	200		200		200	-200	0		0		0
Reserve Sociaal domein	0		0		0		0	6.000	6.000	-1.372	4.628	-2.271	2.357
Reserve Centrumtaken	0		0		0		0		0	3.376	3.376		3.376
Reserve Friciekosten bibliotheek	0		0		0		0		0		0	926	926
Totaal	10.531	-5.304	5.227	-556	4.671	-1.459	3.212	5.517	8.729	1.612	10.341	-1.345	8.996

2012 t/m 2017 per 31/12 o.b.v. jaarrekening

Uit de tabel blijkt dat de bestemmingsreserves in 2016 toenemen van € 3,2 miljoen naar € 8,7 miljoen. Deze stijging heeft vooral te maken met de instelling van de bestemmingsreserve Sociaal domein. In 2017 stijgt het totaal van de bestemmingsreserves naar € 10,3 miljoen. Aan de ene kant wordt in 2017 de reserve Centrumtaken van € 3,4 miljoen in het leven geroepen, aan de andere kant heeft er een uitname plaatsgevonden van € 1,4 miljoen uit de reserve Sociaal domein. In 2018 is de verwachting dat de bestemmingsreserves dalen, met name door onttrekkingen uit de bestemmingsreserve Sociaal domein.

In het inspectierapport 2015 is als bijzonder 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.

In het inspectierapport 2016 is als bijzonder voorschrift opgenomen dat de bestemmingsreserves Verbetering woningen particulieren en Stadsvernieuwingsgelden dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve. Ook dat is gebeurd en de resterende bedragen van respectievelijk € 77.000 en € 243.000 zijn vrijgevallen en toegevoegd aan de algemene reserve.

In het inspectierapport 2016 is tevens aangegeven dat de bestemmingsreserves Ouderenhuisvesting (ultimo 2016: € 233.000), Bovenwijkse voorzieningen (ultimo 2016: € 42.000) en Bomruiming (ultimo 2016: € 2.134.000) in stand kunnen blijven. Op deze reserves wordt in dit inspectierapport dan ook niet meer separaat ingegaan.

In het in 2023 voorgestelde actualisatie-onderzoek dient opnieuw ingegaan te worden op de hoogte en noodzaak van de dan (nog) aanwezige bestemmingsreserves. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt gevraagd de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

Onderstaand wordt ingegaan op de reserves Sociaal Domein, Centrumtaken en Friciekosten bibliotheek.

Reserve Sociaal domein, ultimo 2017

€ 4.628.000

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. Uit oogpunt van risicobeperking en ten behoeve van inzet op preventieactiviteiten om kosten in de toekomst te besparen is een bestemmingsreserve Sociaal domein gevormd. Omdat de taken nieuw zijn voor de gemeenten en omdat de resultaten van de decentralisaties nog heel ongewis zijn, zijn de inspecteurs akkoord gegaan met het instellen van deze bestemmingsreserve en het op die manier afdekken van de risico's. Daarbij is wel aangegeven dat de ontwikkeling (stortingen en onttrekkingen) van deze reserve nauwlettend gevolgd worden.

Om te beoordelen of het aanhouden ervan, evenals de hoogte, van deze reserve strikt nodig is, is de meerjarenraming sociaal domein Walcheren als uitgangspunt genomen. In tabel 4.4 staat de geprognosticeerde ontwikkeling van de reserve sociaal domein 2017-2021

**Tabel 4.4 Ontwikkeling reserve sociaal domein 2017 t/m 2021 Vlissingen
(bedragen x € 1.000)**

Omschrijving (bedragen x 1000)	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Stand per 1 januari	6.000	4.628	2.357	869	0	
1) Overschot 2016	588					588
2) Mutaties 3e kwartaalrapportage 2017	267	11	33	91	91	493
3) Prognose tekort (WMO, jeugd, Porthos, leerlingenvervoer)	-683	-1.491	-1.428	-1.355	-1.126	-6.083
4) Overige incidentele tekorten	-675	-594	-93			-1.362
5) Begroting 2018 Porthos		-144				-144
6) Tekort 2017	-869					-869
7) Maatschappelijk Werk Walcheren		-53				-53
Totaal geprognosticeerde onttrekking	-1.372	-2.271	-1.488	-1.264	-1.035	-7.430
Stand per 31 december	4.628	2.357	869	0	0	

Toelichting bij de tabel:

- 1) Overschot 2016. In 2016 was er een overschot op het sociaal domein van € 588.000. bij de bestemming van het jaarrekeningresultaat is dit bedrag toegevoegd aan de reserve sociaal domein.
- 2) Mutaties 3^e kwartaalrapportage 2017. Dit betreffen de volgende mutaties:
 - Bij de Wmo 'oude taken' is er, met name als gevolg van beschikbare extra rijksbijdragen en lagere lasten huishoudelijke hulp toeslag (HHT) en huishoudelijke zorg, voor dit onderdeel sprake van een meerjarig voordelige mutatie ten opzichte van de primaire begroting van € 373.000 in 2017 aflopend tot een voordelige mutatie van € 367.000 in 2021.
 - Bij de Wmo 'nieuwe taken' is er enerzijds sprake van een overschrijding op de beschikbare budgetten vanuit de primaire meerjarenbegroting sociaal domein en anderzijds vallen ook hier de rijksbijdragen hoger uit, waardoor er sprake is van een voordelig effect ten opzichte van de primaire begroting. Per saldo is het effect € 26.000 nadelig in 2017 oplopend tot € 113.000 voordelig in 2020.
 - Bij de jeugdzorg wordt, gegeven onzekerheid over onderhanden werk 2017, uitgegaan, op basis van advies hiertoe van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, van de realisatiecijfers 2016 met een opslag voor indexatie en een verschuiving tussen de PGB-bestedingen en Zorg in Natura. Dit resulteert in een hoger tekort dan voorzien in de primaire (meerjaren)begroting Sociaal Domein. Daarnaast heeft bijstelling van de rijksbijdragen via mei- en septembercirculaire 2017 een nadelig effect. Per saldo een effect van € 41.000 nadelig in 2017 oplopend tot € 389.000 nadelig in 2020.
 - Bij het leerlingenvervoer vordert, op basis van een uitspraak van de Hoge Raad dat btw op kosten van leerlingenvervoer niet in aanmerking komt voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds, de belastingdienst voor de jaren 2011-2017 aan gecompenseerde btw terug. Voor het sociaal domein betekent dit in 2017 een

nadelig effect van € 39.000. Het structurele effect van deze uitspraak van de Hoge Raad betekent een jaarlijkse extra last van circa € 33.000.

- 3) Prognose tekort WMO, jeugd, Porthos en leerlingenvervoer. Op basis van de vierde kwartaalrapportage sociaal domein 2016 is de meerjarenraming 2017-2020 geactualiseerd naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen. De meerjarenraming raamt forse tekorten op het vlak van de Wmo, jeugd, Porthos en leerlingenvervoer van in totaal € 0,7 miljoen in 2017, € 1,5 miljoen in 2018, € 1,4 miljoen in 2019 en € 1,4 miljoen in 2020.
- 4) Overige incidentele tekorten. Dit betreffen de volgende posten:
 - In een onderzoek van BMC is o.a. geconstateerd dat de formatie van Porthos, zoals in 2014 werd bepaald met de businesscase, ontoereikend is om uitvoering te geven aan het huidige takenpakket bij Porthos. Er worden in de praktijk bij Porthos meer werkzaamheden verricht dan bij aanvang was ingeschat. Besloten is daarom de formatie uit te breiden. Voor 2017 betekent dat € 431.300 aan extra lasten en voor 2018 is dat € 379.200. Voor 2019 e.v. wordt bekeken of e.e.a. kan worden opgevangen via bezuinigingsmogelijkheden binnen het sociaal domein.
 - Bij het opstellen van de jaarcijfers 2016 Porthos is gebleken dat er een overschrijding is op de interne ziektevervangings vanwege 2 langdurig zieken waarvan de verwachting is dat zij ook in 2017 nog niet hersteld zullen zijn. Om die reden is een begrotingswijziging voorgesteld. De meerkosten voor Vlissingen bedragen € 122.300 in 2017.
 - Vanaf half 2016 zijn er op Walcheren verschillende besluiten genomen en rapporten verschenen met adviezen over de Walcherse samenwerking en de positionering van Porthos. Op basis hiervan wordt geadviseerd de front office van Porthos terug te halen naar de gemeentelijke organisatie en te zoeken naar een passende organisatievorm voor de back office. Voorgesteld wordt verder om tijdelijk extra inzet te plegen op preventie en data-analyse ter ondersteuning van de transformatieopgave binnen het sociaal domein en ter beheersing van het zorgbudget op de lange termijn. Deze extra inzet geeft voor Vlissingen in 2017 € 122.000, in 2018 € 215.000 en in 2019 € 93.000 aan extra lasten.
- 5) Begroting 2018 Porthos. Porthos is de uitvoeringsorganisatie voor de toegang tot Wmo en Jeugd van de gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen. Porthos is als afdeling ondergebracht bij de gastgemeente Veere. Gemeente Veere heeft een begroting 2018 voor Porthos opgesteld. Uit de opgestelde begroting blijkt dat een aantal posten die eerder alleen voor 2017 geraamd waren, ook in 2018 nodig zijn. Het gaat dan om 2,5 fte incidenteel personeel (applicatiebeheerder en receptie). In 2018 is ook nog sprake van een tijdelijke situatie. Dit zorgt voor een hogere raming op inhuurmiddelen vanwege ziektevervangings en meerkosten tijdelijk personeel.
- 6) Tekort 2017. In 2017 was er een tekort op het sociaal domein van € 0,9 miljoen bij de jaarrekening 2017 is dit bedrag onttrokken aan de reserve sociaal domein.
- 7) Maatschappelijk Werk Walcheren. Maatschappelijk Werk Walcheren is van mening dat zij haar taken voor zowel de gebieds- als de basisteams niet afdoende kan uitvoeren met de beschikbare middelen. Om dit te onderzoeken hebben de Walcherse gemeenten een onderzoeksoopdracht gegeven aan BMC Advies. Uit het onderzoek is gebleken, dat een formatie-uitbreiding van 2,59 fte minimaal nodig is om de gevraagde werkzaamheden te kunnen verrichten. De voorgestelde formatie-uitbreiding van 2,59 fte kost in totaal € 129.500. Het aandeel van Vlissingen hierin is 41% volgens de geldende uitgangspunten van deze gezamenlijke subsidie. Dit komt neer op een extra subsidie van € 53.095. Vooralsnog alleen incidenteel in 2018.

Uit de tabel blijkt dat op basis van de meerjarenraming er vanaf 2017 sprake is van tekorten voor Vlissingen op het vlak van het sociaal domein en er dus onttrokken moet worden uit de reserve. Als er niets wordt gedaan om de tekorten te mitigeren zal de

reserve sociaal domein in 2020 uitgeput zijn. Uit deze cijfers blijkt dan ook dat de reserve hard nodig is en vooralsnog instant kan blijven. Echter, er is hierbij nog geen rekening gehouden met taakstellende bezuinigingen op het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. De inspecteurs zijn van mening dat de aanwezigheid van de reserve Sociaal domein geen reden is voor de gemeente om (nu nog) geen acties uit te zetten om de te verwachte tekorten de komende jaren te mitigeren. Eventuele tekorten in de toekomst op het sociale domein die de dan nog aanwezige reserve te boven gaan dienen door de gemeente zelf gedekt te worden. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6 (paragraaf 6.3.3, cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd).

Op basis van bovenstaande concluderen de inspecteurs dat de reserve Sociaal domein instant kan blijven.

Reserve Centrumtaken, ultimo 2017

€ 3.376.000

De centrumgemeentemiddelen voor Zeeland voor de uitvoering van Beschermd Wonen (BW), Maatschappelijke Opvang (MO) en Vrouwenopvang (VO) worden jaarlijks opgenomen in de gemeentelijke begroting en de begroting van het College Zorg en Welzijn (CZW) bureau. Eventuele overschotten of tekorten in een bepaald jaar maakten tot en met 2015 onderdeel uit van de jaarrekening van het CZW-bureau. Tot en met 2015 maakte het financiële resultaat dan ook geen onderdeel uit van het jaarrekeningresultaat van Vlissingen. Aangezien de gemeente Vlissingen financieel verantwoordelijk is, is het noodzakelijk om het jaarlijkse resultaat over de jaarrekening van de gemeente Vlissingen te laten lopen. Dit gebeurt vanaf 2016. Het positieve resultaat van 2016 van € 2,4 miljoen is via resultaatbestemming gedoteerd aan de nieuwe bestemmingsreserve Centrumtaken, zodat deze middelen beschikbaar blijven voor uitvoering van deze taken in Zeeland.

De inspecteurs zijn van mening dat deze reserve voor nu instant kan blijven. De redenen zijn:

- 1) Het centrumgeld wordt als een totaalbedrag aan Vlissingen (vanwege haar rol als budgetbeheerder), maar ten behoeve van de 13 Zeeuwse gemeenten uitgekeerd. De financiële middelen betreffen dan ook middelen van alle Zeeuwse gemeenten gezamenlijk. Voor de verdeling van het geld is de samenwerkingsovereenkomst m.b.t. Maatschappelijke- en Veilige Opvang afgesloten. Voor wat betreft beschermd wonen is bij deze reeds bestaande overeenkomst aangehaakt op het moment dat landelijk werd besloten ook ten aanzien van Beschermd Wonen de centrumgemeente constructie toe te passen. Besluitvorming over de inzet van deze middelen is dan ook een Zeeuwse aangelegenheid in het CZW-bureau en niet alleen van Vlissingen.
- 2) Inmiddels wordt wel gewerkt aan de zogenoemde 'doordecentralisatie'. Dat betekent de individuele gemeenten (ook) in financieel opzicht zelf verantwoordelijk worden en er niet meer gewerkt wordt met centrumgemeenten. In dit verband werkt men momenteel landelijk aan een objectief verdeelmodel, maar dat is er nog niet. Een goede verdeling van deze reserve over de Zeeuwse gemeenten kan dan ook (nog) niet gemaakt worden.
- 3) Een wet of AMvB waarin staat dat Vlissingen centrumgemeente is voor MO/VO/BW en wat die rol exact inhoudt bestaat niet. Dat Vlissingen centrumgemeente is blijkt alleen uit de memorie van toelichting op de Wmo 2015 (TK 2013/14, 33 841. Nr. 3, p. 42) en de AMvB's waarin de decentralisatie en re-integratie uitkeringen aan Vlissingen als centrumgemeente worden uitgekeerd. De uitleg die wordt gegeven vloeit voort uit de aard van de (landelijk) gekozen constructie, het is een samenwerkingsverband, dus gebaseerd op wederzijdse afspraken. Wanneer Vlissingen enkel en alleen bevoegd en verantwoordelijk voor de desbetreffende taken was en eigenaar van de centrummiddelen, had er helemaal geen samenwerkingsverband hoeven te worden opgericht. Het feit dat niet is beschreven dat reserves onderling worden verdeeld betekent niet dat Vlissingen er dan geheel eigenaar van wordt.
- 4) Er zijn een aantal onzekerheden/risico's voor de toekomst:
 - Er is sprake van een open-einde regeling/financiering.
 - Geen (volledige) grip op instroom in BW, MO en VO.

- Landelijke toegang voor de voorzieningen BW, MO en VO, waardoor burgers uit andere delen van het land vrij zijn om zich overal in Zeeland voor ondersteuning te melden.
- Achterblijvende uitstroom uit BW, MO en VO door onvoldoende aansluiting op andere voorzieningen binnen of buiten het sociale domein.
- Toename van complexe problematiek in de samenleving, zowel in omvang als in aard en hardnekkigheid, waardoor de populatie die een beroep moet doen op maatschappelijke opvang van karakter verandert. Dit zet de fysieke opvangcapaciteit onder druk, vraagt om beter toegeruste accommodaties, en vergt meer kwaliteit en inzet van personeel.
- Onbalans tussen de inspanningen van de centrumgemeente (het leveren van fysieke opvang en begeleiding) en de inspanningen c.q. mogelijkheden van regiogemeenten om voor hun eigen burgers in het voorliggende veld afdoende preventietrajecten in te richten.
- Grotere alertheid bij instanties en burgers op geweld in afhankelijkheidsrelaties, uitbuiting en mensenhandel, wat leidt tot een groter beroep op veilige opvang.

In 2017 heeft een onttrekking plaatsgevonden uit deze reserve van € 311.228. Op basis van collegebesluit 780184 'afwikkeling bezwaar Zeeuwse Gronden - restant subsidietoekenning 2016' is dit bedrag onttrokken aan de reserve Centrumtaken. Zeeuwse Gronden heeft over het subsidiejaar 2016 te weinig subsidie voor de uitvoering van Beschermd Wonen in dat jaar ontvangen. Met Zeeuwse Gronden zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om in het jaar 2017 een aanvullende subsidie van € 311.228 beschikbaar te stellen. Daarnaast heeft er in 2017 een storting plaatsgevonden van € 1.308.228. Dit is het overschot over 2017.

Reserve Friciekosten bibliotheek

Deze reserve is in 2018 via de resultaatbestemming 2017 nieuw gevormd voor de friciekosten met betrekking tot voor kosten voor boventalligen bibliotheek. Dit is via O&O goedgekeurd. Zie ook paragraaf 4.3. Deze reserve kan dan ook instant blijven.

Voorzieningen

Uit tabel 4.5 blijkt het verloop van de voorzieningen in 2013 t/m 2018. De gegevens 2013 t/m 2017 zijn op basis van vastgestelde jaarrekeningen.

Tabel 4.5 Verloop voorzieningen 2013 t/m 2018 (bedragen x € 1.000)

Voorzieningen	Stand ultimo 2012	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014	Mutaties 2015	Stand ultimo 2015	Mutaties 2016	Stand ultimo 2016	Mutaties 2017	Stand ultimo 2017	Mutaties 2018	Stand 2018
Voorziening Pensioenbijdragen wethouders	818	-43	775	124	899	2.393	3.292	557	3.849	-328	3.521		3.521
Voorziening Spaarverlof	47	-1	46	-3	43	3	46	1	47	-2	45		45
Voorziening RGSHG	0		0		0		0		0		0		0
Voorziening Voormalige BWSW Middelburg/Veere	962	-859	103	-2	101	-101	0		0		0		0
Voorziening Wachtgeld oud-bestuurders	243	655	898	-148	750	-146	604	-241	363	-182	181		181
Voorziening nadeelcompensatie	44	-44	0		0		0		0		0		0
Voorziening Voormalig personeel	42	-31	11	-11	0		0		0		0		0
Voorziening Onderhoud asfaltwegen	45	1	46	-46	0		0		0		0		0
Voorziening Onderhoud MuZEEum	176	-35	141	-6	135	36	171	-5	166	-2	164		164
Voorziening Tariefegalisatie GRP	0		0		0	1.013	1.013	1.674	2.687	1.472	4.159		4.159
Voorziening Friciekosten bibliotheek en muziekschool	0		0		0		0		0	2.164	2.164		2.164
Voorziening Precario kabels en leidingen	0		0		0		0		0	1.300	1.300		1.300
Totaal	2.377	-357	2.020	-92	1.928	3.198	5.126	1.986	7.112	4.422	11.534	0	11.534

2012 t/m 2017 per 31/12 o.b.v. jaarrekening

In 2016 zijn de voorzieningen gestegen met € 1,986 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 een dotatie € 1,674 miljoen aan de 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. In paragraaf 5.5 van het voorliggende inspectierapport wordt hierop nader ingegaan.

In de inspectierapporten 2015 en 2016 is geoordeeld dat alle toen aanwezige voorzieningen kunnen worden aangehouden. In dit voorliggende inspectierapport wordt hierbij aangesloten voor die voorzieningen. In het actualisatie-onderzoek in 2023 zullen de dan aanwezige voorzieningen opnieuw beoordeeld dienen te worden.

In 2017 zijn de voorzieningen gestegen met € 4,422 miljoen. Dit komt met name door een toevoeging van € 1,472 miljoen aan de voorziening Tariefegalisatie GRP en door de vorming van twee nieuwe voorzieningen: Frictiekosten bibliotheek en muziekschool (€ 2,164 miljoen) en Precario kabels en leidingen (€ 1,3 miljoen).

Voorziening Frictiekosten bibliotheek en muziekschool, ultimo 2017 € 2.164.000
Om bezuinigingen te realiseren ten aanzien van de bibliotheek en muziekschool zijn er frictiekosten. Deze zijn via O&O goedgekeurd en in de jaarrekening 2017 opgenomen. Zie ook paragraaf 4.3. Een deel van deze frictiekosten is gestort in de voorziening Frictiekosten bibliotheek en muziekschool:

- Uittreedsom muziekschool van maximaal € 1,1 miljoen.
- Betaling van garantieschalen aan personeel en garantstelling voor verplichtingen van de bibliotheek van totaal € 1,1 miljoen.

Deze voorziening kan dan ook instant blijven.

Voorziening Precario kabels en leidingen, ultimo 2017 € 1.300.000
In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op de precario op kabels en leidingen. Daar is geconstateerd dat er een kans is dat een deel van deze precario niet geheven kan worden op basis van een uitspraak van het Gerechtshof en de Hoge Raad. Er is dan ook € 650.000 aan opbrengsten vanaf 2016 teruggeboekt. Vanaf 2018 is dat gedaan in de programmabegroting 2018. Voor de reeds geïnde precario over 2016 en 2017, welke wellicht terugbetaald moet worden, is een voorziening Precario kabels en leidingen gevormd van € 1,3 miljoen. Deze voorziening kan dan ook instant blijven. Wel is in paragraaf 5.6 aangegeven dat hierop kan worden teruggekomen in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Voorzieningen grondexploitatie

Voor afwaardering van de boekwaarden van de diverse grondexploitaties is er een verliesvoorziening en risicovoorziening gevormd. Deze voorzieningen zijn niet zichtbaar aan de passiefzijde van de balans, omdat deze direct in mindering worden gebracht op de boekwaarden van de grondexploitaties aan de actiefzijde van de balans. In bijlage 4.2 is een overzicht gegeven van de stand van zaken van deze voorzieningen.

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 2016 is als bijzonder voorschrift opgenomen dat er een onderzoek dient plaats te vinden naar de aanwezigheid van de stille reserves en de eventuele

verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden en de uitkomsten daarvan staan in bijlage 4.4.

De conclusie is dat er op het ogenblik geen stille reserves zijn die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt ter aanvulling van de negatieve algemene reserve. Wel is in het kader van het accommodatiebeleid een separaat onderzoek gedaan, waarbij gekeken is of het mogelijk is een aantal panden af te stoten. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan. De hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves zal in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld dienen te worden.

4.6 Conclusie

In 2018 (stand tweede kwartaalrapportage) is een geraamde negatieve algemene reserve ontstaan van - € 120,26 miljoen. In bijlage 4.1 staat een cijfermatig overzicht van het verloop van deze algemene reserve. De negatieve algemene reserve wordt geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie. In een sanering van de algemene reserve dient volgens artikel 12-beleid rekening te worden gehouden met een buffer ten behoeve van het opvangen van tegenvallers. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag van 2% voor het aanmerkelijk én structureel tekort. In 2018 is dat voor Vlissingen € 2,753 miljoen. De te saneren algemene reserve wordt rekeninghoudend met deze buffer in totaal € 123,013 miljoen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de sanering van deze algemene reserve.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de resterende reserves Ouderenhuisvesting, Bomruimingen, Sociaal domein, Centrumtaken en Friciekosten bibliotheek instant kunnen blijven. In het in 2023 voorgestelde actualisatie-onderzoek dient opnieuw ingegaan te worden op de hoogte en noodzaak van de dan (nog) aanwezige bestemmingsreserves. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt gevraagd de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

Ook de nog aanwezige voorzieningen kunnen instant blijven. Ook de voorzieningen dienen in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld te worden. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt gevraagd het verloop van de voorzieningen tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12.

In het inspectierapport 2016 is als bijzonder voorschrift opgenomen dat er een onderzoek dient plaats te vinden naar de aanwezigheid van de stille reserves en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan. Dit onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. De conclusie is dat er op het ogenblik geen stille reserves zijn die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt ter aanvulling van de negatieve algemene reserve. De hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves zal in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld dienen te worden.

5 Eigen inkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente aan bod. Hierbij wordt specifiek ingegaan op:

- Belastingpakket 2017 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 (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

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. Jaarlijks wordt het redelijk peil voor het begrotingsjaar bekend gemaakt in de aan het begrotingsjaar voorafgaande meicirculaire van het gemeentefonds. 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 het bedrag van de eventuele overige inkomsten uit het subcluster riolering.

Tabel 5.1 Vergelijking van tarieven gemeente met rekestarief en normtarief artikel 12 van de Fvw en de daarbij behorende opbrengsten 2017

Vlissingen	woningen	niet-woningen gebruikers	niet-woningen eigenaren	totaal
Waarde onroerende zaken ¹	3.337.500.000	1.026.500.000	1.064.000.000	5.428.000.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde ²	0,1417	0,2823	0,3555	
Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds	4.729.238	2.897.810	3.782.520	11.409.567
Rekestarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,1107	0,1260	0,1563	
Opbrengst bij rekestarieven	3.694.613	1.293.390	1.663.032	6.651.035
Meeropbrengst ten opzichte van de rekestarieven	1.034.625	1.604.420	2.119.488	4.758.533
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,2102
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde				0,1927
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				0,1927
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				10.459.756
Opbrengst OZB volgens begroting ³				11.289.000
Meeropbrengst ten opzichte van normopbrengst				829.244

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. geraamd op taakvelden 0.61 en 0.62

Voor 2017 gelden de volgende minimumnormen:

- OZB : 0,1927% 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 in 2017, het jaar van de derde aanvraag³.

Voor de toelating tot artikel 12 wordt voor wat betreft de reiniging en riolering gekeken naar de lasten en baten geboekt op de taakvelden 7.2 (riolering) en 7.3 (reiniging).

In onderstaande tabel 5.2 staan voor de jaren 2011 t/m 2018 de lasten (inclusief de kwijscheldingen) en baten van de reiniging (tot en met 2016 geboekt op functies 721 en 725, vanaf 2017 geboekt op taakveld 7.3). Voor de jaren 2011 t/m 2017 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2018 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten. Vanaf 2017 wordt de overhead apart geboekt op taakveld 0.4. In de tabel daarom bij de lasten het door Vlissingen opgegeven bedrag inclusief overhead opgenomen. Uit de tabel blijkt dat in alle jaren de lasten van de reiniging volledig worden gedekt door de baten via de afvalstoffenheffing.

Tabel 5.2 Lasten en baten reiniging Vlissingen 2011-2018 (bedragen x € 1.000)

Reiniging (bedragen x €1000)	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**
Lasten	5.012	4.772	4.761	5.166	5.469	5.472	5.297	5.074
Baten	6.786	6.853	7.208	7.463	7.228	7.388	7.509	6.897
Dekking	1.774	2.082	2.448	2.297	1.759	1.916	2.212	1.823

Tot en met 2016 geboekt op functies 721 en 725, vanaf 2017 geboekt op taakveld 7.3

* jaren 2011 t/m 2017 op basis van jaarrekening

** jaar 2018 op basis van begroting

In onderstaande tabel 5.3 zijn voor de jaren 2011 t/m 2018 de lasten (inclusief veegkosten, af- en ontwateringssystemen en kwijscheldingen) en de baten van de riolering (tot en met 2016 geboekt op functies 722 en 726, vanaf 2017 geboekt op taakveld 7.2) opgenomen. Voor de jaren 2011 t/m 2017 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2018 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten. Vanaf 2017 wordt de overhead apart geboekt op taakveld 0.4. In de tabel daarom bij de lasten het door Vlissingen opgegeven bedrag inclusief overhead opgenomen. In de tabel zien we dat in alle jaren 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 t/m 2018 doorzet. In het inspectierapport over 2015 is ingegaan op de oorzaken van deze stijging, die liggen in het nieuwe gemeentelijk rioleringsplan (VGRP).

Tabel 5.3 Lasten en baten riolering Vlissingen 2011-2018 (bedragen x € 1.000)

Riolering (bedragen x €1000)	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**
Lasten	3.283	3.480	3.683	3.506	4.661	5.263	5.849	5.871
Baten	4.100	4.148	4.523	4.677	5.914	6.370	6.766	6.972
Baten (verfijning riolering en maatstaven cluster GF)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dekking	817	668	840	1.170	1.254	1.107	917	1.101

Tot en met 2016 geboekt op functies 722 en 726, vanaf 2017 geboekt op taakveld 7.2

* jaren 2011 t/m 2017 op basis van jaarrekening

** jaar 2018 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 in 2017 bij de OZB een percentage van 0,1927% van de WOZ-waarde. Als we rekening houden met de BTW dan ontstaat een ander beeld wat betreft de lastendekking bij de reiniging en riolering. Zie hiervoor de paragrafen 5.4 en 5.5.

³ Voor 2018 is niet apart getoetst aan het redelijk peil.

Vlissingen maakt bij de OZB gebruik van de mogelijkheid te differentiëren bij de percentages. Voor woningen bedraagt het percentage 2017 voor de eigenaren 0,1417%. Voor de niet-woningen ligt het percentage in 2017 voor de gebruikers op 0,2823% en voor de eigenaren op 0,3555%. Het gewogen gemiddelde percentage 2017 komt in Vlissingen, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen, zoals blijkt uit tabel 5.1, uit op 0,2102%. Dat is 129,4% van het landelijk gewogen gemiddelde. Dit percentage van 0,2102% ligt ruim boven de norm van 0,1927% (120% van het landelijk gewogen gemiddelde). Daarmee voldoet de gemeente Vlissingen voor wat betreft het belastingpakket dus aan de toelatingseis voor artikel 12 Fwv.

5.3 Onroerend Zaakbelasting (OZB)

In tabel 5.4 staat een overzicht van de opbrengsten van de OZB (tot en met 2016 geboekt op de functies 932 en 933, vanaf 2017 geboekt op de takvelden 0.61 en 0.62) voor Vlissingen voor de jaren 2011 t/m 2018. Voor de jaren 2011 t/m 2017 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2018 zijn het de in de begroting geraamde baten.

Tabel 5.4 Baten OZB Vlissingen 2011-2018 (bedragen x € 1.000)

OZB (bedragen x €1000)	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018**
Baten Vlissingen onroerendezaakbelasting	9.954	10.136	9.743	10.270	10.622	10.675	11.294	12.374
Baten Vlissingen per inw oner	223	228	219	231	239	240	254	277
Indexcijfers Vlissingen per inw oner (2011 is 100)	100	102	98	104	107	108	114	124
Stijging indexcijfers Vlissingen per inw oner t.o.v. voorgaand jaar		2,1%	-3,8%	5,5%	3,3%	0,5%	5,9%	9,0%
Stijging indexcijfers Vlissingen per inw oner in periode 2011 t/m 2018								24,2%
Baten landelijk	3.168.869	3.335.568	3.444.753	3.541.630	3.688.927	3.767.244	3.878.382	3.961.455
Baten landelijk per inw oner	191	200	206	211	218	223	228	232
Indexcijfers baten per inw oner (2011 is 100)	100	105	108	110	114	117	119	122
Stijging indexcijfers landelijk per inw oner t.o.v. voorgaand jaar		4,8%	2,8%	2,5%	3,4%	2,1%	2,5%	1,7%
Stijging indexcijfers landelijk per inw oner in periode 2011-2018								21,6%

Tot en met 2016 geboekt op functies 931 en 932, vanaf 2017 geboekt op taakvelden 0.61 en 0.62

* jaren 2010 t/m 2017 op basis van jaarrekening

** jaar 2018 op basis van begroting

Uit de tabel blijkt dat in 2017 de geraamde baten met 5,9% zijn gestegen (o.b.v. indexcijfers). Dit is fors meer dan de landelijke stijging van 2,5% voor 2017. In 2018 stijgen de geraamde baten verder met 9,0%. Ook dat is fors meer dan de landelijke stijging in 2018 van 1,7%. De reden is dat met ingang van 2017 Vlissingen is begonnen met het verhogen van de OZB-tarieven conform het bijzondere voorschrift dat met ingang van 2017 Vlissingen moet beginnen met het verhogen van de OZB zodat in 2020 een gewogen gemiddelde OZB-tarief wordt geheven ter hoogte van 150% van het landelijke gewogen gemiddelde in 2020.

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 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 wordt gecreëerd door een verhoging van de OZB en daarnaast 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, door onder andere de eerste herziening 2016 grondexploitaties, de actualisatie van de beheerplannen kapitaalgoederen en de majeure extra nettolasten op het vlak van werk & inkomen en het sociale domein, is dusdanig groot dat een extra opslag te rechtvaardigen is.

Zoals ook reeds aangegeven in het inspectierapport 2015 zijn de inspecteurs daarom van mening dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren moet stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief in 2020. Wel is in het bijzondere voorschrift met betrekking tot de stijging van de OZB naar 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% opnieuw beoordeeld kan worden.

In hoofdstuk 7 van dit inspectierapport wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier. Voor wat betreft de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% concluderen de inspecteurs dat ook in dit rapport vast wordt gehouden aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Als in 2020 is toegegroeid naar het gewogen gemiddelde tarief van 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

	2017	2018	2019	2020
Landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief (stijging o.b.v. prijsontwikkeling bbp)¹	0,1624	0,1647	0,1675	0,1702
<i>OZB-tarief Vlissingen:</i>				
Woningen	0,1417	0,1510	0,1613	0,1724
Niet woningen gebruik	0,2823	0,3008	0,3214	0,3435
Niet woningen eigendom	0,3555	0,3788	0,4048	0,4326
<i>WOZ-waarden gemeente Vlissingen (GF betaalmaand feb 2017)²:</i>				
Woningen	3.337.500.000	3.495.851.000	3.495.851.000	3.495.851.000
Niet woningen gebruik	1.026.500.000	1.075.892.000	1.075.892.000	1.075.892.000
Niet woningen eigendom	1.064.000.000	1.124.758.000	1.124.758.000	1.124.758.000
Gewogen gemiddelde OZB-tarief Vlissingen	0,2102	0,2242	0,2396	0,2561
Tarief Vlissingen als percentage van het landelijke gemiddelde OZB-tarief	129,40%	136,13%	143,05%	150,47%
<i>WOZ-waarden gemeente Vlissingen (te gebruiken bij aanslag)³:</i>				
Woningen	3.335.289.000	3.495.851.000	3.495.851.000	3.495.851.000
Niet woningen gebruik (gecorrigeerd voor leegstand)	941.810.000	959.696.000	959.696.000	959.696.000
Niet woningen eigendom	1.091.442.000	1.124.758.000	1.124.758.000	1.124.758.000
Verminderings ⁴		50.000	50.000	50.000
Te realiseren OZB-opbrengst Vlissingen	11.264.910	12.374.331	13.227.882	14.140.073
Extra opbrengst ten opzichte van te realiseren opbrengst 2017	0	1.109.420	1.962.972	2.875.162
Extra opbrengst ten opzichte van 100% van het landelijk gemiddelde	2.563.596	3.321.355	4.024.753	4.793.902

Toelichting bij de tabel:

- 1) Bij de ontwikkeling van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief wordt gebruik gemaakt van de prijsontwikkeling van het bruto binnenlandsproduct: 2018: + 1,4%, 2019: +1,7% en 2020: +1,6%.
- 2) Bij de berekening van het gewogen gemiddelde OZB-tarief van Vlissingen gelden de volgende uitgangspunten:
 - Voor 2017 is gebruikt gemaakt van de WOZ-waarden die zijn gebruikt bij de berekening van de algemene uitkering uit het gemeentefonds betaalmaand februari 2017 en bij de bepaling van de toelatingseisen tot artikel 12 in 2017 (tabel 5.1). Dit omdat dit gewogen gemiddelde van Vlissingen wordt afgezet tegen het landelijk gewogen gemiddelde en dat is ook berekend met de WOZ-waarden van het gemeentefonds.
 - Voor 2018 wordt gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van het CBS (november 2017).
 - Voor 2019 en 2020 wordt verondersteld dat de WOZ-waarden van de gemeente Vlissingen niet stijgen ten opzichte van 2018 omdat de waardeontwikkeling nog zeer onzeker is en per categorie (woningen en niet-woningen) kan verschillen. Er wordt dan ook geen rekening gehouden met eventuele toekomstige stijgingen vanaf 2018 van de WOZ, die echter nog onzeker zijn qua hoogte zoals Scheldekwartier en Marinierskazerne. In het actualisatie-onderzoek in 2023 zal hiermee vanzelfsprekend wel rekening dienen te worden gehouden.
- 3) Bij de berekening van de door Vlissingen te realiseren OZB-opbrengst gelden de volgende uitgangspunten:
 - In 2017 wijken de gebruikte WOZ-waarden voor berekening van de te realiseren OZB-opbrengst van Vlissingen af van de WOZ-waarden gebruikt bij de berekening van het gewogen gemiddelde OZB-tarief (punt 2). Voor de berekening van de te realiseren OZB-opbrengst worden de recentere gegevens 2017 van het CBS gebruikt. Dit omdat deze WOZ-waarden gebruikt zijn bij de uiteindelijke aanslag voor 2017.
 - Voor 2018 wordt gebruik gemaakt van de meest recente gegevens van het CBS (november 2017).
 - Voor 2019 en 2020 wordt verondersteld dat de WOZ-waarden van de gemeente Vlissingen niet stijgen ten opzichte van 2018 omdat de waardeontwikkeling nog zeer onzeker is en per categorie (woningen en niet-woningen) kan verschillen. Er wordt dan ook geen rekening gehouden met eventuele toekomstige stijgingen vanaf 2018 van de WOZ, die echter nog onzeker zijn qua hoogte zoals Scheldekwartier en Marinierskazerne. In het actualisatie-onderzoek in 2023 zal hiermee vanzelfsprekend wel rekening dienen te worden gehouden
 - Er is sprake van leegstand in de binnenstad en het Sloegebied waardoor bij de niet-woningen gebruikers over € 116,2 miljoen van de WOZ-waarde geen OZB kan worden geheven. Door deze leegstand zou het gemiddelde gewogen OZB-tarief van Vlissingen dalen. 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 niet gecorrigeerd voor leegstand. De WOZ-waarde niet-woningen gebruikers voor de berekening van de te realiseren OZB-opbrengst is vanzelfsprekend wel gecorrigeerd voor leegstand.
 - Er is 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. Gebleken is dat de gemeente verplicht is de OZB te betalen voor het primair onderwijs op grond van artikel 133 van de Wet primair onderwijs: 'de gemeente bekostigt aan het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school dat is onderworpen aan een of meer in artikel

220 van de Gemeentewet bedoelde belastingen ter zake van onroerende zaken het bedrag dat is uitgegeven voor de belastingen met betrekking tot de in de gemeente gelegen gebouwen en terreinen'. Hiermee is als volgt rekening gehouden:

- o In 2017 via de baten door de WOZ-waarden niet-woningen gebruikers en eigenaren gebruikt voor de berekening van de te realiseren OZB-opbrengst met € 37,4 miljoen te verlagen.
- o Vanaf 2018 via de lasten door hogere lasten op te nemen voor OZB-primair onderwijs, zoals door de gemeente opgenomen in de kadernota 2018 (€ 77.000).

- 4) Bij de berekening van de door Vlissingen te realiseren OZB-opbrengst is rekening gehouden met een bedrag van € 50.000 aan verminderingen. Dit betreft een prognose (op basis van de periode 2014-2016) van niet te realiseren OZB-opbrengst als gevolg van waardedaling van de waarde van de niet-woningen met 0,8% en de woningen met 0,25% door bezwaar en beroep en door vernietigingen die niet hebben geleid tot een nieuwe aanslag.

Uit de tabel blijkt dat als Vlissingen in 2020 is toegegroeid naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde en er in 2020 een te realiseren extra opbrengst is van circa € 2,9 miljoen ten opzichte van 2017. Ten opzichte van 100% van het landelijk gewogen gemiddelde is in 2020 het verschil in opbrengst € 4,8 miljoen.

In onderstaande tabel 5.6 is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten van begroting 2015 tot met de begroting 2018.

Tabel 5.6 Ontwikkeling OZB-opbrengsten vanaf begroting 2015 tot en met begroting 2018

Ontwikkeling OZB-opbrengsten	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting 2015	10.651.000	10.800.000	10.950.000	11.103.000		
Begroting 2016		10.650.000	10.756.000	10.864.000	11.212.000	
Stijging 2015-2016		-150.000	-194.000	-239.000		
% Stijging 2015-2016		-1,39%	-1,77%	-2,15%		
Begroting 2017*			11.289.000	11.967.000	12.684.000	13.446.000
Stijging 2016-2017			533.000	1.103.000	1.472.000	
% Stijging 2016-2017			4,96%	10,15%	13,13%	
Begroting 2018*				12.374.331	13.227.882	14.140.073
Stijging 2017-2018				407.331	543.882	694.073
% Stijging 2017-2018				3,40%	4,29%	5,16%
Te realiseren OZB-opbrengst (tabel 5.5)			11.264.910	12.374.331	13.227.882	14.140.073
Vershil			24.090	0	0	0

* OZB opbrengst in 2020 exclusief Marinierskazerne 548.000, dit is budgetair neutraal geraamd i.v.m geraamde kapitaallasten van gelijke hoogte. Ook bij WOZ-waarden wordt geen rekening gehouden met Marinierskazerne

WOZ-waarden kunnen nadat de primaire begroting jaar t is vastgesteld en voordat de aanslag jaar t is opgelegd dalen of stijgen ten opzichte van de WOZ-waarden die zijn gebruikt voor de berekening van de OZB-opbrengst zoals opgenomen in de primaire begroting jaar t. Voor de beoordeling of per jaar voldoende wordt toegegroeid naar uiteindelijk 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020 moet echter een bepaald meetpunt genomen worden. De inspecteurs zijn van mening dat bij deze beoordeling de OZB-opbrengst uit de primaire begroting jaar t dient te worden genomen. Daarbij wordt alleen rekening gehouden met eventuele begrotingswijzigingen door nieuwe WOZ-waarden, als de OZB-verordening jaar t en daarmee de OZB-tarieven nog niet definitief zijn vastgesteld. Als de tarieven jaar t al wel zijn vastgesteld kan immers geen rekening meer worden gehouden met eventuele lagere WOZ-waarden door de OZB-tarieven nog te verhogen. Overigens zal voor de jaren t+1 en verder vanzelfsprekend wel rekening worden

gehouden met de begrotingswijziging, omdat voor die jaren de tarieven nog vastgesteld moeten worden.

Uit de tabel 5.6 blijkt dat Vlissingen in 2017 iets meer aan OZB-opbrengst genereert dan het dient te realiseren om toe te groeien naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde. In 2018-2020 wordt echter de OZB-opbrengst gegenereerd die nodig is voor het toegroeien naar 150% in 2020. In het voorgestelde actualisatie-onderzoek in 2023 zal de benodigde hoogte van de OZB opnieuw bekeken dienen te worden.

5.4 Reiniging

In 2016 was er sprake van een onderdekking bij de reiniging van in totaal € 63.957. Gezien de eis dat er sprake moet zijn van 100% lastendekkendheid bij de reiniging heeft dit over dat jaar geleid tot een correctie van het aanvaardbaar tekort en tot het bijzondere voorschrift dat bij de reiniging met ingang van 2017 sprake dient te zijn van 100% lastendekkendheid. Bij de reactie van de gemeenteraad van Vlissingen op het inspectierapport 2016 wordt de kanttekening gemaakt dat omdat de Programmabegroting 2017 reeds is vastgesteld de 100% lastendekkendheid van de reiniging pas gerealiseerd kan worden vanaf 2018. De fondsbeheerders hebben dan ook als bijzonder voorschrift opgenomen dat er vanaf 2018 sprake moet zijn van 100% lastendekkendheid.

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 het BTW-aandeel wordt meegerekend bij de totale lasten van de reiniging dan ontstaat het beeld in bijlage 5.1. Op basis van rekening resteert dan in 2017 een overdekking bij een dekkingspercentage van 103,47%. In 2018 is er op basis van begroting sprake van een dekkingspercentage van 100%, conform bijzonder voorschrift.

Ook in het actualisatie-onderzoek in 2023 zal de lastendekkendheid van de reiniging beoordeeld moeten worden.

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

Tabel 5.7 Ontwikkeling tarieven reiniging 2011-2018

Reiniging tarieven	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Reiniging eenpersoonshuishouden	297,76	306,47	315,20	321,19	321,19	321,19	323,12	305,99
Reiniging meerpersoonshuishouden	297,76	306,47	315,20	321,19	321,19	321,19	323,12	305,99

De tarieven zijn in 2017 voor het eerst sinds 2014 weer gestegen, om toe te groeien naar 100% lastendekking. Omdat er met ingang van 2018 een nieuw contract is afgesloten voor de verwerkingskosten van het restafval met de OLAZ zijn de verwerkingskosten aanzienlijk gedaald. Dit heeft tot gevolg dat het tarief voor de afvalstoffenheffing in 2018 daalt t.o.v. het tarief in 2017.

5.5 Riolering

In het inspectierapport 2016 (paragraaf 5.5) is op basis van begroting een onderdekking geconstateerd bij de riolering in 2016 van 1,51%. Deze onderdekking werd voornamelijk veroorzaakt door de begrote toevoeging aan de voorziening riolering. Daarbij is aangegeven dat bij jaarrekening 2016 berekend wordt wat de daadwerkelijke storting in de voorziening kan zijn. In hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4) is geconstateerd dat over 2016 uiteindelijk € 1,674 miljoen is gestort in de voorziening riolering. In bijlage 5.2 (onderdeel a) staat de berekening van het dekkingspercentage bij de gerealiseerde baten en lasten

over 2016. Uit bijlage 5.2 blijkt dat er in 2016 uiteindelijk sprake is van overdekking bij de riolering van € 99.027.

Ook voor de riolering geldt dat de in tabel 5.3 gepresenteerde overdekking voor een deel het gevolg is van de BTW. Als het BTW-aandeel wordt meerekenend in de totale lasten van de riolering dan ontstaat het beeld in bijlage 5.2 (onderdelen b en c). In 2017 (realisatie) en 2018 (begroting) is dan sprake van 100% lastendeckendheid.

Ook in het actualisatie-onderzoek in 2023 zal de lastendeckendheid van de riolering beoordeeld moeten worden.

In tabel 5.8 staat de ontwikkeling van de tarieven van de rioolheffing.

Tabel 5.8 Ontwikkeling tarieven riolering 2011-2018

Riolering tarieven	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Riool gebruikers eenpersoonshuishouden	42,55	43,32	46,96	48,27	61,01	67,11	70,87	72,56
Riool gebruikers meerpersoonshuishouden	42,55	43,32	46,96	48,27	61,01	67,11	70,87	72,56
Riool eigenaren	131,88	134,25	145,53	149,60	189,09	208,00	219,65	221,63

De tarieven in met name 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. Hierdoor drukken dubbele lasten op de begroting, namelijk van de afschrijvingen van de investeringen voor de vervangingsachterstand en daarnaast de lasten om toe te groeien naar het ideaalcomplex. Zie ook inspectierapport 2015 paragraaf 5.2 voor een uitgebreidere verklaring van de stijging van de tarieven. Op verzoek van de inspecteurs heeft de gemeente een aantal scenario's in kaart gebracht:

- 1) Verhoging tarieven tot 2029 voor wegwerken vervangingsachterstanden en toegroeien naar ideaalcomplex conform planning huidige rioolplan (Zomernota 2014). Vanaf 2029 kunnen tarieven dan dalen.
- 2) Verhoging tarieven tot 2031 voor alleen wegwerken vervangingsachterstanden. Dan vanaf 2031 toegroeien naar ideaalcomplex. Verhoging tarieven loopt dan door tot 2043.
- 3) Verhoging tarieven tot 2028 voor alleen wegwerken vervangingsachterstand. In zijn geheel niet toegroeien naar ideaalcomplex, waardoor investeringen dienen te worden geactiveerd. Door de kapitaallasten kan er vanaf 2028 geen daling van de tarieven worden doorgevoerd.

Op basis van een doorrekening van de bovenstaande scenario's, heeft de gemeente aangegeven niet te willen afstappen van het streven naar het ideaalcomplex en dit ook niet te willen temporiseren. De gemeente houdt dan ook vast aan scenario 1.

Zoals ook aangegeven in het inspectierapport 2015 (paragraaf 5.2) zijn de inspecteurs van mening dat het opmerkelijk is om juist nu toe te willen groeien naar een ideaalcomplex. De rioollasten stijgen daardoor meer dan strikt gezien noodzakelijk. Door de keuze van de gemeente om vervangingsachterstand weg te werken en om toe te groeien naar een ideaalcomplex stijgen de tarieven riolering in de periode 2014-2028 met 108% (Zomernota 2014). Als er voor gekozen zou worden om de stijging van de opbrengsten riolering volledig in te zetten ter dekking van het inlopen van de vervangingsachterstand in 10 jaar en nog niet voor het sparen voor toekomstige vervangingsinvesteringen (ideaalcomplex) dan hoeven de tarieven in de periode 2014-2028 'maar' met 65% te stijgen. In 2020 betreft dit een verschil van circa € 90 per huishouden. Een deel van deze lastenverzwaring kan beter via de OZB worden gebruikt om de negatieve algemene reserve te saneren. Hiermee is dan ook rekening gehouden bij de beoordeling van de volgens de inspecteurs noodzakelijke stijging van de OZB naar 150% (paragraaf 5.3 van het voorliggende inspectierapport).

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 5.9 met het gemiddelde van de selectiegroep voor 2017 en 2018 op basis van begrotingen. Vergeleken wordt de geraamde opbrengst per inwoner. Voor deze vergelijking bestaat de selectiegroep uit de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht. 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. Omdat in 2017 de Iv3-functies zijn vervangen door de Iv3-taakvelden heeft de tabel een andere indeling van lokale heffingen dan gepresenteerd in het inspectierapport van 2016.

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 5.9 Gemeentelijke heffingen Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2017 en 2018

2017	Vlissingen Absoluut (x €1.000)	Beverwijk per inwoner (x €1)	Kerkrade per inwoner (x €1)	Middelburg per inwoner (x €1)	Rijswijk per inwoner (x €1)	Zutphen per inwoner (x €1)	Zwijndrecht per inwoner (x €1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x €1)	Vlissingen per inwoner (x €1)	Verskil per inwoner (x €1)
Parkeerheffingen	2.885	41	14	109	17	44	10	40	65	25
Precariobelasting	211	12	2	24	7	34	32	18	5	-14
Toeristenbelasting	325	4	3	10	4	3	0	4	7	3
Overige belastingen	606	5	11	9	5	21	6	9	14	4
Secretarieleges burgerzaken	739	17	20	24	23	18	20	20	17	-4
Begraafplaatsrechten	400	13	1	45	0	7	16	14	9	-5
Leges wonen en bouwen	617	12	8	19	20	20	10	15	14	-1
Overige leges	267	15	7	8	2	6	3	7	6	-1
Subtotaal overige heffingen	6.050	117	67	248	78	153	97	127	136	9
Riolering	6.936	106	108	111	73	100	151	108	156	49
Afval	7.192	119	97	161	148	112	149	131	162	30
Onroerendezaakbelastingen	11.289	209	225	226	225	179	217	214	254	40
Subtotaal belastingpakket	25.417	435	430	498	446	390	517	453	572	119
Totaal-generaal	31.467	552	497	746	524	543	613	580	708	128
2018	Vlissingen Absoluut (x €1.000)	Beverwijk per inwoner (x €1)	Kerkrade per inwoner (x €1)	Middelburg per inwoner (x €1)	Rijswijk per inwoner (x €1)	Zutphen per inwoner (x €1)	Zwijndrecht per inwoner (x €1)	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x €1)	Vlissingen per inwoner (x €1)	Verskil per inwoner (x €1)
Parkeerheffingen	2.930	35	15	107	25	44	8	40	66	26
Precariobelasting	479	26	2	24	6	33	32	20	11	-9
Toeristenbelasting	330	4	3	11	5	3	0	4	7	3
Overige belastingen	630	5	11	10	5	17	6	9	14	5
Secretarieleges burgerzaken	751	16	17	20	21	17	19	19	17	-2
Begraafplaatsrechten	427	13	1	41	0	7	17	13	10	-3
Leges wonen en bouwen	828	12	8	18	32	20	12	17	19	1
Overige leges	272	19	7	13	3	6	3	8	6	-2
Subtotaal overige heffingen	6.647	130	64	244	96	147	95	130	150	20
Riolering	6.977	102	112	117	81	100	156	111	157	46
Afval	6.942	117	103	145	150	106	151	129	156	27
Onroerendezaakbelastingen	12.538	211	228	226	225	186	217	216	282	67
Subtotaal belastingpakket	26.457	431	443	488	456	393	524	456	596	140
Totaal-generaal	33.104	561	507	732	552	540	619	586	746	160

Overige heffingen

Bij het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Vlissingen en de selectiegroep blijkt dat de gemeente Vlissingen gemiddeld per inwoner meer aan inkomsten genereert en dat dit verschil in 2018 toeneemt. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de parkeerheffingen.

Precario

Zoals blijkt uit tabel 5.9 heft de gemeente Vlissingen precariobelasting. Dit betreft in 2017 precario voor terrassen en dergelijke van € 211.000. Daarnaast heeft de gemeente de precariobelasting in de loop van 2017 verhoogd. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen en verklaart grotendeels het verschil tussen 2017 en 2018 (€ 479.000).

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. Er is uiteindelijk gekozen voor een overgangstermijn van vijf jaar zodat daarin de effecten kunnen worden opgevangen van inkomstenderving vanwege het afschaffen van deze vorm van precariobelasting. Dat zou betekenen dat Vlissingen tot en met 2021 een precario op kabels en leidingen kan heffen van € 945.000. Dit is dan ook verwerkt in de Eerste kwartaalrapportage 2017.

Inmiddels echter staat een deel van bovenstaande precarioheffing op kabels en leidingen op losse schroeven. Op basis van uitspraken van het Gerechtshof en de Hoge Raad is er een grote kans dat een gedeelte van de precario over kabels en leidingen niet kan worden geheven. Het gaat in Vlissingen om circa € 650.000 van de in totaal € 945.000 aan opgenomen precario. De uitspraak van het Gerechtshof en de Hoge Raad ging over een rechtszaak van de gemeente Hulst tegen Enduris over de fiscale juistheid van de aanslag precariobelasting op kabels en leidingen. Nadat de rechtbank de gemeente Hulst in het gelijk heeft gesteld, heeft het hof in hoger beroep Enduris in het gelijk gesteld. Daarna heeft de ook de Hoge Raad in cassatie de uitspraak van het hof bevestigd. Cruciaal in deze casus is of er een gedoogplicht is voor de kabels en leidingen van Enduris in de gemeentegrond op grond van de afgesloten privaatrechtelijke overeenkomst voor onder meer de exploitatie van de openbare verlichting. In tegenstelling tot de rechtbank komt het hof tot de conclusie dat er wel degelijk sprake is dat de gemeente de kabels en leidingen verplicht moet gedogen. Dit betekent dat er geen mogelijkheid is om nog precariobelasting te heffen en aangezien veel Zeeuwse gemeenten, waaronder ook Vlissingen, eenzelfde privaatrechtelijke overeenkomst hebben met Enduris zal deze uitspraak zeer waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor andere gemeenten in Zeeland.

Voorzichtigheidshalve heeft Vlissingen daarom € 650.000 aan opbrengsten precario op kabels en leidingen teruggeboekt vanaf 2016. De inspecteurs zijn hiermee akkoord, echter in het actualisatie-onderzoek in 2023 zal hierop dienen te worden teruggekomen. Daarnaast zal Vlissingen de in 2022 wegvallende resterende opbrengst moeten meenemen in de ontwikkelingen van de programmabegroting de komende jaren. Ook dit kan beoordeeld worden in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Belastingpakket

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er in 2017 en 2018, evenals in voorgaande jaren, sprake van aanzienlijk hogere belastingen per inwoner dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit komt door alle drie de heffingen: riolering, afval en OZB. Op deze drie heffingen is in de paragrafen 5.2 t/m 5.5 reeds uitgebreid ingegaan.

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 5.10 wordt de lastendruk van Vlissingen vergeleken met de selectiegroep voor de periode 2014 t/m 2018. In bijlage 5.3 staat de lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten voor de periode 2014-2018.

Tabel 5.10 Lastendruk Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2014-2018 (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 w oningen (6)	Gemiddelde OZB-waarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (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 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	
Vershil 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	
Vershil 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	
Vershil 2016	42	102	-78	-70	159	0,0007	-19.132	-24	99	12,4%	167	20,9%
Gemiddelde selectiegroep 2017	286	225	149	146	51	0,1321	163.358	216	701		638	
Vlissingen 2017	323	323	71	71	220	0,1417	145.520	206	820		820	
Vershil 2017	37	98	-78	-75	169	0,0096	-17.838	-10	119	14,5%	182	22,2%
Gemiddelde selectiegroep 2018	282	227	151	148	53	0,1278	169.484	216	702		644	
Vlissingen 2018	306	306	73	73	222	0,1510	146.005	220	821		821	
Vershil 2018	24	79	-78	-75	169	0,0232	-23.479	4	119	14,5%	177	21,5%

Uit tabel 5.10 blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2017 en 2018 14,5% hoger liggen dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2014-2018. De stijging van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht eigenaren en de OZB-woningen. De positieve verschillen bij reinigingsrecht meerpersoonshuishouden en reinigingsrecht eenpersoonshuishouden nemen juist af.

Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen

In tabel 5.11 staat een overzicht van de OZB-tarieven en waarden woningen en niet-woningen voor de periode 2014 t/m 2018 van Vlissingen en het gemiddelde van de selectiegroep. In bijlage 5.4 staan de tarieven en waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten voor de periode 2014-2018.

Tabel 5.11 OZB-tarieven woningen en niet-woningen Vlissingen vergeleken met de selectiegroep 2014-2018

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 waarde 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 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
Vershil 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
Vershil 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
Vershil 2016	-341	128	135	-78	-1.163	1.532	0,0007	0,0962	0,0169	0,0290
Gemiddelde selectiegroep 2017	3.699	1.020	1.049	5.768	45.832	125.840	0,1321	0,1715	0,3246	0,1741
Vlissingen 2017	3.338	1.027	1.064	5.428	44.451	122.112	0,1417	0,2823	0,3555	0,2102
Vershil 2017	-361	7	15	-340	-1.381	-3.728	0,0096	0,1108	0,0309	0,0361
Gemiddelde selectiegroep 2018	3.837	1.002	1.029	5.867	46.242	126.881	0,1278	0,1844	0,3334	0,1735
Vlissingen 2018	3.346	1.094	1.138	5.578	44.394	125.636	0,1510	0,3008	0,3788	0,2268
Vershil 2018	-491	92	109	-290	-1.848	-1.245	0,0232	0,1164	0,0454	0,0534

Uit de tabel blijkt dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Vlissingen in de periode 2014-2018 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). Tussen 2014 en 2016 neemt het gemiddelde verschil af. Vanaf 2017 neemt het verschil gemiddeld gesproken weer toe, omdat Vlissingen in de begroting 2017 begonnen is met het toegroeien naar 150% van het gewogen landelijke gemiddelde.

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 2014-2018 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. Wel daalt dit verschil in 2017 als gevolg van lagere taxaties. In 2018 stijgt het verschil weer.

Uit de tabel 5.9 blijkt dat Vlissingen meer OZB-opbrengsten per inwoner heeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Op basis van tabel 5.11 kan worden berekend dat het OZB-tarief woningen van Vlissingen in 2017 7,2% en in 2018 zelfs 18,2% hoger ligt dan dat van de selectiegemeenten. In 2016 was dit nog 0,5% hoger. De gemiddelde woningwaarde in Vlissingen ligt daarentegen in 2017 9,8% en in 2018 12,8% lager dan in de selectiegemeenten. In 2016 was dit 9,3% 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 2017. Gemiddeld 4,4% lager dan in de selectiegemeenten. In 2016 was dit nog 10,8% lager. In 2018 echter is het OZB-tarief woningen dusdanig gestegen dat dit dempende effect volledig teniet wordt gedaan. In 2018 is de opbrengst bij de woningen dan ook 1,9% hoger dan het gemiddelde van de selectiegroep.

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 5.12 staan de kwijtscheldingsbedragen van de gemeente Vlissingen.

Tabel 5.12 Begrote kwijtscheldingsbedragen Vlissingen (bedragen x € 1.000)

Gemeentelijke belasting	2017	2018
Afvalstoffenheffing	599	594
Rioolheffing	71	85
Totaal	670	679

Reden van de stijging van de kwijtscheldingen in 2018 ten opzichte van 2017 is een toename van het aantal aanvragen, verhoging van de rioolheffing en verruiming van de normen.

5.9 Conclusie

Met betrekking tot het belastingpakket voldoet Vlissingen aan de toelatingseisen tot artikel 12. Het gewogen gemiddelde OZB-percentage 2017 komt in Vlissingen, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen, zoals blijkt uit tabel 5.1, uit op 0,2102%. Dit percentage van 0,2102% ligt ruim boven de norm van 0,1927% (120% van het landelijk gewogen gemiddelde). Ook bij de reiniging en riolering, zoals geboekt op de taakvelden 7.3 en 7.2 (exclusief BTW) is er sprake van volledige lastendeckking.

Zoals ook is aangegeven in het inspectierapport 2015 zijn de inspecteurs van mening dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief de komende jaren moet stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief in 2020. Wel is in het bijzondere voorschrift met betrekking tot de stijging van de OZB naar aangegeven dat indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft de extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% opnieuw beoordeeld kan worden. In hoofdstuk 7 van dit inspectierapport wordt ingegaan op de uitkomsten van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwardier. Voor wat betreft de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% concluderen de inspecteurs dat ook in dit rapport vast wordt gehouden aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren. Vlissingen heeft inmiddels voor de periode 2018-2020 de volledige OZB-opbrengst begroot die nodig is om in 2020 uit te komen op tenminste 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief.

Ten aanzien van de reiniging is geconcludeerd dat als rekening wordt gehouden met de BTW er in 2017 (op basis van rekening) een overdekking is en in 2018 (op basis van begroting) sprake is van 100% lastendeckkendheid. Bij de riolering is als rekening wordt gehouden met de BTW er zowel in 2017 (op basis van rekening) als in 2018 (op basis van begroting) sprake van 100% lastendeckkendheid.

Bij het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Vlissingen en de selectiegroep blijkt dat de gemeente Vlissingen gemiddeld per inwoner meer aan inkomsten genereert en dat dit verschil in 2018 toeneemt. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de parkeerheffingen.

Gezien uitspraken van het Gerechtshof en de Hoge Raad ten aanzien van de precario op kabels en leidingen heeft Vlissingen voorzichtigheidshalve € 650.000 van de eerder ingeboekte opbrengst van € 945.000 teruggeboekt vanaf 2016. De inspecteurs zijn hiermee akkoord, echter in het actualisatie-onderzoek in 2023 zal hierop dienen te worden teruggekomen. Daarnaast zal Vlissingen de in 2022 wegvallende resterende opbrengst moeten meenemen in de ontwikkelingen van de programmabegroting de komende jaren. Ook dit kan beoordeeld worden in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Bij de belastingdruk blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2017 en 2018 14,5% hoger liggen dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2014-2018. De stijging van het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van de woonlastendruk bij rioolrecht eigenaren en de OZB- woningen. De positieve verschillen bij reinigingsrecht meerpersoonshuishouden en reinigingsrecht eenpersoonshuishouden nemen juist af.

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 2014-2018 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). Tussen 2014 en 2016 neemt het gemiddelde verschil af. Vanaf 2017 neemt het verschil gemiddeld gesproken weer toe, omdat Vlissingen in de begroting 2017 begonnen is met het toegroeien naar 150% van het gewogen landelijke gemiddelde.

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 2014-2018 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. Wel daalt dit verschil in 2017 als gevolg van lagere taxaties. In 2018 stijgt het verschil weer.

6 De nettolasten vergeleken

6.1 Inleiding

Clusteranalyse

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de nettolasten van de gemeente Vlissingen zich verhouden ten opzichte van de clusters van de uitkering uit het gemeentefonds. Hierbij wordt voornamelijk ingegaan of de gemeente Vlissingen naar het oordeel van de inspecteurs voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds of dat er nog ruimte is voor verdere bezuinigingen op bepaalde clusters.

In dit voorliggende inspectierapport wordt echter geen clusteranalyse 2017 gedaan. De redenen hiervoor zijn:

- In de inspectierapporten 2015 en 2016 is reeds een beeld ontstaan van de clusters waar Vlissingen boven het niveau van het gemeentefonds zit. Op basis daarvan is een bezuinigingstraject gestart. Van belang is nu vooral dat de ingezette bezuinigingstrajecten (zie later) voldoende opleveren zodat Vlissingen een passende bijdrage kan leveren aan de te saneren negatieve algemene reserve.
- In 2017 zijn de Iv3-functies vervangen door Iv3-taakvelden. Functies zijn vervallen of functies zijn geheel of gedeeltelijk samengevoegd tot taakvelden. Een vergelijking tussen 2016 en 2017 wordt daardoor bemoeilijkt.
- Vanaf 2017 wordt de overhead apart inzichtelijk gemaakt op taakveld 0.4. In het gemeentefonds is de overhead echter wel toegerekend aan de clusters en dus niet apart inzichtelijk. Om nu een goede clusteranalyse te doen in 2017 dient taakveld 0.4 dan ook toegerekend te worden aan de andere taakvelden. Voor de taakvelden van Vlissingen is dit door de gemeente gedaan. Voor de taakvelden van de selectiegemeenten is dit gedaan op basis van de salarislasten zoals geboekt op categorie 1.1. Dit blijft echter een benadering waardoor vergelijking tussen 2016 en 2017 moeilijker wordt.
- Als gevolg van de taakvelden is de clusterindeling in het gemeentefonds gewijzigd. Met name de twee oude clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd zijn gewijzigd in vier nieuwe clusters: Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd, Maatschappelijke ondersteuning en Volksgezondheid. Ook dit maakt vergelijking tussen 2016 en 2017 moeilijker.

Daarom dienen in dit hoofdstuk de cijfers uit de clusteranalyse 2016 zoals gepresenteerd in het inspectierapport 2016 als startpunt voor de beoordeling door de inspecteurs of uiteindelijk in 2020 voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds. Daarbij wordt op hoofdlijnen een inschatting gemaakt van de mate waarin de nettolasten van Vlissingen structureel boven het niveau van de gemeentefondsclusters liggen in 2020. De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

- De ontwikkeling naar 2020 wordt gevolgd op basis van de structurele bezuinigingen zoals die voortvloeien uit de door Vlissingen ingezette bezuinigingstrajecten. Gerealiseerde structurele bezuinigingen zullen de hoogte van de nettolasten boven het gemeentefonds verlagen.
- Een inschatting van majeure O&O-goedgekeurde extra structurele nettolasten in de periode 2016-2020 wordt meegenomen als daar tegenover geen gelijkwaardige stijging van het gemeentefonds staat is. Dit zal de hoogte van de nettolasten boven het gemeentefonds verhogen.
- Een inschatting van groei van het gemeentefonds (accres) in de periode 2016-2020 wordt meegenomen voor zover deze hoger is dan de loon- en prijsindexatie over die periode. Dit zal het niveau van de nettolasten boven het gemeentefonds verlagen.

Bezuinigingstrajecten

In het kader van het traject naar financieel herstel en het artikel 12-traject zijn er in Vlissingen een drietal bezuinigingstrajecten ingezet:

- 1) Agenda voor herstel.
- 2) Verdiepingsonderzoek n.a.v. Clusteranalyse 2015.
- 3) Kerntakendiscussie.

Deze trajecten worden onderstaand kort beschreven en in bijlage 6.1 staat een overzicht van de gerealiseerde bezuinigingen in deze trajecten.

Ad 1) Agenda voor herstel

Voor aanvang van het artikel 12-traject heeft Vlissingen reeds een bezuinigingstraject ingang gezet. Dit bezuinigingstraject onder de naam 'Agenda voor herstel' moest uiteindelijk in de periode 2015-2019 een structurele bezuiniging opleveren van € 7,916 miljoen in 2019. In bijlage 6.2 is een specificatie opgenomen van de stand van zaken van dit bezuinigingstraject. De taakstellingen van dit traject zijn reeds geheel in de begroting en meerjarenraming van Vlissingen opgenomen, ook als ze nog niet gerealiseerd zijn. Deze taakstellingen zijn dan ook verwerkt in het in hoofdstuk 7 berekende relevant tekort en in de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat de nog te realiseren taakstellingen van dit traject geheel gerealiseerd dienen te worden.

Ad 2) Verdiepingsonderzoek naar aanleiding van Clusteranalyse 2015.

In de inspectierapporten 2015 en 2016 is ingegaan op de vraag hoe de eigen inkomsten (OZB en overige heffingen) en de nettolasten van de gemeente Vlissingen in de periode 2010-2016 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 (vanaf 2017 taakvelden) 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 hebben op de clusters verdiepende onderzoeken plaatsgevonden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen, verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen. Hierop wordt in dit hoofdstuk ingegaan.

Ad 3) Kerntakendiscussie

Gelijktijdig met de begroting 2017 is aan de gemeenteraad aangeboden het raadsvoorstel: '15% motie, Doen we de goede dingen en doen we de dingen goed'. De gemeenteraad heeft daarop een amendement aangenomen. Daarmee werd de begroting 2017 conform voorstel vastgesteld, maar bepaalde de raad wel dat binnen vier maanden een (kern)takendiscussie moest worden gevoerd. Een kopgroep van raadsleden heeft twee avonden lang met de portefeuillehouders alle huidige taken systematisch doorgelopen. Uitkomst daarvan is dat de raad aan het college de opdracht heeft gegeven

22 opmerkingen/aanbevelingen verder uit te werken. Voor een deel overlappen deze aanbevelingen de onderzoeken die reeds waren ingezet naar aanleiding van de clusteranalyse 2015.

De bezuinigingen in het kader van de bezuinigingstrajecten naar aanleiding van de Clusteranalyse en de Kerntakendiscussie worden pas in de begroting en meerjarenraming van Vlissingen verwerkt indien ze zijn gerealiseerd. In bijlage 6.3 is een specificatie opgenomen van de stand van zaken van deze twee bezuinigingstrajecten.

Na deze inleiding wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op de mate waarin de nettolasten van Vlissingen boven het niveau van de uitgavenclusters van het gemeentefonds (niveau 2016) liggen en de ontwikkeling hiervan naar 2020. In paragraaf 6.3 wordt dan vervolgens per cluster ingegaan op de bezuinigingstrajecten en het oordeel van de inspecteurs of er voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds. In paragraaf 6.4 staan dan tot slot de conclusies.

6.2 Nettolasten ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds

Het doel van deze analyse is om te bezien op welke uitgavenclusters de nettolasten van Vlissingen boven het niveau van het gemeentefonds liggen en om te bezien of dit door de bezuinigingstrajecten lager wordt. 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 voor Vlissingen boven de ijkpunten van het gemeentefonds zitten. Zoals eerder aangeven gebeurt dat op basis van de clusteranalyse 2016 zoals gepresenteerd in het inspectierapport 2016. Op basis hiervan wordt op hoofdlijnen een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de hoogte van de nettolasten boven het gemeentefonds in 2020. In tabel 6.1 staat deze inschatting op hoofdlijnen voor de periode 2016-2020. Hierbij zijn alleen 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 6.1 Inschatting ontwikkeling nettolasten Vlissingen boven van het niveau van het gemeentefonds op de uitgavenclusters (bedragen x € 1.000)

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
Clusters	Vershil GF 2016 met Vlissingen begroting 2016 (x € 1.000)	Incidentele nettolasten 2016 (x € 1.000)	Structureel verschil GF 2016 met Vlissingen begroting 2016 (x € 1.000)	Groei GF (accres) gecorrigeerd voor LPO 2016-2020 (x € 1.000)	Majeure extra O&O structurele nettolasten 2016-2020	Nettolasten boven niveau GF 2020	Extra bezuinigingen in 2020 t.o.v. primaire begroting 2016 n.a.v. taakstellingen Agenda voor herstel	Extra gerealiseerde bezuinigingen in 2020 t.o.v. primaire begroting 2016 n.a.v. Clusteranalyse 2015 en Kerntakendiscussie	Nettolasten boven niveau GF 2020 na bezuinigingen
Bestuur en algemene ondersteuning	96		96	67	-1.122	959	-194	0	1.153
Werk en inkomen	-3.253	-1.292	-1.961	1.103	-4.261	5.119	0	2.380	2.739
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	2.876		2.876	2.871	-4.140	0	0	537	0
Educatie	-1.059		-1.059	306		753	0	372	381
Cultuur en ontspanning	-3.684		-3.684	969		2.715	2.907	0	0
Openbare orde en veiligheid	-522		-522	513	-186	195	0	156	39
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-4.111		-4.111	1.220	1.100	1.791	0	320	1.471
Totaal	-9.657	-1.292	-8.365	7.049	-8.609	11.532	2.713	3.765	5.782

Toelichting bij de kolommen:

- 1) + is lagere nettolasten of hogere baten, -/- is hogere nettolasten of lagere baten dan het gemeentefonds.
- 2) De incidentele nettolasten in 2016 betreffen geheel het cluster Werk en inkomen en wel meer uitkeringen via Orionis.
- 3) + is lagere nettolasten of hogere baten, -/- is hogere nettolasten of lagere baten dan het gemeentefonds.

- 4) Dit betreft een inschatting van de stijging van het gemeentefonds (accres) in de periode 2016-2020 (via verhoging van de uitkeringsfactor van 1,448 in 2016 naar 1,686 in 2020 op basis van de maartcirculaire 2018), gecorrigeerd voor de loon- en prijsontwikkeling in die periode. Op basis van de accrespercentages en de LPO-percentages is de inschatting gemaakt dat circa 45% van het accres bestaat uit loon- en prijsstijgingen.
- 5) Dit betreft een inschatting op hoofdlijnen van de majeure extra O&O-goedgekeurde structurele nettolasten 2016-2020 (exclusief mutaties reserves) waar tegenover geen gelijkwaardige stijging van het gemeentefonds staat. Deze verhogen de mate waarin de nettolasten boven het niveau van het gemeentefonds liggen. Bezien kan worden hoe het niveau van de nettolasten boven het gemeentefonds zich op hoofdlijnen ontwikkeld tot en met 2020. Dit zijn:
 - Bestuur en algemene ondersteuning: het niet realiseren van een deel van de taakstelling 'motie 15%' van € 1,1 miljoen (Eerste kwartaalrapportage 2017).
 - Werk en inkomen: negatieve effecten Orionis Walcheren van € 4,3 miljoen in 2020 (zie ook paragraaf 6.3.2.).
 - Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: extra nettolasten van € 4,1 miljoen op basis van de meerjarenraming sociaal domein. Dit is ingeschat op basis van meerjarenraming sociaal domein. Daarin wordt voor Vlissingen in 2020 een tekort berekend van € 1,2 miljoen. In 2016 was er nog een overschot van € 2,9 miljoen. De nettolasten stijgen dan ook over de periode 2016-2020 met € 1,2 + € 2,9 = € 4,1 miljoen.
 - Openbare orde en veiligheid: hogere bijdrage Veiligheidsregio (VRZ) op basis van de begroting 2018 van € 0,2 miljoen.
 - Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: lagere nettolasten als gevolg van lagere omslagrente van structureel € 1,1 miljoen.
- 6) Dit betreft het niveau van de nettolasten van Vlissingen boven het gemeentefonds in 2020 na de majeure extra O&O-goedgekeurde structurele nettolasten.
- 7) De taakstellingen in het kader van de Agenda voor herstel zijn reeds volledig verwerkt in de begroting 2015 en meerjarenraming, ook als ze nog niet zijn gerealiseerd. Dat betekent dat deze taakstellingen ook reeds in de primaire begroting 2016 zitten. Om de mate waarin de nettolasten in 2020 boven het niveau van het gemeentefonds liggen te bepalen, dient het geconstateerde niveau van de nettolasten in de primaire begroting 2016 boven het gemeentefonds dan ook aangepast te worden met verschil in taakstellingen tussen 2016 en 2020. Uitgangspunt daarbij is dat deze bezuinigingen geheel worden gerealiseerd.
- 8) De taakstellingen in het kader van de Clusteranalyse 2015 en Kerntakendiscussie worden verwerkt in begroting en meerjarenraming indien ze zijn gerealiseerd. Voor deze bezuinigingstrajecten dient, om de mate van de nettolasten in 2020 boven het gemeentefonds te bepalen, de geconstateerde hoogte van de nettolasten in de primaire begroting 2016 boven het gemeentefonds dan ook aangepast te worden met verschil in gerealiseerde bezuinigingen tussen 2016 en 2020.
- 9) Dit betreft het niveau van de nettolasten van Vlissingen boven het gemeentefonds in 2020 na de extra bezuinigingen (ad 7 en 8) in 2020 ten opzichte van opgenomen in primaire begroting 2016.

Uit de tabel (kolom 9) blijkt dat de inschatting is dat op basis van de gegevens voor zover nu bekend er na de bezuinigingstrajecten in 2020 de nettolasten van Vlissingen nog € 5,8 miljoen boven het niveau van de uitgavenclusters van het gemeentefonds liggen. Van belang hierbij is dat de nog te realiseren taakstellingen van het traject 'Agenda voor herstel', die al wel zijn verwerkt in de begroting van Vlissingen, geheel gerealiseerd dienen te worden. In paragraaf 6.3 wordt per cluster verder ingegaan op het verschil van de nettolasten van Vlissingen ten opzichte van het gemeentefonds. Daarbij wordt door de inspecteurs per gemeentefondscluster beoordeeld of voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds, of dat de inspecteurs nog ruimte zien voor verdere bezuinigingen (via 'stelpost nog te bezuinigen') zodat naar het oordeel van de inspecteurs Vlissingen een passende bijdrage levert aan het saneren van de negatieve algemene reserve.

6.3 Stand van zaken bezuinigingstrajecten per cluster

In deze paragraaf wordt ingegaan op de afzonderlijke uitgavenclusters. Zoals aangegeven wordt er daarbij vooral ingegaan op de ingezette bezuinigingstrajecten door Vlissingen en het toegroeien naar de ijkpunten van het gemeentefonds.

6.3.1 Uitgavencluster Bestuur en algemene 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 et cetera. 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.

Op dit cluster is via de 'Agenda voor herstel' een fors bezuinigingstraject ingezet dat moest leiden tot structurele bezuiniging van € 2,7 miljoen in 2020. Als deze structurele bezuiniging in zijn geheel zou zijn gerealiseerd, dan liggen de nettolasten op dit cluster in 2020 niet meer boven het gemeentefonds. Inmiddels is echter geconstateerd dat van de substantiële bezuinigingen op personeel en organisatie (motie 15%) structureel € 1,1 miljoen niet te realiseren is. Hierdoor is de inschatting dat in 2020 de nettolasten 'weer' € 1,2 miljoen boven het niveau van het gemeentefonds liggen (tabel 6.1). Voorwaarde hiervoor is wel dat de resterende te realiseren taakstelling 'Agenda voor herstel' (bijlage 6.2) geheel gerealiseerd wordt.

Via het bezuinigingstraject 'Clusteranalyse 2015 en Kerntakendiscussie' zijn een aantal bezuinigingsopties onderzocht. Deze worden onderstaand beschreven.

Lasten uitvoering wet WOZ

Geconstateerd is dat Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep hoge nettolasten heeft op functie 930 (uitvoering Wet WOZ), namelijk € 20 per inwoner (in totaal € 889.700) aan hogere nettolasten in 2016. De inspecteurs hebben in het inspectierapport 2016 dan ook aangegeven hier onderzoek naar te doen. De uitkomst van dit onderzoek staat in bijlage 6.4. Op basis hiervan concluderen de inspecteurs dat er geen bezuiniging mogelijk is.

Capaciteit externe voorlichting

Onderzocht is of er op de externe voorlichting bezuinigd kan worden. Geconstateerd is echter dat op basis van de benchmark en clustervergelijking de capaciteit voor voorlichting in lijn is met het takenpakket en dat er geen bezuinigingen mogelijk zijn op dit vlak.

Kosten artikel 34 vragen

Besloten is strikter toe te zien op kosten (hoeveelheid) artikel 34 vragen, die deels ook op andere wijze gesteld zouden kunnen worden. Bijvoorbeeld middels vragenhalfuur of (waar het inhoudelijke feitelijkheden betreft) rechtstreeks aan een behandelend ambtenaar of diens leidinggevende. Vooralsnog is echter gebleken dat hierop geen bezuinigingen zijn te realiseren.

Conclusie

Gezien het reeds omvangrijke ingezette bezuinigingstraject op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning is er weinig tot geen ruimte meer voor extra bezuinigingen.

6.3.2 Uitgavencluster Werk en inkomen

Dit cluster bestaat voornamelijk uit bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen, re-integratie en participatie en armoede-, minima- en schuldenbeleid. Bij het cluster Werk en inkomen is via het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' € 550.000 aan bezuinigingen ingeboekt op het vlak van minimabeleid. Deze bezuinigingen zijn geheel gerealiseerd. Via het bezuinigingstraject 'Clusteranalyse 2015' zijn er daarnaast verdiepende onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot Orionis en met betrekking tot minimabeleid. Desondanks is de inschatting dat de gemeente in 2020 nog € 2,7 miljoen boven het niveau van het gemeentefonds zit (tabel 6.1). Ook is in het inspectierapport 2016 geconstateerd dat de gemeente Vlissingen in 2016 op dit cluster € 87 per inwoner (in totaal € 3,9 miljoen) meer uitgeeft dan het gemiddelde van de selectiegroep.

Orionis Walcheren

De begroting 2016 van Orionis liet significante hogere lasten zien door een fors hogere instroom en achterblijvende uitstroom van klanten en stijgende lasten van de bedrijfsvoering. Gezien deze significant hogere lasten zijn er verschillende onderzoeken met betrekking tot Orionis uitgevoerd. Ten eerste onderzoeken die antwoord moesten geven op de vraag hoe de bedrijfsvoeringskosten (totaal van uitvoeringskosten per beleidsaspect) van Orionis zich verhouden tot de uit te voeren taken en of dit efficiënter kan (c.q. wat zijn de beïnvloedbare kosten). Ten tweede een onderzoek (van Berenschot) waarin op basis van een vergelijking met uitvoeringsorganisaties Participatiewet elders in het land aandachtspunten zijn geformuleerd voor een verbeterd functioneren van Orionis.

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken is er een plan van aanpak opgesteld ten aanzien van Orionis. Dit plan van aanpak moet op basis van een aantal uitgangspunten en bijbehorende acties leiden tot een duurzame afname van het klantenbestand van Orionis Walcheren (lagere instroom en hogere uitstroom) en een nettobezuiniging van € 2,7 miljoen in 2017 oplopend naar € 4,4 miljoen in 2020 (exclusief bijstelling vangnetregeling rijk). Daarnaast is ten aanzien van de bedrijfsvoering geconstateerd dat 4% van de beoogde 10% bezuinigingen zijn ingevuld, echter dat in totaal 10% bezuinigen op personeel, huisvesting en ICT op korte termijn niet mogelijk is. Volgens de landelijke benchmark van Berenschot is de formatie van Orionis Walcheren minimaal. De mogelijkheden voor besparen op huisvesting zijn beperkt.

Tabel 6.2 laat vanaf begroting 2016 de mutaties zien met betrekking tot Orionis.

Tabel 6.2 Mutaties Orionis vanaf begroting 2016 Vlissingen (bedragen x € 1.000)

Mutaties m.b.t. Orionis na begroting 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Bron
1) 1e Begrotingswijziging 2016 Orionis	-240	-434	-250	294	294	294	1e kwartaalrapportage 2016
2a) Negatief effect Rijksbudget (incl. vangnet)		-782	-1.307	-1.868	-1.868	-1.868	Begroting 2017
2b) Extra exploitatiebijdrage gemeenten (overhead)		-94	-94	-94	-94	-94	Begroting 2017
3) 1e Begrotingswijziging 2017 Orionis		-876	3	379	52	52	1e kwartaalrapportage 2017
4) 2e Begrotingswijziging 2017 Orionis		-153					3e kwartaalrapportage 2017
5) Begroting 2018 Orionis			-546	-455	-265	-158	Begroting 2018
6) 3e Begrotingswijziging 2017 Orionis		-412					4e kwartaalrapportage 2017
7) Jaarrekening 2017 Orionis		741					Jaarrekening 2017
8) 1e Begrotingswijziging 2018 Orionis			-980				2e kwartaalrapportage 2018
Totaal	-240	-2.010	-3.174	-1.744	-1.881	-1.774	

Uit de tabel 6.2 blijkt dat er, ondanks de ingezette bezuinigingen in het plan van aanpak, in 2020 ten opzichte van de primaire begroting 2016 € 1,8 miljoen aan hogere nettolasten zijn in Vlissingen m.b.t. Orionis. Toelichting bij de tabel:

1) 1e Begrotingswijziging 2016 Orionis: dit betreft de budgettaire vertaling van de nadelige effecten die met name worden veroorzaakt door tegenvallende omzetten uit detachering en productie. Daarnaast zorgt de verwerking van de nieuwe cao (SW) voor een nadelig effect.

2) Negatief effect Rijksbudget (inclusief vangnet): 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 5% (7,5% vanaf 2019) ten opzichte van de rijksbijdrage mag zijn.

3) 1e Begrotingswijziging 2017 Orionis: In deze begrotingswijziging zitten de effecten verwerkt van de stijging van de lasten (programma's werk en inkomen), daling rijksbudget BUIG, extra vangnetregeling als gevolg van de BUIG, bezuinigingen plan van aanpak, daling vangnetregeling als gevolg van bezuinigingen en extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering). In bijlage 6.5 staat hiervan een specificatie.

Hieruit blijkt dat er met betrekking tot Orionis een fors bezuinigingstraject is ingezet oplopend tot structureel € 4,4 miljoen (aandeel Vlissingen: € 2,4 miljoen) in 2020. Een groot deel van deze bezuinigingen (€ 4 miljoen in 2020) zal echter wel 'ten goede komen' aan de daling van de vangnetregeling rijk.

Daarnaast is er sprake van forse daling van het rijksbudget BUIG oplopend tot € 4 miljoen in 2020. De gemeente Vlissingen heeft hier tegen bezwaar gemaakt. De gemeente geeft daarbij aan: "Over de jaren 2013 tot en met 2015 is aan de gemeente Vlissingen een Meerjarig Aanvullende Uitkering (MAU) toegekend. Bij de aanvraag van de MAU is door de Inspectie SZW onderzocht of en zo ja, in welke mate sprake is van een verdeelstoornis. De inspectie kwam tot de conclusie dat maximaal 23,8% van het tekort verklaarbaar is uit een verdeelstoornis (en dus dat 76,2% van het tekort te beïnvloeden is door de gemeente). Het budgetaandeel van Vlissingen was in de jaren van de MAU gemiddeld gelijk aan 0,38% in het landelijke budget. In 2016 is het budgetaandeel gestegen naar 0,44% maar in 2017 en in 2018 gaat het omlaag naar 0,38% in 2018. Vlissingen zit daarmee op hetzelfde aandeel in het landelijk budget als in de jaren van de MAU. Daarmee stelt Vlissingen dat de verdeelstoornis nog niet is opgelost. Immers, als de verdeelstoornis zou zijn opgelost zou het aandeel van Vlissingen hoger uit moeten komen dan 0,38%."

Bij de afronding van het voorliggende inspectierapport is de uitkomst van deze bezwaarprocedure nog niet bekend. Dit dient dan ook te worden meegenomen in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein werk en inkomen.

4) 2e Begrotingswijziging 2017 Orionis: Deze begrotingswijziging is nodig door de volgende ontwikkelingen. Ten eerste is het plan van aanpak later vastgesteld dan oorspronkelijk gedacht. Orionis Walcheren is per 1 april gestart met het uitvoeren van het plan van aanpak. Dit leidt tot aanpassingen van de eerder beoogde doelstellingen, effecten en realisatie. Ten tweede worden op basis van de realisatie 2016 de omzetten binnen de werkinfrastructuur neerwaarts bijgesteld. Ten derde worden de uitgaven voor de verstrekkingen bijzondere bijstand en minimaregelingen verhoogd. Voor 2017 is in totaal nog € 219.450 beschikbaar vanuit de taakmutaties armoedebestrijding. Deze middelen zijn als dekking ingezet voor bovenstaande extra lasten. Het resterende tekort is dan € 153.250. In bijlage 6.5 staat hiervan een specificatie.

5) Begroting 2018 Orionis: In de begroting 2018 zijn de volgende extra gemeentelijke bijdragen voor Vlissingen opgenomen:

- Extra gemeentelijke bijdrage inkomensdeel in 2018 van € 352.500: betreft vooral de structurele doorwerking vanaf 2018 van de hogere eindstand van het klantenaantal in 2017 zoals verwerkt in de 2e begrotingswijziging 2017 en het wegvallen in 2018 van de incidentele vergoeding voor statushouders 2017.
- Hogere exploitatievergoeding in 2008 van € 81.700: betreft mutatie als gevolg van een extra gemeentelijke bijdrage in de bedrijfsvoeringkosten.

- Aanvullende inkomensvoorziening in 2018 van € 362.500: betreft een hogere bijdrage voor armoedebeleid als gevolg van het veel gebruik maken van de bestaande regelingen bijzondere bijstand en de sport- en cultuurfondsen. In de decembercirculaire 2016 zijn middelen beschikbaar gesteld voor de armoedebestrijding ouderen en kinderen. Dit betreft voor 2018 een bedrag van € 251.000 en voor de jaren 2019 en verder € 237.000. Deze bedragen worden ingezet ter dekking van de tekorten op de aanvullende inkomensvoorziening.

6) 3e Begrotingswijziging 2017 Orionis: Via deze begrotingswijziging zijn in 2017 de volgende extra gemeentelijke bijdragen voor Vlissingen opgenomen (bijlage 6.5):

- Gemeentelijke bijdrage Inkomensdeel. Dit betreft met name de verwerking van de financiële effecten van de begrotingsfout die door Orionis Walcheren is gemaakt. De uitkeringslast was met de eerste begrotingswijziging 2017 te laag begroot. Het nadeel op het inkomensdeel daalt gedeeltelijk door een incidenteel voordeel op de vangnetuitkering 2016. Dit is op 8 november 2017 bekend gemaakt door de toetsingscommissie vangnet Participatiewet.
- Extra gemeentelijke bijdrage exploitatie Orionis. Dit betreft een stijging van de exploitatiebijdrage als gevolg van de definitieve cao-ambtenaren.
- Extra gemeentelijke bijdrage bijzondere bijstand/minima. Dit betreft een verdere stijging van de uitgaven binnen het armoedebeleid. Dit komt enerzijds door het 'succes' van de investering in het bereik van mensen (doelstellingen armoedebeleid 2015-2018) en anderzijds door extra uitgaven waar de gemeenten mee worden geconfronteerd (beschermingsbewind/statushouders).

7) Jaarrekening 2017 Orionis: Het voordeel van € 741.000 wordt met name veroorzaakt door de volgende posten:

- De Rijksvergoeding voor statushouders is in december toegekend en komt hoger uit dan begroot.
- Een voordelig resultaat op de werkinfrastructuur.
- Niet volledig inzetten van werkplekken voor statushouders.
- Een voordelig resultaat Wsw door onder andere een lagere blijfkans bij Orionis dan de gehanteerde raming van SZW. Het Wsw-bestand is in 2017 daarmee harder gedaald dan vooraf begroot.
- Vrijval voorziening debiteuren.
- Een voordeel ten opzichte van de geraamde uitkeringslasten.
- Een voordelig resultaat op de kosten voor bedrijfsvoering

8) 1e Begrotingswijziging 2018 Orionis: De belangrijkste mutatie in deze begrotingswijziging is de verwerking van de financiële effecten van de begrotingsfout die door Orionis Walcheren in 2017 is gemaakt als gevolg van een tekort op de Rijksvergoeding voor bijstandslasten. Daarnaast is er sprake van een stijging in de exploitatielasten als gevolg van de definitieve cao voor ambtenaren en zijn de uitgaven voor verstrekkingen aan de minima gestegen.

Minimabeleid

Met betrekking tot het minimabeleid is in het inspectierapport 2016 melding gemaakt van een tweetal mogelijke bezuinigingen (onderzoeken). Ten eerste met betrekking tot een eigen ouderbijdrage schoolzwemmen en ten tweede met betrekking tot een versobering van regelingen en vergoedingen minima.

Ten aanzien van de eigen ouderbijdrage schoolzwemmen is door de gemeente Vlissingen besloten om de gemeentelijke bijdrage te bevriezen op € 675 en niet meer te indexeren. Het tarief is in 2017 gestegen van € 675 naar € 692,50 en derhalve betekent dit een eigen bijdrage voor ouders van € 17,50. Naar het oordeel van de inspecteurs wordt hiermee niet het volledige bezuinigingspotentieel gerealiseerd op dit vlak. De inspecteurs stellen dan ook voor hier een 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen van structureel € 50.000 per jaar vanaf 2020 (€ 200 extra ouderbijdrage x 250 deelnemers die gebruikmaken van de

vangnetregeling zwemvaardigheid). Daarmee resteert er nog steeds een vergoeding vanuit de gemeente en is er sprake van een minder ruimhartig en dus selectiever beleid.

Ten aanzien van de versobering van regelingen en vergoedingen minima is gebleken dat er geen de mogelijkheden tot bezuiniging zijn. De reden is dat uit onderzoek van Adviesbureau KWIZ is gebleken dat in Vlissingen versobering van regelingen en vergoedingen minima ervoor zorgt dat de afhankelijkheid van de doelgroep vergroot wordt en uitstroom naar werk beperkt. Daarnaast is een groot deel van de uitgaven op dit vlak niet beïnvloedbaar voor de gemeente.

Conclusie

A) Op basis van bovenstaande zijn de inspecteurs van oordeel dat op het vlak van bijstandsverlening & inkomensvoorzieningen en re-integratie & participatie er op korte termijn geen mogelijkheden zijn tot extra bezuinigingen bij Vlissingen. De redenen zijn:

- 1) Er is reeds een fors bezuinigingstraject ingezet die leidt tot een bezuiniging van structureel € 4,4 miljoen in 2020 (exclusief daling vangnet als gevolg hiervan). De grenzen zijn inmiddels bereikt aan wat Vlissingen zelf nog kan doen aan de in- en uitstroom.
- 2) Ook landelijk is sprake van dat veel gemeenten 'eigen geld' moeten inzetten op het cluster Werk en inkomen, met name op het vlak van inkomensvoorzieningen (bijstand, IOAW, IOAZ, bijstand voor zelfstandigen). Volgens het ministerie van SZW was het totale tekort op het zogenoemde macrobudget in 2016 zo'n € 275 miljoen. Divosa meldde dat acht op de tien gemeenten te weinig geld had om de uitkeringen uit te betalen en de eigen middelen moest aanspreken.
- 3) Voor Vlissingen is het rijksbudget BUIG in 2017 structureel fors gedaald. Vlissingen heeft hiertegen bezwaar gemaakt. De uitkomst hiervan is ten tijde van de afronding van het voorliggende inspectierapport nog niet bekend. Deze voor Vlissingen onverwachte daling doet een groot deel van de ingeboekte bezuinigingen teniet en leidt voor Vlissingen tot substantiële financiële tekorten, die alleen op langere termijn, met forse extra investeringen en met een grote mate van onzekerheid kunnen worden teruggedrongen. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat het nu niet opportuun is om vooruitlopend hierop extra bezuinigingen in te boeken. Dit dient dan ook te worden meegenomen in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein werk en inkomen (zie onderstaande punt C).
- 4) Uitgaven aan een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn voor een gemeente verplichte uitgaven. Die moeten voldaan worden, daar verandert de financiële positie van de gemeente niets aan. Het budgetrecht van de raad wordt voor een deel beperkt door een GR. De inspecteurs constateren dan ook dat de gemeente op kortere termijn weinig invloed kan uitoefenen op (een deel van de) lasten van de gemeenschappelijke regeling (GR) Orionis, aangezien de rechtstreekse zeggenschap over deze lasten beperkt is. De gemeente heeft dan ook naar het oordeel van de inspecteurs niet de flexibiliteit om op korte termijn zelf bezuinigingen door te voeren. Weliswaar kan de gemeente haar zienswijze kenbaar maken aan een GR, echter in de meeste gevallen zal de gemeente in eerste instantie akkoord moeten gaan met extra bijdragen aan de GR. Echt invloed uitoefenen is pas mogelijk als alle deelnemende gemeenten overeenstemming bereiken over de te volgen koers. Dit is vaak een langduriger proces.

B) Op het vlak van minimabeleid (ouderbijdrage schoolzwemmen) zien de inspecteurs nog mogelijkheden voor bezuinigingen. Hiervoor wordt dan ook een 'stelpost nog te bezuinigen' opgenomen van € 50.000.

C) Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster Werk en inkomen hechten de inspecteurs belang aan een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Geadviseerd wordt dan ook om een bijzonder voorschrift op te nemen met daarin:

- 1) in de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen te evalueren;

- 2) daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren;
- 3) dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichtingen versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

6.3.3 Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

De maatschappelijke ondersteuning hangt grotendeels samen met de overheveling van verschillende zorgtaken naar gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015). Tot 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.

Uit tabel 6.1 blijkt dat de gemeente op het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd in 2016 onder het ijkpunt van het gemeentefonds zit. Er waren in 2015 en 2016 op dit terrein dan ook overschotten, waarmee een bestemmingsreserve sociaal domein is gevormd van € 6,6 miljoen (zie ook paragraaf 4.4, tabel 4.4). Vanuit het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' zijn door de gemeente voor dit cluster geen bezuinigingen ingezet.

Echter uit tabel 4.4 (paragraaf 4.4) blijkt dat vanaf 2017 er op basis van de meerjarenraming sociaal domein op het vlak van maatschappelijke ondersteuning en jeugd tekorten optreden. Daar staat tegenover dat door het gestegen accres de uitkering uit het gemeentefonds op het vlak van maatschappelijke ondersteuning en jeugd stijgt. De resterende tekorten kunnen voor de periode 2017-2020 grotendeels gedekt worden uit de reserve Sociaal domein.

De inspecteurs zijn van mening dat de aanwezigheid van de reserve Sociaal domein en ook van de reserve Centrumtaken geen reden is voor de gemeente om (nu nog) geen acties uit te zetten om de te verwachte tekorten de komende jaren op te vangen. De redenen zijn:

- 1) De tekorten die de reserve te boven gaan dienen door de gemeente zelf gedekt te worden.
- 2) Vlissingen geeft op het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd per inwoner meer uit dan de selectiegemeenten op dit cluster (2016: als we geen rekening houden met beschermd wonen € 136 per inwoner, dat is ruim € 6 miljoen).
- 3) Een deel van de lasten op dit terrein zijn 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 van de mate waarin de nettolasten van Vlissingen boven het niveau van het gemeentefonds liggen op dit cluster en of er nog ruimte is om te bezuinigen.

De gemeente heeft vanaf 2018 een aantal acties uitgezet om de te verwachte tekorten op het vlak van het sociale domein (Wmo en jeugdhulp) aan te pakken. Deze acties zijn, kort samengevat:

- Investeren in verkrijgen en analyseren van cijfers.
- Investeren in voorkomen van vraag naar zwaardere zorg en ondersteuning door inzet van preventied medewerkers.

- Verder ontwikkelen van het integraal werken vanuit één gezin, één plan enzovoort.
- Evalueren en verder ontwikkelen van visie en huidige werkwijze in de toegang.
- Investeren in vereenvoudigen van processen en verlagen van administratieve lasten.
- Starten integrale aanbesteding.
- Nog meer inzetten op het realiseren van algemene voorzieningen.

Ook op het vlak van de centrumtaken (beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang) heeft de gemeente een aantal risicobeheersmaatregelen vanaf 2018 ingezet. Kort samengevat zijn dat:

- Vanaf 1 januari 2018 is de toegang tot beschermd wonen gewijzigd. Tot 1 januari 2018 werd de toegang tot beschermd wonen door de zorgaanbieder verleend. Vanaf 1 januari 2018 wordt de toegang door de gemeente Vlissingen verleend. Hierdoor heeft de gemeente meer grip op de instroom.
- Voor beschermd wonen wordt een afwegingskader ontwikkeld met als doel te komen tot (meer) passende ondersteuning per cliënt.
- Instroom 18-jarigen uit de Jeugdwet wordt beter in beeld gebracht.
- Onderzoek naar tarieven en kostprijzen (o.a. via Benchmarking met andere centrumgemeenten).
- Stringente monitoring en contractbeheer.
- Ontwikkeling van prestatieafspraken ten behoeve van het bekostigingsmodel beschermd wonen, met als doel de doorstroom en uitstroom van de cliënten te bevorderen.
- Er loopt een proeftuin preventie, met als doel mogelijkheden te onderzoeken om de instroom in beschermd wonen en maatschappelijke opvang te beperken.
- Gesprek aangaan tussen de regiogemeenten over gezamenlijke verantwoordelijkheid en financiële solidariteit.

Via de bezuinigingstrajecten 'Clusteranalyse 2015' en 'Kerntakendiscussie' zijn een aantal bezuinigingsopties onderzocht ten behoeve van de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. Op deze opties wordt onderstaand ingegaan.

Integratie uitkering taken Wmo (huishoudelijke hulp)

Geconcludeerd is dat de gemeente € 500.000 aan 'eigen' gemeentelijke middelen in de begroting heeft opgenomen ten behoeve van de uitvoering van de Wmo Huishoudelijke Hulp/Zorg (derhalve niet gedekt vanuit de Rijksbijdrage voor deze Wmo taken). Daarom is besloten om op het budget WMO Huishoudelijke Hulp/Zorg vanaf 2016 € 500.000 structureel te bezuinigen. Geconcludeerd is dat er op dit vlak voldoende ruimte zit om deze bezuiniging structureel op te vangen waardoor beleidswijzigingen niet van toepassing zijn. Dit is reeds verwerkt in de begroting.

Verkokerde aanpak Wmo en jeugdzorg

Met betrekking tot de Wmo en jeugdzorg is 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. Dit is een proces voor de langere termijn. Gezien de stijgende lasten voor Wmo en jeugdzorg de komende jaren en de geconstateerde tekorten waardoor een beroep moet worden gedaan op de reserve sociaal domein, zullen eventuele bezuinigingen op het vlak van de verkokerde aanpak hard nodig zijn om deze tekorten aan te pakken. Naar het oordeel van de inspecteurs kunnen deze bezuinigingen dan ook niet gebruikt worden voor de sanering van de algemene reserve.

Kinderopvang Walcheren

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 verdere besparingsmogelijkheid is niet aanwezig.

Preventief ouderenbeleid: Aan de buur(t)

In het kader van het preventieve ouderenbeleid is het project 'Aan de buur(t)' geëvalueerd en is beoordeeld of dit project wordt voortgezet of stopt. De omvang van het huidige project is circa € 65.000 op jaarbasis. Het betreft een collectieve welzijnsvoorziening voor ouderen van 75 jaar en ouderen, in het bijzonder met betrekking tot het opsporen van anonieme kwetsbare ouderen. De gemeente is zelf tot de conclusie gekomen dat dit project dient te worden voortgezet. De inspecteurs zijn van mening dat dit project bij uitstek beleid is waar de gemeente zelf invloed op kan uitoefenen, dit in tegenstelling tot veel andere onderdelen van het sociaal domein. Daarnaast is naar het oordeel van de inspecteurs onvoldoende aangetoond dat als gevolg van dit traject later vaak dure interventies door professionals (deels) te voorkomen zijn. Daarom adviseren de inspecteurs hiervoor een 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen van € 65.000 per jaar vanaf 2018.

Heroverweging subsidies

Bij een aantal subsidieverstrekingen is het niet duidelijk of deze bijdragen aan de huidige beleidsdoelstellingen. Onderzocht is daarom of het mogelijk is een aantal subsidies gedeeltelijk of volledig stop te zetten en nieuwe aanvragen langs een nieuwe 'meetlat' te leggen waarbij beoordeeld wordt wat de effectiviteit is van de subsidieverstreking. Uit dit onderzoek bleek dat 23 verenigingen en of organisaties nog steeds subsidie ontvangen waarvan de beleidsoverwegingen waarop dit is gebaseerd niet meer te achterhalen is. Daarnaast is geconstateerd dat het huidige subsidiebeleid toe aan een revisie omdat het op onderdelen niet flexibel is en onvoldoende uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieaanvrager. Door het beëindigen, verminderen en afbouwen van subsidies en het tegelijkertijd instellen van een investeringsfonds zal er een bezuiniging zijn van € 29.647 in 2018 oplopend tot € 60.334 in 2021. Dit is reeds verwerkt in de begroting 2018 van Vlissingen.

Bezetting gemeentelijke (welzijns)accommodaties

Geconstateerd is dat de huidige bezettingsgraad op diverse welzijnsaccommodaties te laag is. Er is door Newae een onderzoek gedaan waarbij de welzijns-, cultuur-, sportaccommodaties en scholen zijn meegenomen, zodat er sprake is van een integraal accommodatiebeleid. De verwerking van de onderzoeksresultaten van het Newae-onderzoek hebben geleid tot een 'masterplan accommodaties'. In dit masterplan staat op basis van de integrale benadering en afstemming tussen de beleidsvelden (Accommodatiebeleid, Sport, Welzijn, Cultuur, Schoolhuisvesting) de strategische visie omtrent de toekomst van accommodaties beschreven (bezit, efficiency, beheer, kosten). Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 7 bij de beoordeling van het meerjarig onderhoudsplan (MJOP) accommodaties en gebouwen.

Wmo begeleiding en dagbesteding: intensivering van hercontrole op uitgegeven beschikkingen

De gemeente heeft aangegeven dat dit vraagstuk, wordt opgenomen in de voorbereiding voor de integrale aanbesteding van de ambulante ondersteuning. De daadwerkelijke aanbesteding (in welke vorm dan ook) is afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de pentekening. De inspecteurs zijn van mening dat de eventuele bezuinigingen op dit vlak kunnen worden gebruikt voor de tekorten op het cluster die de reserve sociaal domein te boven gaan.

Verlaging budget Frans Naereboutprijs (vrijwilligers)

De Frans Naereboutprijs is een tweejaarlijks uitgereikte prijs als blijk van waardering voor vrijwilligers. Wegens de evidente maatschappelijke meerwaarde is besloten deze prijs te behouden, maar wel het budget te verlagen met € 710 per jaar vanaf 2018. Dit is opgenomen als 'stelpost nog te bezuinigen'.

Jeugdhulp: kostenterugdringing in lijn met plan Goes

Onderzocht is of (delen van) de aanpak van de gemeente Goes om de lasten jeugdzorg terug te dringen geschikt zijn voor de gemeente Vlissingen. Uit dit onderzoek blijkt dat de

aanpak van Goes niet (meer) geschikt is voor Vlissingen, omdat het plan Goes grotendeels bestaat uit onderdelen die voor Vlissingen al langer uitgevoerd worden via regionale en provinciale aanpak.

Porthos

Vanaf half 2016 zijn er op Walcheren verschillende besluiten genomen en rapporten (o.a. BMC, Rekenkamers en Berenschot) verschenen met adviezen over de Walcherse samenwerking op het vlak van Wmo en jeugd en de positionering van Porthos. Daarnaast is op 20 februari 2017 in Middelburg een initiatiefvoorstel aangenomen over de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo waarmee Porthos een rol van informatiepunt en administratiekantoor krijgt en de toegangsfunctie wordt overgedragen aan de zorgaanbieders.

De uitkomsten van de onderzoeken zijn op hoofdlijnen:

- 1) Berenschot brengt advies uit op de onderzoeksvraag 'wat de beste positionering is van Porthos: blijven samenwerken of is het voordeliger om het zelfstandig te doen'. Berenschot adviseert o.a. om de toegang (frontoffice) tot het sociaal domein en de gebiedsteams zelf te gaan organiseren, de informatiehuishouding te versterken en de beleidscapaciteit voor uitvoeringsbeleid te versterken. Vlissingen is voornemens het advies over te nemen.
- 2) In het rapport van de Rekenkamer Middelburg en de Rekenkamer Vlissingen wordt uiteengezet hoe de decentralisaties jeugdzorg en WMO/AWBZ binnen de gemeenten Middelburg en Vlissingen invulling hebben gekregen, zowel procesmatig als financieel, en in hoeverre de raden hierbij in staat zijn hun kader stellende en controlerende rol uit te voeren. De rekenkamer is van mening dat door het vooral centraal stellen van het klantperspectief in zowel de Pentekening als de opzet van de business case Porthos (en het ontwerp voor het samengevoegd backoffice) de governance onvoldoende is ingericht. De eindconclusie van de rekenkamer luidt dan ook dat de raden hun kaderstellende en controlerende rol onvoldoende uitvoeren of onvoldoende uit kunnen voeren. In reactie op het Rekenkamerrapport heeft het college van Vlissingen onderschreven dat het wenselijk is dat de focus die bij de transitie primair op zorg en dienstverlening (inhoud) is gelegd, wordt verbreed. In het vervolgproces en de nadere uitwerking zullen de adviezen van de Rekenkamer rondom het komen tot een duidelijke governancestructuur, heldere afspraken en een systeem van monitoren en benchmarken een duidelijke plek moeten krijgen.
- 3) BMC heeft zich beziggehouden met de vraag of de bedrijfsvoering van Porthos op dit moment voldoende is afgestemd op de afgesproken taakuitvoering en wat er eventueel nodig is om de bedrijfsvoering van Porthos toekomstbestendig te maken. BMC geeft aan dat na een jaar van samenwerking binnen Porthos op het gebied van Wmo en jeugd het verlenen van zorg in Middelburg, Veere en Vlissingen er goed voorstaat. Het antwoord op de onderzoeksvraag was dat de bedrijfsvoering binnen Porthos op dat moment niet voldoende was afgestemd op de afgesproken taakuitvoering binnen de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Het rapport geeft inzicht in de knelpunten in de bedrijfsvoering op dat moment en kijkt vooruit naar en geeft adviezen over wat er nodig is om de organisatie toekomstbestendig te maken. Deze adviezen worden door Vlissingen onderschreven.

Gezien de intenties van Vlissingen om de aanbevelingen vanuit de diverse rapporten (Berenschot, BMC en Rekenkamer) op te volgen en de front office van Porthos terug de gemeentelijke organisatie in te halen, zijn er extra fte en middelen nodig. Voor de periode september 2017 tot en met augustus 2019 is voorgesteld om de formatie uit te breiden met 2 fte voor data-analyse en het aanjagen van preventieve (algemene) voorzieningen. De kosten hiervoor bedragen voor de periode van 2 jaar € 280.000. Daarnaast wordt voorgesteld om voor de periode tot 2019 een budget van € 100.000 ter beschikking te stellen voor begeleidingscapaciteit van dit proces. Dit budget betreft 1 fte projectleiding. Tevens wordt € 50.000 onderzoeksbudget gevraagd om de modellen voor de backoffice verder uit te kunnen werken. In de dekking van de nu in totaal benodigde € 430.000 is voorzien vanuit de reserve sociaal domein. De inspecteurs zijn hiermee akkoord gegaan.

Gezien bovenstaande ontwikkelingen en bijbehorende onzekerheden achten de inspecteurs het niet reëel om ten aanzien van Porthos op korte termijn een 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen. Wel zal in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning en jeugd ook aandacht moeten worden besteed aan de positionering van Porthos in het algemeen en het terughalen van de frontoffice naar Vlissingen in het bijzonder.

Stichting ROAT

Stichting ROAT is een welzijnsorganisatie met name op het vlak van de aanpak van hardnekkige overlast door risicojongeren. Preventie wordt van groot belang geacht, en is uiteindelijk kostenbesparend. Er zijn geen bezuinigingen mogelijk nu.

Alternatieve huisvesting Veiligheidshuis

Stichting Veiligheidshuis Zeeland huurt het huidige pand in Vlissingen. Dit huurcontract loopt tot 2021. Huisvesting is in die zin niet op korte termijn beïnvloedbaar zonder frictiekosten (afkoop huurcontract).

Alternatieve huisvesting CZW-bureau

Via het CZW-bureau wordt in Zeeland de beleidsvoorbereiding en -uitvoering vormgegeven op verschillende beleidsterreinen op het vlak van maatschappelijke ondersteuning. Per 1 januari 2020 komt er een einde aan de centrumtaken van de gemeente Vlissingen. De positionering en locatie van het CZW-bureau zijn daarbij onderwerp van gesprek, maar gelet op het samenwerkingsverband tussen 13 Zeeuwse gemeente niet een bevoegdheid van alleen Vlissingen. Op korte termijn dan ook geen bezuinigingsmogelijkheden.

Conclusie

A) Op basis van bovenstaande zijn de inspecteurs van oordeel dat op het vlak maatschappelijke ondersteuning en jeugd er op de volgende vlakken een 'stelpost nog te bezuinigen' kan worden opgenomen ten behoeve van de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve:

- Preventief ouderenbeleid (Aan de buur(t)): € 65.000 per jaar vanaf 2018.
- Heroverweging subsidies: € 29.647 in 2018 oplopend tot € 60.334 in 2021.
- Verlaging budget Frans Naereboutprijs (vrijwilligers): € 710 per jaar vanaf 2018.

B) Gezien de ontwikkelingen en bijbehorende onzekerheden achten de inspecteurs het niet reëel om ten aanzien van het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd in het algemeen en Porthos in het bijzonder op korte termijn naast de genoemde posten onder 'A' nog een extra 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen. Wel zal in de door de inspecteurs geadviseerde externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein maatschappelijke ondersteuning en jeugd (zie onderstaand onder punt C) ook aandacht moeten worden besteed aan de positionering van Porthos in het algemeen en het terughalen van de frontoffice naar Vlissingen in het bijzonder.

C) Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve sociaal domein in 2020 als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, vinden de inspecteurs het van belang dat er in de periode 2019-2022 een goede monitoring plaatsvindt van de ontwikkelingen bij Porthos en van de extra bezuinigingstrajecten die zorg moeten dragen dat Vlissingen de toekomstige tekorten die de reserve sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Geadviseerd wordt dan ook om een bijzonder voorschrift op te nemen met daarin:

- 1) in de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen te evalueren;
- 2) daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren;
- 3) dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Gedeputeerde staten van de provincie Zeeland zal gevraagd worden dit te monitoren.

6.3.4 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. Bij dit cluster is via het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' € 100.000 aan bezuinigingen ingeboekt. Deze bezuinigingen zijn geheel gerealiseerd. Via het bezuinigingstraject 'Clusteranalyse 2015' zijn er daarnaast verdiepende onderzoeken uitgevoerd, waar onderstaand op wordt ingegaan. Uit tabel 6.1 blijkt dat de inschatting is dat de gemeente in 2020 nog € 0,4 miljoen boven het niveau van het gemeentefonds zit.

Onderwijsbegeleiding

Omdat onderwijsbegeleiding geen wettelijke taak is van de gemeente is besloten de hiervoor in de begroting opgenomen subsidieverstrekkings vanaf 2018 in een tijdsbestek van 3 jaar af te bouwen. Dit levert een structurele bezuiniging op van € 37.000 in 2018 oplopend naar € 111.000 in 2020.

Brede scholen Souburg Zuid

Op basis van de toegezonden stukken, de beantwoording van de vragen en het bezoek aan de scholen (20 april 2017) zijn de inspecteurs tot de conclusie gekomen dat nieuwbouw van de scholen in Souburg Zuid op lange termijn de beste optie is. Zowel voor de kwaliteit van het onderwijs, als voor het voldoen aan de wettelijke vereisten op dit vlak, als voor de lasten op lange termijn. De inspecteurs zijn dan ook akkoord gegaan met de nieuwbouw. Wel zijn daaraan de volgende voorwaarden verbonden:

- 1) De gepresenteerde bezuinigingen van totaal € 674.000 dienen geheel gerealiseerd te worden. Dit betreft de volgende posten:
 - € 110.000 besparing op subsidie onderwijsbegeleiding (zie bovenstaand).
 - € 35.000 lagere kapitaallasten als gevolg van afwaardering boekwaardes i.v.m. nieuwbouw, vanaf 2017. Deze bezuiniging wordt gerealiseerd op het moment dat de nieuwbouw is gerealiseerd en de oude gebouwen worden gesloopt en is nog niet verwerkt in de begroting. Wordt daarom vanaf 2020 via 'stelpost nog te bezuinigen' meegenomen.
 - € 261.000 lagere kapitaallasten nieuwbouw aangezien niet is gekozen voor brede school variant, vanaf 2017. Bezuiniging ingeboekt in de Tweede kwartaalrapportage 2017.
 - € 268.000 besparing in verband met uittreding Muziekschool, vanaf 2018. Deze bezuiniging is reeds opgenomen in het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' onder het cluster Cultuur en ontspanning.
- 2) Ten aanzien van de volgende posten geldt:
 - Voor de lasten tijdelijke huisvesting leerlingen is reeds € 360.000 begroot.
 - De uittreedsom van de Muziekschool komt ten laste van het frictiekostenbudget.
 - De boekwaarden van de dislocaties Oranjeplein en Dongestraat van respectievelijk € 167.000 en € 295.000 worden afgeboekt. In de dekking van deze afboekingen is reeds voorzien via de stelpost IHP (Integraal Huisvestingsplan). Opbrengst eventuele verkoop is afhankelijk van verkoopmogelijkheden en heeft relatie met onderzoek accommodatiebeleid (hoofdstuk 7, bij de beoordeling van MJOP-accommodaties en gebouwen).
 - Door het besluit te investeren in nieuwbouw bewegingsonderwijs Braamstraat kunnen toekomstige onderhoudskosten van € 458.000 van de locaties Priesterstraat en Duyvenvoorde worden voorkomen. Dit is meegenomen bij de beoordeling MJOP-accommodaties en gebouwen.

Leerlingenvervoer

Op het vlak van leerlingenvervoer is onderzocht of de inkomsten uit door ouders betaalde eigen bijdragen in de kosten van het leerlingenvervoer te verhogen zijn en of meer

leerlingen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Gemeenten mogen enkel eigen bijdragen opleggen aan ouders van kinderen die gebruik maken van leerlingenvervoer naar en van (speciale) scholen voor basisonderwijs, dan wel aan ouders die een vergoeding ontvangen in de kosten van eigen vervoer naar en van een van deze (speciale) scholen. Aan de ouders kan enkel een eigen bijdrage worden opgelegd als hun inkomen hoger is dan het wettelijk bepaald 'drempelinkomen' (momenteel € 25.200). Aangezien veruit de meeste uit de gemeente Vlissingen afkomstige leerlingen met een toekenning 'schoolvervoer' een school bezoeken voortgezet speciaal onderwijs, is het wettelijk niet toegestaan om hun ouders een eigen bijdrage op te leggen. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat de mogelijkheden ontbreken om de eigen bijdragen te verhogen en daarnaast het meer gebruik maken van openbaar vervoer geen optie is die veel bezuinigingen oplevert.

Schoolzwemmen

In augustus 2013 is reeds besloten om de regeling met betrekking tot schoolzwemmen te versoberen. Het schoolzwemmen is thans alleen nog bedoeld voor leerlingen in de onderbouw van het speciaal basisonderwijs Het Springtij. Dit zijn kwetsbare kinderen die vanwege gedragsproblematiek of een laag IQ intensief moeten worden begeleid. De afgelopen paar jaar is het aantal leerlingen vanwege krimp en passend onderwijs afgenomen. Bij de aanvang van het schooljaar 2016-2017 is het aantal leerlingen onder de honderd gedaald. Voor het bestuur is de daling van leerlingen aanleiding om de school naar Middelburg te verplaatsten. Het is de bedoeling dat Het Springtij Vlissingen aan het einde van het schooljaar 2017-2018 haar deuren sluit. Dit betekent dat er vanaf september 2018 geen kosten meer ten behoeve van het schoolzwemmen behoeven te worden gemaakt. Dit levert (inclusief vervoer naar het zwembad) een besparing van circa € 10.000,- op. Daarentegen zullen de kosten van leerlingenvervoer stijgen met naar verwachting jaarlijks circa € 20.000. Naar het oordeel van de inspecteurs zijn er dan ook per saldo geen bezuinigingen mogelijk.

Accommodaties (gymlokalen)

Er is door Newae een onderzoek gedaan waarbij de welzijns-, cultuur-, sportaccommodaties en scholen (gymlokalen) zijn meegenomen, zodat er sprake is van een integraal accommodatiebeleid. De verwerking van de onderzoeksresultaten van het Newae-onderzoek hebben geleid tot een 'masterplan accommodaties'. In dit masterplan staat op basis van de integrale benadering en afstemming tussen de beleidsvelden (Accommodatiebeleid, Sport, Welzijn, Cultuur, Schoolhuisvesting) de strategische visie omtrent de toekomst van accommodaties beschreven (bezit, efficiency, beheer, kosten). Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 7 bij de beoordeling van het meerjarenonderhoudsplan (MJOP) accommodaties en gebouwen.

Brede scholen Scheldekwartier (urentoerekening)

Dit betreft een niet toegewezen budget van € 4000 vanaf 2019. Deze wordt als 'stelpost nog te bezuinigen' opgenomen.

Leerplicht

Onderzocht is of er bezuinigingen mogelijk zijn op het handhaven van de leerplicht. Gebleken is dat dit niet mogelijk is. Het handhaven is een wettelijke taak en daarnaast vindt de handhaving in regionaal (Walcherse gemeenten) verband plaats.

Kapitaallasten

Op het cluster educatie zijn ook kapitaallasten geboekt (nog circa € 0,7 miljoen in 2017). Op deze kapitaallasten is vaak moeilijker te bezuinigen op korte termijn en deze zullen dan ook de ruimte om te bezuinigen voor een deel beperken op korte termijn. Daar staat tegenover dat ook in het ijkpunt van het gemeentefonds rekening is gehouden met aanwezige kapitaallasten en daarnaast is geconstateerd in het inspectierapport 2016 dat Vlissingen ten opzichte van een aantal andere Zeeuwse gemeenten (Middelburg, Terneuzen en Goes) op dit cluster lagere kapitaallasten heeft.

Conclusie

Op basis van bovenstaande zijn de inspecteurs van oordeel dat op het vlak educatie er op de volgende vlakken een 'stelpost nog te bezuinigen' kan worden opgenomen ten behoeve van de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve:

- Brede scholen Souburg Zuid (lagere kapitaallasten): € 35.000 per jaar vanaf 2020.
- Brede scholen Scheldekwartier (urentoerekening): € 4.000 vanaf 2019.

6.3.5 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 omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente.

Op dit cluster is reeds een omvangrijk bezuinigingstraject ingezet via de 'Agenda voor herstel'. Deze bezuinigingen zijn nog niet geheel gerealiseerd, maar moesten 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 de nog te realiseren bezuinigingen op dit cluster geheel worden gerealiseerd is de inschatting dat op dit cluster de nettolasten niet meer boven het gemeentefonds liggen in 2020 (tabel 6.1).

De inspecteurs zijn van mening dat, gezien het reeds door de gemeente ingezette zeer forse bezuinigingstraject op dit cluster, er geen verder verdiepingsonderzoek uitgevoerd behoeft te worden in het kader van de 'Clusteranalyse 2015'. Wel is in het inspectierapport 2016 aangegeven dat mochten er een aantal bezuinigingen op het cluster Cultuur en ontspanning geheel of gedeeltelijk niet gerealiseerd kunnen worden, er dan opnieuw bezien moet worden of de nettolasten boven het niveau van het gemeentefonds liggen en of op andere terreinen binnen dit cluster bezuinigd kan worden. Dit dient plaats te vinden in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Uitzondering op bovenstaande vormen echter de groene sportvelden en terreinen. Daarnaast zijn in het kader van de 'Kerntakendiscussie' nog een aantal bezuinigingsopties bekeken. Deze worden onderstaand beschreven.

Groen

Met betrekking tot groen constateren de inspecteurs het volgende:

- Uit de clusteranalyse 2015 en 2016 blijkt dat Vlissingen op functie 531 (Groene sportvelden en terreinen) in 2015 € 24 per inwoner (€ 1.066.656) en in 2016 € 22 per inwoner (€ 978.670) meer uitgeeft dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. Vlissingen heeft aangegeven dat dit komt omdat Vlissingen relatief veel sportvelden heeft waarvoor onderhoud en beheer duur is.
- In Vlissingen er 87 m² groen per woning beschikbaar is, terwijl in de nota Ruimte van het voormalige ministerie van VROM voor de hoeveelheid openbaar groen een richtgetal van minimaal 75 m² wordt gehanteerd.
- Uit het beheerplan groen blijkt dat een aantal groenobjecten op het hogere kwaliteitsniveau B worden beheerd. Kwaliteitsniveau C wordt gehanteerd binnen artikel 12.

Hier ligt dan ook naar het oordeel van de inspecteurs een bezuinigingspotentieel. Geadviseerd wordt dan ook hiervoor vooralsnog een 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen van € 100.000 per jaar vanaf 2020. Mocht blijken dat deze bezuiniging hoger uitvalt of onderbouwd wordt aangetoond dat deze (in deze hoogte) niet haalbaar is dan wordt hierop in het actualisatie-onderzoek in 2023 op terugkomen.

Subsidie toeristisch beleid en VVV

Besloten is om de subsidiëring van het toeristisch beleid (VVV, promotie) te heroverwegen. Dit is geen wettelijke taak en hiervoor is een budget aanwezig van € 125.000. Hiervoor wordt een nieuw toeristisch uitvoeringsprogramma opgesteld. Vlissingen heeft aangegeven dat er per 2020 een bedrag van € 40.000 per jaar kan worden bezuinigd omdat dan de huurverplichting voor het VVV-kantoor afloopt. Dit bedrag wordt opgenomen als 'stelpost nog te bezuinigen'.

Onderhoud begraafplaatsen

Besloten is kritisch te kijken naar het onderhoud en de kostendekkendheid van de tarieven voor het begraven in Vlissingen. Hierbij is mede in overweging genomen dat in mei 2008 de gemeenteraad van Vlissingen de nota 'lokale heffingen Vlissingen 2009 – 2012' heeft vastgesteld. In deze nota is onder andere bepaald dat de tarieven voor de lijkbezorging jaarlijks met 5 procent, bovenop de ontwikkeling van de CPI, verhoogd zullen worden om te komen tot een kostendekkende exploitatie. Gezien de wens (besluit) van de Raad om naar een kostendekkend tarief te groeien is het noodzakelijk om de jaarlijkse extra verhoging (5%) van de tarieven voor de lijkbezorging te continueren en in de begroting te handhaven de komende jaren. Vlissingen geeft daarbij het volgende aan. "Om versneld naar een kostendekkend tarief te gaan is niet wenselijk. De begraafplaatsen zouden in dat geval minimaal twee keer zo hoog worden waarmee we onszelf uit de markt prijzen. Het aantal begrafenissen zou daardoor verder dalen waarmee de kostendekkendheid nog verder onder druk zou komen (vicieuze cirkel). Voorgesteld wordt om een gelijkmatige verhoging van de tarieven uit te blijven voeren om niet uit de pas te lopen met de omliggende gemeenten". De inspecteurs nemen dit over.

Conclusie

Op het cluster Cultuur en ontspanning is reeds omvangrijke bezuinigingstraject ingezet dat geheel gerealiseerd moet worden. Met betrekking tot groen (€ 100.000 vanaf 2020) en de subsidie toeristisch beleid (€ 40.000 vanaf 2020) wordt een 'stelpost nog te bezuinigen' opgenomen.

6.3.6 Uitgavencluster Openbare orde en veiligheid

Het cluster Openbare orde en veiligheid omvat de gemeentelijke lasten en baten voor brandweezorg en rampenbestrijding alsmede openbare orde en veiligheid. Bij dit cluster is via het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' € 34.000 aan bezuinigingen ingeboekt. Deze bezuinigingen zijn geheel gerealiseerd. Via het bezuinigingstraject 'Clusteranalyse 2015' zijn er daarnaast verdiepende onderzoeken uitgevoerd, waar onderstaand op wordt ingegaan. De inschatting is dat de gemeente in 2020 nog € 39.000 boven het niveau van het gemeentefonds zit (tabel 6.1).

Dierenasiel Walcheren

De gemeente Middelburg heeft eerder aangegeven te willen bezuinigen op het dierenasiel. In de afgelopen periode is gekeken of de gemeente Vlissingen hierin samen met Middelburg kon optrekken. Besloten is vanaf 2017 in drie jaar de subsidie in gelijke stappen af te bouwen zodat in 2019 een structurele bezuiniging is gerealiseerd van € 7.500.

Verdeelsleutel Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)

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 twee derde 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 en hierop is dan ook niet op korte termijn te bezuinigen. Wel zal echter door de koppeling aan

de uitkering uit het gemeentefonds de bijdrage van Vlissingen dalen de komende jaren, met uiteindelijk € 148.000 in 2020.

Urenboekingen mede in het kader/kielzog van evaluatie IHUP (Integraal handhavings- en uitvoeringsprogramma) 2016

Onderzocht is of er bespaard kan worden op de urenrekening van de BOA's (Buitengewone Opsporingsambtenaren). Daarbij is geconcludeerd dat bezuinigingen niet mogelijk zijn zonder drastische vermindering van de inzet van de BOA's. Dat is echter niet wenselijk omdat bij vermindering van het aantal BOA's de minimaal noodzakelijke taken binnen de taakgebieden van de BOA's niet meer kunnen worden waargemaakt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de openbare orde en veiligheid (algemene surveillance, klachten, evenementen), op de parkeercontrole en op de bevolkingscontrole. Op dit vlak zijn dan ook geen extra bezuinigingen meer mogelijk.

Verwerken van veiligheid op andere programma's in de tarieven

Er is onderzoek gedaan naar de mate van kostendekkendheid van de leges en retributies. Besloten is om op het vlak van parkeren en van evenementen de tarieven te verhogen. Dit zal naar verwachting € 10.000 aan extra baten opleveren ter verhoging van de kostendekkendheid.

Besparen op onderhoud kazernes en brandkranen en FLO-gelden

Ten aanzien van het beheer en onderhoud kazernes en brandkranen van de Stads-gewestelijke brandweer (SGB) geldt dat sinds 2015 de financiële administratie van de SGB is overgegaan van de VRZ naar de gemeente Middelburg en Vlissingen. Wat betreft beoogde bezuinigingen op het onderhoud van de kazernes en brandkranen in beheer van de SGB, is de SGB nu ruim twee jaar bezig om het onderhoud en de financiële vertaling daarvan uit te voeren. Daartoe is een meerjarig onderhoudsplan 2015-2024 opgesteld. In deze onderhoudsplannen wordt nadrukkelijk aangesloten bij de wettelijke eisen ten aanzien van brandweerkazernes. Op basis van de eerste jaarrekening 2016 (daadwerkelijk opgesteld door de SGB) blijkt dat de gereserveerde budgetten voor onderhoud toereikend zijn. Het is op basis van de jaarrekening 2016 en het ingeplande onderhoud op basis van het genoemde meerjarenplan niet mogelijk om forse besparingen te realiseren op basis van het gekozen onderhoudsniveau.

Met betrekking tot functioneel leeftijdsontslag (FLO)-gelden heeft de SGB een inventarisatie gemaakt van de omvang van de voorziening die is aangelegd voor FLO-overgangsrechten voor een aantal oud SGB-brandweermensen. De FLO-regeling betreft een vroegpensioenregeling voor bezwarende functies (brandweer- en ambulancesector). Bij de CAO-onderhandelingen in 2007 is deze regeling afgeschaft en is tegelijkertijd voorzien in een overgangsregeling voor het zittende personeel in bezwarende functies. Voor de financiële invulling van deze overgangsregeling is een jaarlijkse dotatie noodzakelijk. De FLO-casus is door de SGB, in samenwerking met de VRZ, grondig uitgezocht. Conclusie van dit alles is dat juridisch geen mogelijkheden aanwezig zijn om te ageren tegen de reeds in 2006 gemaakte FLO-afspraken met de medewerkers van de SGB door het toenmalige algemeen bestuur van de SGB. Op dit moment zijn dan ook geen bezuinigingen mogelijk.

Onderzoeken mogelijkheden van bezuinigingen bij VRZ zelf

Bekeken is in hoeverre er bij de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) nog mogelijkheden zijn tot bezuinigen. Op basis hiervan concluderen de inspecteurs dat er nu geen extra bezuinigingen mogelijk zijn bij de VRZ. De redenen zijn (zie ook inspectierapport 2016, bladzijde 75):

- 1) De begroting van de VRZ staat al jaren onder druk. In de begroting 2018 van de VRZ worden de minimaal noodzakelijke maatregelen genomen om op een adequate en kwalitatief goede wijze te kunnen blijven voldoen aan de wettelijke taken en de operationaliteit van de VRZ op peil te brengen. Voor deze maatregelen is structurele dekking noodzakelijk, daar waar voorheen de dekking in incidentele middelen werd gezocht. Dit beeld wordt onderschreven in de rapportage van Twynstra Gudde "Samen kunnen en moeten we beter". In de programmabegroting 2018 van Vlissingen is

daarom een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage en een incidentele verhoging van de gemeentelijke bijdrage 2018 opgenomen.

- 2) 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 brandweezorg, 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 en ook hier geldt dat de gemeente op kortere termijn weinig invloed kan uitoefenen op (een deel van de) lasten van de gemeenschappelijke regeling (GR).
- 3) 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.
- 4) Zeeland heeft specifieke structuurkenmerken die afwijkend zijn van de overige veiligheidsregio's en die leiden tot extra lasten. Geografisch gezien heeft Zeeland een relatief lage bevolkingsdichtheid over een geografisch groot gebied. Door deze geografische uitgestrektheid heeft Zeeland relatief veel brandweerposten (66 brandweerposten) met ruim 1100 brandweervrijwilligers. De qua grootte vergelijkbare regio Drenthe heeft slechts 33 brandweerposten. In de regio's Zuid-Holland Zuid en Midden- en West-Brabant zijn respectievelijk 37 en 69 brandweerposten gesitueerd.
- 5) Zeeland is een regio met een verscheidenheid aan risico's. Deze risico's bestaan uit o.a. 24 BRZO-inrichtingen (bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn) in Zeeland en een groot aantal van deze inrichtingen net over de grens met België. De enige kernenergiecentrale in Nederland en een grote opslagfaciliteit voor (hoog) radioactief afval bevinden zich in Borssele en vier kernenergiecentrales staan net over de grens in België. Ook de drukbevaren scheepvaartroutes als de Westerschelde, het Schelde-Rijnkanaal, het kanaal Gent-Terneuzen en kanaal door Zuid-Beveland geven risico's, alsmede het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg en het spoor.

Zoals aangegeven zijn de inspecteurs van mening dat op basis van bovenstaande op korte termijn er geen bezuinigingen te realiseren zijn bij de VRZ. Wel dient onderzocht te worden of het 'atypische' karakter van Zeeland qua structuurkenmerken en risico's voldoende wordt gehonoreerd in de verdeelmodellen van het gemeentefonds en de Brede doeluitkering Rampenbestrijding en zo nee, in overleg te treden met het Rijk of hier oplossingen voor zijn. In het actualisatie-onderzoek in 2023 dient hierop terug gekomen te worden.

Terugdringen/stopzetten cameratoezicht

Het hebben van cameratoezicht is geen wettelijke taak. Er is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en consequenties van het stopzetten, terugbrengen en/of flexibiliseren van cameratoezicht. Op basis daarvan is in 2017 een nieuw vijf jarig leasecontract afgesloten voor een ruim lager bedrag (€ 35.000) dan de kosten die er voorheen in totaal per jaar Waren (€ 60.000). Gezien de ervaringen met het instandhouden en optimaliseren van het cameratoezicht is de inschatting dat gedurende het jaar aanpassingen, verplaatsingen en of vernieuwingen moeten worden uitgevoerd. Om die reden is reeds in de begroting het bedrag voor cameratoezicht geraamd op € 40.000.

Uitbesteden stadstoezicht

Het stadstoezicht bestaat uit 2 onderdelen:

- 1) de controle op het fiscale deel van het parkeren (parkeercontroleur)
- 2) de uitvoering van de taken van de bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) op het gebied van openbare orde, APV en sociale veiligheid.

Voor het onderdeel 1 is in 2017 een proef gehouden met het inzetten van een flexibele schil voor de (fiscale) parkeercontrole tijdens de zomervakantie. Mede hierdoor kon de inzet van de BOA's binnen alle aandachtsgebieden, tijdens deze (drukke) periode, op peil worden gehouden. De flexibele schil bestaat uit ingehuurd arbeidskrachten op uitzendbasis. Door de inzet van deze flexibele schil is in 2017 een positief nettoresultaat van circa € 15.000 bereikt.

De taken onder onderdeel 2 op het gebied van openbare orde en veiligheid, APV en sociale veiligheid behoren tot de corebusiness van de gemeentelijke overheid. Deze werkzaamheden hebben in de hoofdstructuur én in de detailstructuur van de gemeentelijke organisatie de dienovereenkomstige plaats gekregen. Onderzocht wordt of en zo ja, binnen welke kaders het toezicht en handhaving wenselijk en haalbaar is met de inzet van particuliere beveiligers. De uitkomsten hiervan worden verwacht in de 2e halfjaar 2018. Vooruitlopend hierop adviseren de inspecteurs hiervoor vooralsnog een 'stelpost nog te bezuinigen' op te nemen van € 50.000 per jaar vanaf 2020. Mocht blijken dat deze bezuiniging hoger uitvalt of onderbouwd wordt aangetoond dat deze (in deze hoogte) niet haalbaar is dan wordt hierop in het actualisatie-onderzoek in 2023 op terugkomen.

Vergoedingen ruimingen explosieven

Naar verwachting zal een extra aanvraag in het kader van de bommenregeling gehonoreerd worden. Echter deze extra bijdrage zal gebruikt worden voor de vele (extra) werkzaamheden op het gebied van onderzoek naar en ruiming van explosieven.

Conclusie

A) Op basis van bovenstaande zijn de inspecteurs van oordeel dat er bij openbare orde en veiligheid op het vlak van uitbesteden stadstoezicht een 'stelpost nog te bezuinigen' van € 50.000 per jaar met ingang van 2020 kan worden opgenomen ten behoeve van de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve.

B) Ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio Zeeland (VRZ) zijn de inspecteurs tot de conclusie gekomen dat er op dit moment geen bezuinigingen zijn te realiseren. De redenen zijn dat:

- de begroting van de VRZ al jaren onder druk staat;
- de wet voorschrijft dat de taken worden belegd in een gemeenschappelijke regeling en het niet mogelijk is om taken in eigen beheer te nemen of voor bepaalde taken uit de VRZ te stappen;
- de problematiek op het gebied van veiligheid en openbare orde in Vlissingen aantoonbaar bovengemiddeld groot is;
- Zeeland specifieke structuurkenmerken en risico's heeft die afwijkend zijn van de overige veiligheidsregio's en die leiden tot extra lasten.

C) Onderzocht dient te worden of het 'atypische' karakter van Zeeland qua structuurkenmerken en risico's voldoende worden gehonoreerd in de verdeelmodellen van het gemeentefonds en de Brede doeluitkering Rampenbestrijding en zo nee, in overleg te treden met het rijk of hier oplossingen voor zijn. In het actualisatie-onderzoek in 2023 dient hierop terug gekomen te worden.

6.3.7 Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling bevat dit ten eerste de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging,

parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens). Ten tweede bevat het milieubeheer (omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken). En als laatste bevat dit cluster de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie.

Bij dit cluster is via het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel' € 58.000 aan bezuinigingen ingeboekt. Dit is geheel gerealiseerd. Uit tabel 6.1 blijkt dat ingeschat wordt dat op dit cluster de nettolasten € 4,1 miljoen in 2016 en nog € 1,5 miljoen in 2020 structureel boven het gemeentefonds liggen. Daarnaast is het inspectierapport 2016 ook geconstateerd dat Vlissingen per inwoner hogere nettolasten heeft dan de selectiegroep en bovendien Vlissingen hogere nettolasten heeft dan verwacht kan worden op basis van de berekening in tabel 6.14 van inspectierapport 2016. De inspecteurs onderkennen dat een deel van de nettolasten verklaard wordt door de op korte termijn moeilijk beïnvloedbare kapitaallasten (nog € 3,6 miljoen in 2017). 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 (zie hoofdstuk 7) leidt tot verdere stijging van de nettolasten op dit cluster. Daarom zijn via het bezuinigingstraject 'Clusteranalyse 2015' verdiepende onderzoeken uitgevoerd, waar onderstaand op wordt ingegaan. Ook heeft Royal Haskoning DHV een nader onderzoek uitgevoerd om te bezien of de huidige fysieke structuur (aanwezig areaal) tegen lagere kosten kan worden onderhouden en of het mogelijk is de fysieke structuur aan te passen/te verminderen (areaalverkleining). Ook op dit onderzoek wordt onderstaand en in hoofdstuk 7 verder ingegaan.

Baggeren

Onderzocht is of Vlissingen de kosten moet dragen voor het beschikbaar stellen van een haven aan de loodsdiensten. Het baggeren van de Loodsenhaven wordt uitgevoerd op basis van een Traktaat uit 1839 tussen de Staat der Nederlanden en de gemeente Vlissingen. De kosten komen voor rekening van de gemeente Vlissingen. Er staan geen inkomsten tegenover. Waar er indertijd (kennelijk) redenen waren om de kosten voor rekening van de gemeente Vlissingen te laten komen, is de vraag gerechtvaardigd of dit anno 2017 nog steeds reëel is, omdat Vlissingen geen bijzonder belang heeft bij het toegankelijk houden van de Loodsenhaven. Echter een wijziging van het Traktaat vraagt waarschijnlijk een intensief lobbycontact en is een traject van jaren. De komende jaren zijn hier dan ook geen bezuinigingen te realiseren. Wel heeft Vlissingen aangegeven de mogelijkheid vrijgesteld te worden van de verplichting tot baggeren nader te onderzoeken. Hierop dient teruggekomen te worden in het actualisatie-onderzoek in 2023.

Beluifelingen

Het plan was om met de toekomstige herinrichting van het kernwinkelgebied de overkappingen te verwijderen en hiermee een bezuiniging op de exploitatielasten te bewerkstelligen. Vanwege de beslissing om de herinrichting van het kernwinkelgebied uit te stellen is het niet opportuun om de beluifelingen op korte termijn te verwijderen om hiermee een bezuiniging te realiseren op de exploitatielasten. Zonder deze herinrichting (als kostendrager) is het verwijderen van de overkappingen en het noodzakelijk vernieuwen van de bestrating in de Lange Zelke (gladheid) een dermate grote kostenpost, geraamd op ca. € 500.000, dat dit niet in verhouding staat tot de besparing op de jaarlijkse onderhoudskosten van circa € 25.000.

Stilzetten fontein en waterpartijen

Onderzocht is wat de effecten zijn van het stilzetten van een aantal fontein en waterpartijen (vijvers) niet/minder te onderhouden en welke bezuinigingen hier mee gerealiseerd kunnen worden. De uitkomsten zijn dat twee fontein (Pauwenburg en stadhuis) buitenwerking zijn getreden. Dit heeft vanaf 2018 een bezuiniging opgeleverd van in totaal € 10.000. Van de overige fontein en waterpartijen is geconstateerd dat hierop niet valt te bezuinigen omdat er meerjarige afspraken over zijn met het waterschap

(Lekvijver), omdat de herinrichting van het gebied naar achter is geschoven en wegvalt als kostendrager (Walstraat en Fonteyne) of omdat er een historische waarde is (Bellamypark). Dit is vanaf 2018 opgenomen als 'stelpost nog te bezuinigen'.

Gladheidsbestrijding

Met betrekking tot de gladheidsbestrijding is overgestapt op nat strooien. Dit levert afhankelijk van het aantal uit te voeren strooiacties ongeveer € 7.500 per jaar op vanaf 2017.

Straatreiniging

Er is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de kosten van de straatreiniging te drukken door de werkwijze af te stemmen op het gewenste kwaliteitsbeeld en door het verrekenen van beheers- en schoonmaakkosten bij evenementen. Uit dit onderzoek bleek dat dit al gebeurt. De praktijk is dat de veegdienst al een viertal jaren geleden begonnen is met het opstarten van een traject dat erin voorziet dat de medewerkers niet meer volgens een vaste planning alle straten vegen, maar getraind zijn op het vegen op basis van een globale opname van het straatbeeld, waarbij een zekere mate van 'vervuiling' acceptabel wordt geacht. Hierdoor is toen een reductie gerealiseerd in de inzet van personeel en de efficiency van de inzet van de veegmachines zodanig verhoogd dat 1 veegmachine kon worden afgeschaald. Daarnaast worden de beheers- en schoonmaakkosten bij evenementen al (deels) doorberekend aan evenementen. Wel kan het college bepalen voor welke evenementen verrekening achterwege kan blijven. Op dit vlak zijn er dan ook geen extra bezuinigingen te realiseren.

Overgaan op een PxQ-financiering RUD

Met betrekking tot de vergunningen wordt bij de RUD (Regionale Uitvoeringsdienst) overgegaan op een PxQ-financiering. Dit levert een bezuiniging op van € 96.000 per jaar in 2017 oplopend tot € 229.000 structureel in 2020.

Bezuinigingen bij parkeren

Op 30 november 2017 heeft de gemeenteraad het parkeerbeleidsplan Vlissingen vastgesteld. Hierin is onder andere aangegeven om de parkeerorganisatie efficiënter vorm te geven en in te zetten op digitalisering van de parkeerketen. Dit met als doel om de lasten m.b.t. parkeren te reduceren via vergroten efficiency. Concrete bezuinigingsmaatregelen zijn echter (nog) niet opgenomen. In de periode tot 2020 zal een haalbaarheidsonderzoek plaatsvinden naar de efficiency van de parkeerorganisatie (samenwerking op Walchers niveau of wellicht aansluiten bij bestaande parkeer(beheer)coöperatie) en besparingsmogelijkheden vanuit digitalisering van de parkeerketen. Digitalisering vraagt om een investering in software en hardware om parkeerproducten digitaal uit te geven en digitaal te handhaven (scanvoertuigen in plaats van reguliere handhaving met boa's op straat). De verwachting is dat deze investeringen zich snel terugverdienen door efficiënte handhaving en een hogere betalingsgraad van parkeerders. Vooruitlopend op dit haalbaarheidsonderzoek ligt het in de lijn der verwachting om vooralsnog een 'stelpost nog te bezuinigen' op te kunnen nemen van € 100.000 per jaar vanaf 2021. Te realiseren door vergroten efficiency en/of verhogen parkeerinkomsten. Mocht blijken dat deze bezuiniging hoger uitvalt of onderbouwd wordt aangetoond dat deze (in deze hoogte) niet haalbaar is dan wordt hierop in het actualisatie-onderzoek in 2023 op terugkomen.

Kostendekkendheid bestemmingsplannen en leges bouwvergunningen

Uit onderzoek door gedaan door extern bureau ANG naar de mate van kostendekkendheid van de legesverordening en met name die van de planologische besluiten, waaronder dus de bestemmingsplannen. Dit heeft weliswaar geleid tot een aanpassing in methodiek ten aanzien van de legesheffing maar niet tot extra bezuinigingsmogelijkheden.

Overname Sloebrug door provincie

De provincie Zeeland voert het beheer en onderhoud van de Sloebrug uit, waarbij de gemeente Vlissingen als eigenaar van de brug de exploitatiekosten voor haar rekening

neemt. Verkend is of een overname van de Sloebrug door de provincie Zeeland mogelijk is. Hiervoor is een onderzoek uitgevoerd naar de onderhoudskosten voor de komende 30 jaar en naar de hoeveelheid doorgaand verkeer versus lokaalverkeer over de Sloebrug. De provincie Zeeland heeft echter besloten om de brug niet over te nemen. De reden die de provincie aangeeft is dat onlangs in een meerjarige raming een financieel tekort berekend is op het onderhoud van de provinciale infrastructuur. Daarom vindt de provincie het ongewenst om nieuwe financiële risico's met betrekking tot de Sloebrug naar zich toe te trekken. Via een overname door de provincie van deze brug zijn dan ook geen bezuinigingen te realiseren voor Vlissingen. Wel zullen de beheer- en onderhoudskosten van deze brug meelopen in de beoordeling van het beheerplan civiele kunstwerken (zie hoofdstuk 7).

Lagere kapitaallasten als gevolg van schrappen diverse investeringen

De nog niet tot uitvoer gebrachte investeringen zijn gezien de huidige financiële situatie opnieuw beoordeeld. Hierbij is aandacht gegeven aan het O&O (Onuitstelbaar en Onontkoombaar) criterium. Als gevolg hiervan zijn enkele investeringen geschrapt, waaronder Stadsvernieuwing onrendabele projecten uit 2009, 2011 en 2013 voor in totaal € 704.000 en materieel strand voor € 120.000. Het structurele voordeel als gevolg van lagere kapitaallasten is € 83.000 per jaar vanaf 2017.

Gronddepot

In verband met de komst van de Marinierskazerne zijn de gemeentelijke gronddepots ontmanteld en is de daar opgeslagen grond afgevoerd. Besloten is om niet over te gaan tot het oprichten van een nieuw gemeentelijk gronddepot en de vrijkomende gronden uit gemeentelijke projecten aan te wenden voor het ophogen van plangebieden. Ingeschat is echter dat dit per saldo geen bezuiniging oplevert. De daling van kosten voor beheer en onderhoud van een eigen depot valt grosso modo weg tegen de kostenverhoging ten gevolge van het opnemen van de afvoer en aanvoer van de vrijkomende gronden uit gemeentelijke projecten en de daarbij behorende risico's.

Kostendekkenheid havenverordening

Op basis van het havenbeheerplan zijn de lasten en baten met betrekking tot onderhoud van de kades en havens inzichtelijk gemaakt. Op de beoordeling van het havenbeheerplan wordt in hoofdstuk 7 ingegaan. Daaruit blijkt dat een eventuele verhoging van de havengelden geheel nodig zullen zijn voor de extra onderhoudskosten van kades en havens de komende jaren.

Afstoten woonwagengebeheer

Afstoten van het woonwagengebeheer naar de woningcorporatie is niet gelukt. Er vindt nu overleg plaats met de stichting woonwagengebeheer. De inschatting is dat er geen bezuinigingen mogelijk zijn.

Afbouw bijdrageregeling woningverbetering particulieren

Ten laste van het budget met betrekking tot verbetering particuliere woningen worden geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan. Via een O&O-formulier zijn de inspecteurs akkoord gegaan dat het resterende budget (gedeeltelijk) wordt ingezet voor verduurzaming van particulier woningbezit. Dit sluit immers aan bij rijks- en provinciaal beleid op het vlak van verduurzaming. Dit is verwerkt in hoofdstuk 7 bij de beoordeling van de uitgezonderde investeringskredieten.

Aanpak binnenstad

Vanuit het product binnenstad is nu ook budget beschikbaar voor stadspromotie. Verwacht wordt dat door een andere inzet van de middelen die nu voor de VVV worden gebruikt, ook de promotie voor de binnenstad zal worden gefinancierd. Hierdoor ontstaat een efficiencywinst van € 10.000 structureel die ingeboekt kan worden vanaf 2021.

Kosten ontruiming en huissluitingen

Gestreefd wordt naar optimalisering van de afspraken met corporaties met betrekking tot huissluitingen. Momenteel wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn tot kostenreductie onder andere door ontruiming door een particulier bedrijf. De kosten die nu gemaakt worden bedragen ongeveer € 14.000 per jaar. Dit wordt echter gedekt uit de afvalstoffenheffing. Een eventuele vermindering zal daarom leiden tot een daling van de heffing en niet tot een bezuiniging.

Onderzoek Royal Haskoning DHV

Royal Haskoning DHV heeft naar het cluster Infrastructuur een nader onderzoek uitgevoerd. De volgende onderzoeksvragen zijn daarbij geformuleerd:

1. Kan de huidige fysieke structuur (aanwezig areaal) tegen lagere kosten worden onderhouden rekening houdend met kwaliteitsniveau C volgens de CROW-methodiek?
2. Is het mogelijk de fysieke structuur aan te passen/te verminderen (areaalverkleining), welke investeringen zijn daarmee gemoeid, welke structurele kostenbesparingen levert dat op en wat zijn de maatschappelijke gevolgen die daarbij naar verwachting optreden?

De uitkomsten van dit onderzoek met betrekking tot kosten van het aanwezige areaal (ad 1) zijn, indien daar aanleiding toe is, meegenomen bij de beoordeling van de beheerplannen wegen, openbare verlichting en civiele kunstwerken (zie hoofdstuk 7, bijlage 7.1).

Met betrekking tot kostenbesparingen door middel van areaalverkleiningen concludeert Royal Haskoning DHV het volgende.

- **Wegen:** Het saneren van verharding en vervangen door bijvoorbeeld groen kost een eenmalige investering en levert geen groot financieel voordeel op, voornamelijk omdat de mogelijkheden hiertoe zich beperken tot relatief klein areaal. Geadviseerd wordt dan ook dit niet te doen. De opbrengsten wegen niet op tegen de kosten op de korte en middellange termijn en dit draagt dus ook niet bij aan de oplossing voor de huidige financiële situatie.
- **Civiele kunstwerken:** Er is bij de civiele kunstwerken geen mogelijkheid om de omvang van het areaal terug te brengen. Algemeen kan gesteld worden dat de gemeente Vlissingen geen overdaad aan kunstwerken heeft. Dit biedt geen kansen voor grootschalige afname van areaal en bezuinigingen. Wel is geprobeerd de Sloebrug over te dragen aan de provincie Zeeland (zie hiervoor eerder).
- **Openbare verlichting:** Er is bij de openbare verlichting geen mogelijkheid om de omvang van het areaal terug te brengen. Algemeen kan gesteld worden dat de gemeente Vlissingen geen overdaad aan verlichting heeft. Dit biedt geen kansen voor grootschalige afname van areaal en bezuinigingen.

Conclusie

A) Op basis van bovenstaande zijn de inspecteurs van oordeel dat er bij infrastructuur en gebiedsontwikkeling op de volgende vlakken een 'stelpost nog te bezuinigen' kan worden opgenomen ten behoeve van de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve:

- **Bezuinigingen bij parkeren:** € 100.000 per jaar met ingang van 2021.
- **Stilzetten fonteinen en waterpartijen:** € 10.000 vanaf 2018
- **Aanpak binnenstad:** € 10.000 per jaar met ingang van 2021.

B) De uitkomsten van het extra onderzoek door Royal Haskoning DHV om te bezien of de huidige fysieke structuur (aanwezig areaal) tegen lagere kosten kan worden onderhouden zijn, indien daar aanleiding toe is, meegenomen bij de beoordeling van de beheerplannen wegen, openbare verlichting en civiele kunstwerken (zie hoofdstuk 7). Op de vraag of het mogelijk is de fysieke structuur aan te passen/te verminderen (areaalverkleining) is de conclusie dat areaalvermindering vooral een optie is die relevant is daar waar er een grote overmaat aan ruimte is. Deze overmaat is in Vlissingen echter niet aanwezig. Vermindering is wel mogelijk, maar dit zal marginaal effect hebben op de structurele beheerkosten op de

lange termijn. Verminderen van areaal vergt daarnaast in alle gevallen eerst een investering voor de verwijdering. De ruimte kan doorgaans niet worden verkocht of afgestoten naar een andere beheerder, daarom zal er ook iets nieuws voor terug moeten komen wat zowel aanlegkosten als beheerkosten met zich meebrengt. Voor de korte en middellange termijn biedt dit geen noemenswaardige ruimte voor besparing.

C) Uitgezonderd de bezuinigingen onder bovenstaande onderdeel 'A' zijn de inspecteurs van mening dat er op korte termijn geen extra bezuinigingsmogelijkheden zijn op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling ter verhoging van de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Wel zal dit beleidsterrein in het actualisatie-onderzoek in 2023 opnieuw beoordeeld dienen te worden op het vlak van de hoogte van de beheer- en onderhoudskosten en aanwezige areaal.

6.3.8 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 taak gerelateerde baten moeten worden gedekt (=100% lastendeckings). Dat betekent ook dat bij elke bezuiniging op lasten van de riolering of reiniging ook de baten moeten dalen en dus niet gebruikt kan worden voor de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve.

Op de riolering en reiniging is in hoofdstuk 5 reeds uitgebreid ingegaan. Daarbij is ook ingegaan op het toegroeien naar het ideaalcomplex bij de riolering. Door de gemeente is wel onderzocht of op een aantal vlakken nog te bezuinigen valt. Daarbij is geconstateerd dat door het afschaffen van het gratis ophalen van grofvuil er een besparing is te realiseren van € 29.000 per jaar vanaf 2017. Een eventuele samenwerking met Middelburg bij ophalen afval levert geen substantiële besparing op. Wel is bij de beoordeling van de beheerplannen (m.n. wegen, hoofdstuk 7) bekeken of een deel van de lasten aan achterstallig en regulier onderhoud kan worden toegerekend aan de riolering.

6.3.9 Overig

In het kader van het bezuinigingstraject 'Kerntakendiscussie' zijn de volgende bezuinigingsopties onderzocht die vallen onder economische ontwikkeling (cluster Overige eigen middelen).

Kostenverlaging weekmarkt

Het onderzoek naar de mogelijkheden van kostenverlaging van de weekmarkt is nog niet afgerond. Vooral nog echter zijn hier geen bezuinigingen te verwachten.

Uitvoering maritieme taken

De maritieme sector is voor Vlissingen een belangrijke economische pijler. Het acquireren van nieuwe maritieme bedrijven met nieuwe werkgelegenheid en nieuwe toegevoegde waarde, en daarmee het mogelijk beperken van de uitkeringskosten, is van belang hierbij. Een bezuiniging op de uitvoering van de maritieme zaken is dan ook niet wenselijk.

Conclusie

Er zijn geen bezuinigingsmogelijkheden.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is voornamelijk ingegaan op de gemeente Vlissingen naar het oordeel van de inspecteurs voldoende is toegegroeid naar het niveau van het gemeentefonds of dat er

nog ruimte is voor verdere bezuinigingen op bepaalde clusters. De belangrijkste conclusies daarbij zijn:

- A) Voor aanvang van het artikel 12-traject heeft Vlissingen reeds een bezuinigingstraject ingang gezet. Dit bezuinigingstraject onder de naam 'Agenda voor herstel' moest uiteindelijk in de periode 2015-2019 een structurele bezuiniging opleveren van € 7,9 miljoen in 2019. Vanaf de primaire begroting 2016 levert dit in 2020 een extra structurele bezuiniging op van € 2,7 miljoen (tabel 6.1; kolom 7). Deze bezuinigingen zijn reeds geheel meerjarig in de begroting verwerkt. Dat deel dat nog niet is gerealiseerd (bijlage 6.2) dient dan ook geheel gerealiseerd te worden.
- B) Via de bezuinigingstrajecten 'Clusteranalyse 2015' en 'Kerntakendiscussie' zijn in het kader van artikel 12 extra bezuinigingen ingezet. Ten opzichte van de primaire begroting 2016 levert dat in 2020 structureel € 3,8 miljoen aan extra gerealiseerde bezuinigingen op (tabel 6.2; kolom 8 en bijlage 6.3).
- C) Naast bovenstaande bezuinigingen onder 'A' en 'B' zien de inspecteurs nog ruimte voor een 'stelpost nog te bezuinigen' van € 0,355 miljoen in 2020 (zie bijlage 6.3).
- D) Op een aantal bezuinigingsopties dient (ook) te worden teruggekomen in het actualisatie-onderzoek in 2023:
- Werk en inkomen: uitkomsten extern onderzoek 2019-2022 en bezwaar Vlissingen ten aanzien van rijksbudget BUIG⁴.
 - Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: uitkomsten extern onderzoek in de periode 2019-2022 en positionering van Porthos in het algemeen en het terughalen van de frontoffice naar Vlissingen in het bijzonder⁴.
 - Cultuur en ontspanning: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 100.000 per jaar vanaf 2020 ten aanzien van groen.
 - Openbare orde en veiligheid: onderzoek of het 'atypische' karakter van Zeeland qua structuurkenmerken en risico's voldoende wordt gehonoreerd in de verdeelmodellen van het gemeentefonds en de Brede doeluitkering Rampenbestrijding en zo nee, in overleg te treden met het rijk of hier oplossingen voor zijn.
 - Openbare orde en veiligheid: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 50.000 per jaar vanaf 2020 ten aanzien van uitbesteden stadstoezicht.
 - Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: 'stelpost nog te bezuinigen' van € 100.000 per jaar vanaf 2021 ten aanzien van bezuinigingen bij parkeren.
 - Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: opnieuw beoordelen op het vlak van de hoogte van de beheer- en onderhoudskosten en aanwezige areaal.

⁴ In hoofdstuk 7 adviseren de inspecteurs om op het vlak van Werk & inkomen en Maatschappelijke ondersteuning & Jeugd het artikel 12 onderzoek te verlengen. Dat betekent dat hier ook eerder dan in 2023 op wordt teruggekomen binnen artikel 12.

7 Het begrotingssaldo en sanering algemene reserve

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingssaldo en de sanering van de algemene reserve 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 2017-2020 en programmabegroting 2018-2021 geschetst. Daarna wordt in paragraaf 7.3 het geaccepteerde begrotingssaldo bepaald en in paragraaf 7.4 het relevante begrotingssaldo berekend en toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 7.5 een inzicht gegeven in de saneringsbegroting en wordt ingegaan op de passende bijdrage van de gemeente aan de sanering van de algemene reserve en op de hoogte van de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. In paragraaf 7.6 worden de bijzondere voorschriften beschreven, waarna in paragraaf 7.7 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

7.2 Programmabegroting 2017-2020 en 2018-2021

Programmabegroting 2017-2020

De vastgestelde Programmabegroting 2017-2020 laat tekorten zien in 2017 en 2018 van respectievelijk - € 4,9 miljoen en - € 2,5 miljoen en overschotten in 2019 en 2020 van respectievelijk € 1,5 miljoen en € 2 miljoen in 2018. Hierbij is echter nog geen rekening gehouden met de benodigde passende bijdrage van Vlissingen voor het saneren van de negatieve algemene reserve. 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 2017-2020 (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2017	2018	2019	2020
Programmabegroting 2016	-5.825	-4.991	-4.218	-4.218
1 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2016	-3.050	-2.793	-2.274	-2.274
2 <i>Kadernota 2017:</i>				
2a Actualisatie budgetten bestaand beleid	-402	51	54	38
2b Uitkering gemeentefonds	-44	579	547	1.203
2c Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12	470	867	1.041	1.549
2d Financiële uitgangspunten 2017-2020	-182	-595	-1.106	-1.585
3 <i>Aanpassingen op posten in de Kadernota 2017:</i>				
3a Uitkering gemeentefonds	458	1.062	1.379	1.575
3b Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12	694	906	1.141	1.395
3c Financiële uitgangspunten 2017-2020	279	563	1.237	1.081
4 Nieuwe aanpassingen t.o.v. de Kadernota 2017	2.702	1.820	3.746	3.239
Begroting en meerjarenraming 2017-2020	-4.900	-2.531	1.547	2.003

De verschillende posten in de tabel worden onderstaand kort toegelicht.

Ad 1) Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2016

De nadelen hier zijn voornamelijk het gevolg van de extra rente als gevolg van het ophogen van de verliesvoorzieningen grondexploitaties naar aanleiding van de eerste herziening grondexploitaties 2016 en de structurele doorwerking van de eerste kwartaalrapportage 2016 (cao-verhoging en eerste begrotingswijziging 2016 Orionis)

Ad 2a) Actualisatie budgetten bestaand beleid

Het nadeel in 2017 betreft voornamelijk extra benodigde eenmalige onderhoudslasten (€ 0,45 miljoen) aan de Sloebrug. De structurele voordelen hebben met name betrekking op lagere bijdragen aan de Veiligheidsregio Zeeland en het structurele effect van de afwaardering van activa in de jaarrekening 2015. Daar staan wel nadelen tegenover bij de gemenschappelijke regeling GGD en overheadverrekening bij samenwerkingsverbanden.

Ad 2b) Uitkering gemeentefonds

Op basis van de meicirculaire 2016 is berekend dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds in 2017 zal dalen en vanaf 2018 zal stijgen voor Vlissingen. Dit is exclusief de taakmutaties in de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, omdat die budgettair neutraal worden verwerkt.

Ad 2c) Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12

Dit betreft een aantal kleine bezuinigingen bij onderwijsbegeleiding, gladheidsbestrijding en lagere kapitaallasten als gevolg van schrappen investeringen, op grond van het bijzonder voorschrift in de inspectierapporten 2015 en 2016 met betrekking tot saneringsvoorstellen. Grootste effect is echter de stijging van de OZB als gevolg van groeien naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief, op grond van het bijzonder voorschrift in de inspectierapporten 2015 en 2016 over stijging van de OZB.

Ad 2d) Financiële uitgangspunten 2017-2020

Het gaat hier om de effecten als gevolg van de loon en prijsontwikkeling: inflatie materiële budgetten, indexering gemeenschappelijke regelingen en subsidies, inflatie salarissen, inflatie belastingen en inflatie overige inkomsten.

Ad 3a) Uitkering gemeentefonds

Op basis van de septembercirculaire 2016 is berekend dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds in 2017 en verder zal stijgen voor Vlissingen. Dit is exclusief de taakmutaties in de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, omdat die budgettair neutraal worden verwerkt.

Ad 3b) Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12

Op basis van het bijzondere voorschrift in de inspectierapporten 2015 en 2016 zijn twee ombuigingen gerealiseerd bij de Wmo huishoudelijke hulp en bij het dierenasiel Walcheren. Daarnaast is op grond van het bijzondere voorschrift in de inspectierapporten 2015 en 2016 over stijging van de OZB een verdere stijging opgenomen om te groeien naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief.

Ad 3c) Financiële uitgangspunten 2017-2020

De gedetailleerde 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 4) Nieuwe Aanpassingen t.o.v. Kadernota 2017

De structurele nadelen betreffen vooral structurele tekorten bij de gemeenschappelijke regeling Orionis oplopend tot € 1,9 miljoen in 2020, omgevingswet van € 0,16 miljoen, lagere opbrengsten omgevingsvergunning van € 0,1 miljoen en vooral hogere kapitaallasten van structureel € 1,4 miljoen vanaf 2020 omdat bovenwijkse voorzieningen voor een deel uit de grondexploitaties zijn gehaald. Daar staan voordelen tegen over vooral als gevolg van de ontvlechting van de grondexploitatie en de reguliere exploitatie: vervallen bijdrage exploitatie aan grondexploitaties (Scheldekwartier en ontsluiting) van € 1,3 miljoen, vervallen bijdrage voor sanering algemene reserve (sparen Scheldekwartier) van € 1,1 miljoen en vrijval rentelasten als gevolg van waardering grondexploitaties op eindwaarde van ongeveer € 4 miljoen.

Programmabegroting 2018-2021

De vastgestelde Programmabegroting 2018-2021 laat 2021 een tekort laat zien van afgerond € 1,1 miljoen in 2018. In 2019, 2020 en 2021 is echter een overschot te zien van respectievelijk € 1,7 miljoen, € 2,7 miljoen en € 3,1 miljoen. Ook hierbij is nog geen rekening gehouden met de benodigde passende bijdrage van Vlissingen voor het saneren van de negatieve algemene reserve. In tabel 7.2 wordt de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief op hoofdlijnen geschetst. In bijlage 3.2 staat een uitgebreider overzicht.

Tabel 7.2 Ontwikkeling financieel meerjarenperspectief 2018-2021 (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2018	2019	2020	2021
Programmabegroting 2017	-2.531	1.547	2.003	2.003
1 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2017	479	1.827	1.566	1.566
2 <i>Kadernota 2018:</i>				
2a Actualisatie budgetten bestaand beleid	341	957	1.133	1.958
2b Kapitaallasten extra opgenomen investeringen t.o.v. financiële kader	-46	-77	-305	-427
2c Financiële uitgangspunten 2018-2021	-54	-29	-114	-802
3 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2018	941	143	-79	-131
4 Nieuwe aanpassingen t.o.v. de kadernota 2018	-212	-2.636	-1.482	-1.052
Begroting en meerjarenraming 2018-2021	-1.082	1.732	2.722	3.115

De posten in de tabel worden onderstaand kort toegelicht.

Ad 1) Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2017

De voordelen betreffen voornamelijk precario op kabels en leidingen (€ 0,9 miljoen, zie ook paragraaf 5.6), een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds oplopend tot € 1,3 miljoen in 2019 en vrijval van kapitaallasten onderwijshuisvesting (€ 0,3 miljoen). Daar staat tegenover een nadeel van structureel € 1,1 miljoen vanwege het niet realiseren van een deel van de taakstelling 'motie 15%'.

Ad 2a) Actualisatie budgetten bestaand beleid

De voordelen hier zijn met name gelegen in lagere rente (€ 0,5 miljoen), groei van de OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde (€ 0,7 miljoen) en een vrijval van de stelpost kapitaallasten riolering i.v.m. toegroei naar ideaalcomplex (oplopend tot € 0,5 miljoen in 2021). Een nadeel is de hogere bijdrage aan de Veiligheidsregio Zeeland (€ 0,3 miljoen).

Ad 2b) Kapitaallasten extra opgenomen investeringen t.o.v. financiële kader

Dit betreffen de navolgende investeringen in programma Bereikbaarheid: Promenade boulevards Evertsen en Bankert, Coosje Buskenstraat / Boulevard Bankert (oprit Boulevards), ontwerp en realisatie aanpak Aagje Dekenstraat, Oude Veerhavenweg / Prins Hendrikweg (Kenniserf), herinrichting Lange Zelke en herinrichting Walstraat-Noord. Overigens betreffen dit investeringen die getoetst moeten worden aan het criterium onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) en de kapitaallasten worden dus in eerste instantie gecorrigeerd bij de berekening van het geaccepteerd begrotingstekort (zie paragraaf 7.3)

Ad 2c) Financiële uitgangspunten 2018-2021

Het gaat hier om de effecten als gevolg van de loon en prijsontwikkeling: inflatie materiële budgetten, indexering gemeenschappelijke regelingen en subsidies, inflatie salarissen, inflatie belastingen en inflatie overige inkomsten.

Ad 3) Aanpassingen op posten in de Kadernota 2018

Hierbij gaat het met name om een hogere uitkering gemeentefonds (€ 0,1 miljoen), bijstelling hogere bijdrage Veiligheidsregio Zeeland (€ 0,1 miljoen), bijstelling van de lasten van de omgevingswet, de eerste voorlopige effecten van de nieuwe beheerplannen, een cao-verhoging (- € 0,1 miljoen) en heroverweging van investeringen.

Ad 4) Nieuwe aanpassingen t.o.v. de kadernota 2018

Dit betreffen voornamelijk de posten begroting Orionis (- € 0,2 miljoen in 2021), lagere rente en investeringsplanning (€ 0,2 miljoen in 2021), informatiebeveiligingsbeleid (- € 0,3 miljoen), garantieschalen organisatieontwikkeling (- € 0,1 miljoen), individueel keuzebudget (- € 0,2 miljoen), OZB (€ 0,2 miljoen in 2021), en een bijstelling van precario op kabels en leidingen (- € 0,7 miljoen, zie hiervoor ook hoofdstuk 5).

7.3 Geaccepteerd begrotingssaldo

Het primitieve begrotingssaldo is het saldo zoals dat luidt in de primitieve begroting van de betreffende gemeente, inclusief de gelijktijdig vastgestelde begrotingswijzigingen. Dit is het saldo dat bepalend is voor de toelatingseis of er een aanmerkelijk en structureel tekort is. Dit saldo is weergegeven in de tabellen 7.1 en 7.2 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 saldo aangepast met eventuele technische en/of beleidsmatige correcties.

Bij de meer technische correcties gaat het om de consistentie van uitgangspunten en aannames met betrekking tot onder andere de uitkeringen uit het gemeentefonds. Ook wordt nagegaan of de gemeente een primitieve begroting heeft ingediend waarin alle baten en lasten reëel geraamd zijn (onder andere of de onderhoudsplannen van kapitaalgoederen volledig zijn verwerkt, en of bezuinigingsplannen concreet zijn ingevuld). Of de baten en lasten reëel geraamd zijn zou moeten blijken uit de toelichting op de baten en lasten, die tenminste het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar bevat.

Bij beleidsmatige correcties gaat het om het zuiveren van onaanvaardbare beleidsintensiveringen, met name het schonen voor nieuw beleid. Hieronder wordt verstaan iedere verhoging van uitgaven ten opzichte van de laatst goedgekeurde primitieve begroting, inclusief gelijktijdig meegenomen wijzigingen, exclusief autonome ontwikkelingen en aanpassingen voor loon- en prijscompensatie.

Door deze correcties is de door de raad vastgestelde begroting 2018 geschoond van de lastenstijgingen ten opzichte van het begrotingsniveau 2017 na wijziging. Uitgezonderd hiervan zijn de lastenstijgingen die eerder als onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) zijn beoordeeld. Na deze correcties resteert het geaccepteerd begrotingssaldo.

In tabel 7.3 is de totstandkoming van het geaccepteerd begrotingssaldo weergegeven. Vertrekpunt daarbij zijn de door de raad vastgestelde jaarrekening 2017 en programmabegrotingen 2018-2021. Na de tabel wordt een toelichting gegeven op de diverse punten.

Tabel 7.3 Geaccepteerd begrotingssaldo (bedragen x € 1.000)

Omschrijving/correcties	Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan	
		s	i		s	i		s	i		s	i			
	2017			2018			2019			2020			2021		
Jaarrekening 2017	15.566	0	15.566												
1 Saldo Jaarrekening 2017 ten gunste van algemene reserve	-15.566	0	-15.566												
Programmabegroting 2018-2021				-1.082	-434	-648	1.732	2.256	-524	2.722	2.722	0	3.115	3.115	0
2 Kapitaallasten uitgezonderde investeringskredieten				696	696	0	752	752	0	1.267	1.267	0	1.511	1.511	0
3 Bijstelling lasten omgevingswet				-235	-235	0	299	299	0	-7	-7	0	128	128	0
4 Begroting 2018 Orionis				546	546	0	455	455	0	265	265	0	158	158	0
5 Passend werken				25	0	25									
6 Informatiebeveiligingsbeleid				299	299	0	296	296	0	296	296	0	284	284	0
7 Aansluiting e-depot				20	20	0	40	40	0	60	60	0	80	80	0
8 E-factorering				25	25	0	10	10	0	10	10	0	10	10	0
9 Economisch structuurfonds				45	45	0	45	45	0	45	45	0	45	45	0
10 Klimaatadaptatiebeleid				26	26	0	26	26	0	26	26	0	26	26	0
Geaccepteerd saldo	0	0	0	365	988	-623	3.654	4.178	-524	4.684	4.684	0	5.357	5.357	0

bedragen x € 1.000

s = structureel i = incidenteel

Ad 1) Saldo Jaarrekening 2017 ten gunste van algemene reserve

De Jaarrekening 2017 heeft een positief resultaat van € 15,566 miljoen. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2) is ingegaan op de oorzaken van dit positieve saldo. Dit positieve resultaat wordt ten gunste gebracht van de negatieve algemene reserve. Zie hiervoor hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3, bijlage 4.1)

Ad 2) Kapitaallasten uitgezonderde investeringskredieten

Er vindt een correctie plaats ten aanzien van de kapitaallasten van nog niet bestede investeringskredieten. Deze investeringskredieten zijn uitgezonderd van de door de provincie verleende goedkeuring tot het aangaan van verplichtingen. Deze kapitaallasten zijn getoetst aan het onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O)-criterium. Als voor deze posten is geconstateerd dat ze inderdaad onontkoombaar en onuitstelbaar zijn, dan zijn deze weer opgevoerd bij de berekening van het relevante saldo (paragraaf 7.4).

Ad 3 t/m 10) Diverse O&O-posten

In het tripartiete overleg (TPO) tussen gemeente, provincie en de inspecteurs is geconstateerd dat de begroting 2017 geen nieuw beleid bevat dat nader aan het criterium onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) moest worden getoetst. Het primaire begrotingssaldo 2017 is hiervoor dan ook niet gecorrigeerd. In de begroting 2018 daarentegen zijn wel een aantal posten opgenomen die aan het O&O-criterium getoetst dienen te worden. Het primaire begrotingssaldo is hiervoor dan ook gecorrigeerd. Als voor deze posten is geconstateerd dat ze inderdaad onontkoombaar en onuitstelbaar zijn, dan zijn deze weer opgevoerd bij de berekening van het relevante saldo (paragraaf 7.4).

7.4 Berekening relevant saldo

Voor de berekening van het relevante saldo wordt uitgegaan van het in paragraaf 7.3 bepaalde geaccepteerde saldo. Hierop worden wijzigingen aangebracht als gevolg van de

voorstellen die in het maandelijks TPO zijn besproken voorafgaand aan de vaststelling door de gemeenteraad van Vlissingen. De voorstellen worden daarbij getoetst op het O&O-criterium, de financiële gevolgen en de dekking daarvan. De door de inspecteurs geaccordeerde gevolgen voor de begroting worden door de gemeente meestal verzameld in de kwartaalrapportages waarna GS van Zeeland de gemeente toestemming verlenen voor het doen van de daarmee samenhangende uitgaven. Na verwerking van de geaccordeerde gevolgen ontstaat het zogenaamde aanvaardbaar saldo. Als in hoofdstuk 4 is geconstateerd dat reserves geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen wordt het aanvaardbaar saldo verhoogd met deze reserves en ontstaat het relevante saldo. Het relevante saldo wordt als startpunt genomen voor de saneringsbegroting, de passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de negatieve algemene reserve en de hoogte van de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (paragraaf 7.5). In de navolgende tabel 7.4 wordt het relevante saldo gepresenteerd. Na de tabel wordt een toelichting op de diverse punten gegeven.

Tabel 7.4 Relevant saldo (bedragen x € 1.000)

Omschrijving/correcties	Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan	
		s	i		s	i		s	i		s	i		s	i
	2017			2018			2019			2020			2021		
Geaccepteerd saldo	0	0	0	365	988	-623	3.654	4.178	-524	4.684	4.684	0	5.357	5.357	0
1 Saldo 3e kwartaalrapportage 2017				-65	-65	0	-65	-65	0	-65	-65	0	-65	-65	0
2 Onroerend Zaakbelasting				-218	-218	0	-223	-223	0	-182	-182	0	-183	-183	0
3 Informatiebeveiligingsbeleid				-229	-229	0	-226	-226	0	-226	-226	0	-214	-214	0
4 Aansluiting e-depot				-20	-20	0	-40	-40	0	-60	-60	0	-80	-80	0
5 E-facturering				-25	-25	0	-10	-10	0	-10	-10	0	-10	-10	0
6 Economisch structuurfonds				-45	-45	0	-45	-45	0	-45	-45	0	-45	-45	0
7 Klimaatadaptatiebeleid				-26	-26	0	-26	-26	0	-26	-26	0	-26	-26	0
8 Begroting 2018 Orionis				-546	-546	0	-455	-455	0	-265	-265	0	-158	-158	0
9 Bijstellen lasten Omgevingswet				200	200	0	-299	-299	0	7	7	0	-128	-128	0
10 Saldo 1e kwartaalrapportage 2018				284	-29	313	-29	-29	0	-29	-29	0	-29	-29	0
11 Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten				-552	-552	0	-607	-607	0	-1.119	-1.119	0	-1.363	-1.363	0
12 Passend werken				-25	0	-25									
13 1e begrotingswijziging 2018 Orionis				-980	0	-980									
14 Strandbewaking Nollestrand				-28	0	-28									
15 Scheldekraan				-10	0	-10	-10	0	-10						
16 Saldo 2e kwartaalrapportage 2018				-351	-351	0	-178	-178	0	-178	-178	0	-178	-178	0
Aanvaardbaar saldo	0	0	0	-2.271	-918	-1.353	1.442	1.976	-534	2.487	2.487	0	2.878	2.878	0
17 Inbreng reserves	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relevant saldo	0	0	0	-2.271	-918	-1.353	1.442	1.976	-534	2.487	2.487	0	2.878	2.878	0

bedragen x € 1.000

s = structureel

i = incidenteel

Ad 1) Saldo 3e kwartaalrapportage 2017

Per saldo is er in het derde kwartaal 2017 een positief saldo gerealiseerd van € 441.000. Dit is verwerkt in de jaarrekening 2017. De structurele doorwerking hiervan betreft € 65.000 per jaar.

Ad 2) Onroerend Zaakbelasting

Door extra leegstand blijft de werkelijke WOZ-waarde niet woningen gebruikers achter bij de WOZ-waarde zoals gebruikt voor de berekening van de OZB-opbrengst niet woningen gebruikers in de begroting 2018. Er kan dan ook minder OZB-opbrengst niet woningen gebruikers gegenereerd worden dan waarvan werd uitgegaan in de begroting 2018. Via de eerste begrotingswijziging 2018 is dit gecorrigeerd.

Ad 3) Informatiebeveiligingsbeleid

Dit betreffen de kosten die samenhangen met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die per 25-5-2018 de Wet bescherming persoonsgegevens vervangt. De gemeente is verplicht dit te implementeren. Dit vraagt een aantal organisatorische, personele en technische maatregelen.

Ad 4) Aansluiting e-depot

De gemeente is verplicht te bewaren informatie na verloop van tijd over te brengen naar een archiefbewaarplaats. Voor papieren originelen was/is dat het gemeentearchief en voor digitale informatie is dat een e-depot. De gemeente heeft besloten zich in principe aan te sluiten bij het Zeeuws e-depot. Die aansluiting verloopt gefaseerd. In 2018 zal een eerste verkenning plaatsvinden. Vervolgens zal steeds meer informatie in het e-depot worden ondergebracht.

Ad 5) E-facturering

Overheidsorganisaties zijn verplicht op basis van Europese wetgeving om uiterlijk 18 april 2019 e-facturering in te voeren. Voor Vlissingen betekent dit, dat crediteuren uiterlijk vanaf die datum facturen digitaal kunnen aanleveren. Het is de bedoeling dat e.e.a. in 2018 gerealiseerd wordt, in samenwerking met de gemeente Middelburg en Orionis Walcheren.

Ad 6) Economisch structuurfonds

In het kader van de commissie Balkende heeft het Rijk middelen beschikbaar gesteld voor economische structuurversterking. Onderdeel van deze structuurversterking is het opzetten van een fonds met aanjaagmiddelen voor consortia met innovatieve projecten in Zeeland. Het Rijk heeft eenmalig een bijdrage gedaan in dit fonds onder voorwaarde dat de lokale overheden hier ook aan bijdragen. Het Rijk heeft aan alle Zeeuwse gemeenten gevraagd bij te dragen aan dit fonds en daarvoor in de begroting 2018 middelen te reserveren. Indien er geen bijdragen komen van de lokale overheden, valt ook de basis weg voor de middelen van het Rijk in het fonds, waarmee een essentiële stap in de economische structuurversterking van Zeeland en daarmee Vlissingen achterwege blijft.

Ad 7) Klimaatadaptatiebeleid

Het Kabinet heeft het Deltaprogramma 2018 opgesteld waarin als nieuw beleid het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie is opgenomen. Door de VNG, het IPO, het ministerie van I&M, de Unie van Waterschappen en de regeringscommissaris voor het Deltaprogramma wordt dit beleid ondersteund. Op basis van dit Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie worden ambities geformuleerd met als doel om per regio te komen tot een strategie met concrete maatregelen gericht op klimaatverandering. De decentrale overheden worden verzocht worden om mee te werken aan de realisatie van de ambities.

Ad 8) Begroting 2018 Orionis

In de begroting 2018 zijn de volgende extra gemeentelijke bijdragen voor Vlissingen opgenomen:

- Extra gemeentelijke bijdrage inkomensdeel in 2018 van € 352.500: Betreft vooral de structurele doorwerking vanaf 2018 van de hogere eindstand van het klantenaantal in 2017 zoals verwerkt in de 2e begrotingswijziging 2017 en het wegvallen in 2018 van de incidentele vergoeding voor statushouders 2017.
- Hogere exploitatievergoeding in 2008 van € 81.700: Betreft mutatie als gevolg van een extra gemeentelijke bijdrage in de bedrijfsvoeringkosten.
- Aanvullende inkomensvoorziening in 2018 van € 362.500: Betreft een hogere bijdrage voor armoedebeleid als gevolg van het veel gebruik maken van de bestaande regelingen bijzondere bijstand en de sport- en cultuurfondsen. In de decembercirculaire 2016 zijn middelen beschikbaar gesteld voor de armoedebestrijding ouderen en kinderen. Dit betreft voor 2018 een bedrag van € 251.000 en voor de jaren 2019 en verder € 237.000. Deze bedragen worden ingezet ter dekking van de tekorten op de aanvullende inkomensvoorziening.

Ad 9) Bijstellen lasten Omgevingswet

Door het opschuiven van de invoeringsdatum van de Omgevingswet zijn de financiële middelen die ter beschikking zijn gesteld voor de implementatie van de Omgevingswet over de jaren verschoven.

Ad 10) Saldo 1e kwartaalrapportage 2018

Per saldo is er in het eerste kwartaal 2018 een positief saldo gerealiseerd van € 284.000. Dit bestaat uit een voordelig effect in verband met onderuitputting kapitaallasten (€ 490.000). Daar staan nadelen tegenover op het vlak van onderzoekskosten kapitaalgoederen (€ 65.000), kosten proef terugdringen huishoudelijk afval (€ 100.000) en diversen (€ 41.000).

Ad 11) Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten

In paragraaf 7.4 zijn bij de bepaling van het geaccepteerd begrotingssaldo de kapitaallasten van nog niet bestede investeringskredieten gecorrigeerd. Deze investeringskredieten zijn uitgezonderd van de door de provincie verleende goedkeuring tot het aangaan van verplichtingen. Deze kapitaallasten zijn vervolgens getoetst aan het onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O)-criterium. Als voor deze posten is geconstateerd dat ze inderdaad onontkoombaar en onuitstelbaar zijn, dan zijn deze weer opgevoerd bij de berekening van het relevante saldo. In bijlage 7.1 staat een overzicht van deze investeringskredieten en of ze via het O&O-criterium zijn geaccordeerd of niet.

Ad 12) Passend werken

Het project Passend Werken richt zich op het verhogen van het rendement van de personele capaciteit van de ambtelijke organisatie en is bedoeld om de overhead te optimaliseren.

Ad 13) 1e begrotingswijziging 2018 Orionis

De belangrijkste mutatie in deze begrotingswijziging is de verwerking van de financiële effecten van de begrotingsfout die door Orionis Walcheren in 2017 is gemaakt als gevolg van een tekort op de Rijksvergoeding voor bijstandslasten. Daarnaast is er sprake van een stijging in de exploitatielasten als gevolg van de definitieve cao voor ambtenaren en zijn de uitgaven voor verstrekkingen aan de minima gestegen.

Ad 14) Strandbewaking Nollestrand

De gemeente Vlissingen heeft in 2018 de strandbewaking van het Nollestrand voor haar rekening genomen. De kosten hiervoor zijn € 27.500. Het waterschap Scheldestromen is echter eigenaar, exploitant en beheerder van het Nollestrand. Het waterschap ontvangt voor de verhuur van het strand t.b.v. strandhuisjes en strandpaviljoen huuropbrengsten. De betaling van deze kosten kan dan ook niet blijvend voor rekening van de gemeente Vlissingen komen. De lasten zijn dan ook alleen voor 2018 incidenteel opgenomen.

Ad 15) Scheldekraan

Dit betreffen de extra onderhoudskosten om de Scheldekraan werkend terug te plaatsen voor de Machinefabriek. De inspecteurs hebben besloten dit voor twee jaar (2018 en 2019) te accepteren. Daarna dient de gemeente op andere manieren dekking te vinden, bijvoorbeeld via toerisme, horeca of particuliereninitiatief.

Ad 16) Saldo 2e kwartaalrapportage 2018

Per saldo is er in het tweede kwartaal 2018 een negatief saldo gerealiseerd van € 351.000. Dit bestaat uit voordelige effecten in verband met dividend BNG 2017 (€ 178.000) en vrijval kapitaallasten nieuwbouw scholen Souburg Zuid (€ 215.000). Daar staan nadelen tegenover op het vlak van wachtgeld wethouders (€ 305.000), milieustraat (€ 172.000), projectleider omgevingswet (€ 50.000) en diversen (€ 217.000).

Ad 17) Inbreng reserves

Gezien de ontwikkeling van de stand van de algemene reserve alsmede de omvangrijke schuldpositie worden reserves die kunnen vrijvallen (zie hoofdstuk 4) ten gunste van het

negatieve saldo van de algemene reserve gebracht. Dat betekent dat er geen inbreng vanuit de reserves is om het begrotingsaldo te verbeteren.

7.5 Saneringsbegroting en sanering algemene reserve

7.5.1 Aanpak

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 passende bijdrage van Vlissingen bij de sanering van de negatieve algemene reserve en op de daarvoor benodigde saneringsbegroting.

Saneringstermijn

In het inspectierapport 2016 is met betrekking tot de termijn waarbinnen de negatieve algemene reserve wordt gesaneerd door de inspecteurs het volgende voorgesteld:

- 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, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie dan eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient o.a. 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 (zie bijzonder voorschrift 3).

Bovenstaande uitgangspunten blijven van kracht. In de reactie op het inspectierapport 2016 adviseert de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) echter om de sanering van de negatieve reserve al voor 2020 te laten aanvangen. Volgens de Raad biedt het de gemeente iets meer financiële ruimte en daarnaast is dit op jaarbasis en ook in totaal financieel gunstiger voor de collectiviteit van de gemeenten, omdat als de aanvullende steun over een langere periode wordt uitgesmeerd er een groter rentevoordeel ontstaat.

De inspecteurs nemen dit advies over. Concreet betekent dit dat wordt voorgesteld aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de sanering van de algemene reserve via de

aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te laten starten in 2018. De sanering via de maximale passende bijdrage van de gemeente Vlissingen start dan in 2020. Vanzelfsprekend echter zullen positieve relevante begrotingssaldi van begrotingsjaren voor 2020 ook worden meegenomen bij de sanering van de negatieve algemene reserve.

Saneringsbegroting en 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. Deze passende bijdrage dient Vlissingen gedurende de hele saneringsperiode jaarlijks bij te dragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Wel wordt deze passende bijdrage jaarlijks geïndexeerd en daarnaast kan de passende bijdrage in 2023 en 2028 naar aanleiding van de actualisatie-onderzoeken aangepast worden. In het inspectierapport 2016 zijn in paragraaf 7.5 de uitgangspunten beschreven voor de bepaling van de hoogte van deze passende bijdrage. Deze uitgangspunten komen met er name op neer dat op basis van onderzoek en analyse de specifieke problematiek bij Vlissingen in kaart is gebracht en dat is afgewogen 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 naar het oordeel van de inspecteur de gemeente weer op eigen benen kan staan en kan doen wat vergelijkbare gemeenten ook kunnen.

In de periode 2015-2018 heeft het onderzoek plaatsgevonden en is een beeld ontstaan van de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen en wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. De uitkomsten hiervan zijn beschreven in de inspectierapporten 2015 en 2016 en het voorliggende inspectierapport. Op basis hiervan adviseren de inspecteurs in het voorliggende rapport aan de fondsbeheerders over de hoogte van de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds die naar het oordeel van de inspecteurs nodig is voor het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen.

Concreet betekent dit dat een saneringsbegroting is opgesteld waarbij het overschot in 2020 op deze begroting naast de aanvullende uitkering wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve. Dit overschot in 2020 is naar het oordeel van de inspecteurs de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. Deze passende bijdrage dient jaarlijks (per jaar opgehoogd met een indexering) gedurende de gehele saneringsperiode door Vlissingen te worden bijgedragen aan de sanering van de algemene reserve. Eventueel kan als daar aanleiding toe is deze passende bijdrage aangepast worden via de actualisatieonderzoeken in 2023 en 2028. De saneringsbegroting wordt gepresenteerd in paragraaf 7.5.2. In paragraaf 7.5.3 wordt dan vervolgens ingegaan op de sanering van de negatieve algemene reserve.

7.5.2 Saneringsbegroting

In onderstaande tabel 7.5 wordt de saneringsbegroting weergegeven. De gepresenteerde cijfers zijn op basis van de aanwezige informatie in dit voorliggende inspectierapport. Vanzelfsprekend zullen deze cijfers gedurende de saneringsperiode nog kunnen veranderen door exogene factoren en mee- en tegenvallers. Hiermee kan echter rekening worden gehouden in het door de inspecteurs geadviseerde actualisatie-onderzoek te starten in 2023 en daarna eventueel ook omstreeks 2028. In dit actualisatie-onderzoek 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 berekende saldi van de saneringsbegroting en dus naar de omvang van de vastgestelde passende eigen bijdrage van de gemeente en de hoogte van de aanvullende uitkering. Op deze vlakken kan dan worden bijgestuurd.

Tabel 7.5 Saneringsbegroting (bedragen x € 1.000)

Omschrijving/correcties	Vindplaats	Saldo		waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan			
		s	i	s	i		s	i		s	i					
		2017		2018			2019			2020			2021			
Relevant saldo	Paragraaf 7.4	0	0	-2.271	-918	-1.353	1.442	1.976	-534	2.487	2.487	0	2.878	2.878	0	
1 Posten geen invloed (meer) op saneringsbegroting	Diversen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2 Stelpost 'nog te bezuinigen'	Paragraaf 6.3	0	0	76	76	0	80	80	0	355	355	0	465	465	0	
3 De actualisatie van de beheerplannen	Paragraaf 7.5	-8.020	0	-8.020	-259	-259	-1.293	-1.293	0	-795	-795	0	-768	-768	0	
4 Toekomstige baten en lasten (stijging uitkering gemeentefonds)	Paragraaf 7.5	0		14	14	0	722	722	0	587	587	0	587	587	0	
Saldo saneringsbegroting		-8.020	0	-8.020	-2.440	-1.087	-1.353	951	1.485	-534	2.633	2.633	0	3.162	3.162	0

bedragen x € 1.000

s = structureel

i = incidenteel

Onderstaand worden de genummerde posten uit de tabel toegelicht.

Ad 1) Posten geen invloed (meer) op saneringsbegroting

Een aantal posten heeft geen invloed (meer) op de saneringsbegroting omdat de financiële effecten reeds zijn verwerkt in de begroting van Vlissingen en dus in het in paragraaf 7.4 berekende relevante tekort of omdat uit onderzoek is gebleken dat er geen financiële effecten zijn. Deze posten worden onderstaand kort beschreven. In de daar genoemde paragrafen wordt dieper ingegaan op deze posten.

Vrijval van bestemmingsreserves

In paragraaf 4.4 van het voorliggende inspectierapport is beoordeeld dat de nog aanwezige bestemmingsreserves niet vrij hoeven te vallen. In het voorgestelde actualisatie-onderzoek te starten in 2023 dienen deze reserves indien nog aanwezig opnieuw beoordeeld te worden. De provincie wordt verzocht om de toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves tot het actualisatie-onderzoek te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciaal verslag n.a.v. artikel 12 Vlissingen.

Inzet stille reserves

In paragraaf 4.5 van het voorliggende inspectierapport is beoordeeld dat er op het ogenblik geen stille reserves zijn die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt ter aanvulling van de negatieve algemene reserve of ter aanvulling van de saldi van de saneringsbegroting.

Historie project Scheldekwartier

In het kader van het artikel 12-traject Vlissingen hebben de inspecteurs onderzoek gedaan naar de historie van het Scheldekwartier. De reden van dit onderzoek is dat de grondexploitatie in het algemeen en die van het Scheldekwartier in het bijzonder de belangrijkste oorzaak is van de financiële problematiek bij Vlissingen. Het doel van het onderzoek is om te beoordelen of:

- 1) De gemeente in meer of mindere mate bewust financiële risico's heeft genegeerd die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de omvangrijke verliezen.
- 2) Er andere partijen (mede) schuldig zijn aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek.
- 3) Er aanleiding is om de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% te matigen.

In bijlage 7.2 is dit onderzoek opgenomen, bestaand uit een feitenonderzoek, bevindingen en conclusies. De conclusies van het onderzoek zijn als volgt:

- 1) Grondexploitatie is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, dat is het vertrekpunt. Indien het daarbij gepaard gaande actieve grondbeleid resulteert in daaruit voortvloeiende tekorten betreft het bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds. De inspecteurs zien geen aanleiding in het artikel 12-onderzoek Vlissingen om te

- tornen aan de terughoudendheid om grondexploitatieverliezen af te wentelen op de collectiviteit via een artikel 12-uitkering. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode 2008-2015 er slechts een beperkt beroep vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 hoeft te worden gedaan. Daarmee heeft dit op solidariteit gebaseerde stelsel aangetoond dat het ook in tijden van crisis nog steeds robuust is.
- 2) Het historisch onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Het niet geheel uitvoeren van deze adviezen heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.
 - 3) Op basis van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier hebben de inspecteurs handelen (of nalaten) opgesomd die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag naar (mede)schuld. Op basis van de beschreven handelingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag. De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de Inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.
 - 4) De inspecteurs houden ook in dit rapport vast aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Verhoging OZB naar 150%

In de begroting van 2017 is Vlissingen begonnen met het toegroeien van het OZB-tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020 conform bijzonder voorschrift in de inspectierapporten 2015 en 2016. In het bijzonder voorschrift 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 kan worden beoordeeld. Zoals bovenstaand aangegeven is één van de conclusies uit het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier dat de inspecteurs vasthouden aan de 10% extra OZB-verhoging. Uit paragraaf 5.3 (tabel 5.6) blijkt dat Vlissingen de verhoging naar 150% in 2020 reeds geheel heeft verwerkt in de begroting en dus in het berekende relevante tekort. Voor de saneringsbegroting zijn er dan ook geen mutaties meer.

Kostendekkenheid reiniging

In paragraaf 5.4 is berekend of er sprake is van kostendekkendheid bij de reiniging in 2018. Conform bijzonder voorschrift moet er vanaf 2018 structureel sprake zijn van een dekkingspercentage van 100%. Eventuele onderdekking mag niet ten laste komen van de artikel 12-uitkering en wordt dan ook gecorrigeerd in de saneringsbegroting. Geconstateerd is dat er in 2018 geen sprake is van onderdekking bij de reiniging en dat er dan ook geen correctie hoeft plaats te vinden in de saneringsbegroting.

Kostendekkendheid riolering

In paragraaf 5.5 is berekend of er sprake is van kostendekkendheid bij de riolering in 2018. Geconstateerd is dat er in 2018 geen sprake is van onderdekking bij de riolering en dat er dan ook geen correctie hoeft plaats te vinden in de saneringsbegroting.

Precario (aanpak wegvallende precario vanaf 2022)

In paragraaf 5.6 is ingegaan op de precario op kabels en leidingen. Vanaf 2018 is begroot aan precario op kabels en leidingen € 945.000 (Tweede Kwartaalrapportage 2017). In verband met uitspraken van het Gerechtshof en de Hoge Raad dat de gemeente Hulst de kabels en leidingen verplicht moet gedogen heeft Vlissingen voorzichtigheidshalve € 650.000 aan opbrengsten teruggeboekt (begroting 2018). De inspecteurs zijn voor nu hiermee akkoord, echter in het actualisatie-onderzoek in 2023 dient hierop verder te worden ingegaan. Het resterende deel van de precario op kabels en leidingen van € 295.000 kan worden geheven tot en met 2021. De per 2022 wegvallende precario op kabels en leidingen zal door Vlissingen moeten worden meegenomen in de ontwikkelingen van de programmabegroting de komende jaren. Hierop kan worden teruggekomen in het actualisatie-onderzoek 2023. Voor de saneringsbegroting t/m 2021 heeft dit echter geen effect.

Realisatie bezuinigingen 'Agenda voor Herstel'

In paragraaf 6.3 is per cluster ingegaan op het bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel'. In bijlage 6.2 is een specificatie opgenomen van de stand van zaken van dit bezuinigingstraject. De taakstellingen van dit traject zijn reeds geheel in de begroting en meerjarenraming van Vlissingen opgenomen, ook als ze nog niet gerealiseerd zijn, en zijn dus reeds geheel verwerkt in het in paragraaf 7.4 berekende relevant tekort. De inspecteurs zijn van mening dat de nog te realiseren taakstellingen van dit traject geheel gerealiseerd dienen te worden. Geen mutatie op de saneringsbegroting dan ook.

Ad 2) 'Stelpost nog te bezuinigen'

In paragraaf 6.3 is per cluster ingegaan op de bezuinigingstrajecten naar aanleiding van de 'clusteranalyse 2015' en 'Kerntakendiscussie'. Deze worden pas in de begroting en meerjarenraming van Vlissingen verwerkt indien ze zijn gerealiseerd. In bijlage 6.3 is een specificatie opgenomen van deze bezuinigingstrajecten. Zoals beschreven in paragraaf 6.3 zijn de inspecteurs van mening dat er op een aantal posten nog bezuinigingen te realiseren zijn en zien op basis van deze bezuinigingstrajecten dus nog ruimte voor het opnemen van een 'stelpost nog te bezuinigen' in de saneringsbegroting. In het actualisatie-onderzoek in 2023 dient te worden bekeken of dit realistisch is gebleken.

Vanzelfsprekend is aan de gemeente zelf om de keuzes te maken op welke onderdelen te bezuinigen. Dus als de gemeente van mening is dat één of meerdere door de inspecteurs in bijlage 6.3 aangegeven bezuinigingen niet wenselijk zijn dan kan de gemeente daarbij zelf een keuze maken om te bezuinigen of niet. Voorwaarde is daarbij wel dat Vlissingen het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) bijdraagt aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Dat betekent dat de gemeente op andere vlakken de lasten moet verlagen of de baten moet verhogen.

Ad 3) De actualisatie van de beheerplannen

Om de realiteit van de onderhoudsramingen te beoordelen en te bezien of er sprake is van achterstallig onderhoud, zijn in Vlissingen diverse nieuwe beheerplannen opgesteld voor wegen, groen, openbare verlichting, civiele kunstwerken, accommodaties en kades. Deze nieuwe beheerplannen zijn beoordeeld door de inspecteurs. Bij de beoordeling van deze beheerplannen is per kapitaalgoed gekeken naar de hoogte van de noodzakelijke onderhoudskosten en of deze volledig zijn vertaald in de begroting. Getoetst is of de in de beheerplannen gepresenteerde noodzakelijke onderhoudskosten gebaseerd zijn op een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente (het hoogstnoodzakelijk onderhoud om kapitaalvernietiging te voorkomen). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het nu aanwezige achterstallig onderhoud en het reguliere onderhoud in de toekomst. De beoordeling is opgenomen in bijlage 7.3. In onderstaande tabel 7.6 is per kapitaalgoed opgenomen het op basis van deze beoordeling benodigde extra budget. Dit extra benodigd budget is berekend door het door de inspecteurs vastgestelde benodigde budget voor een kapitaalgoed te verminderen met het in de begroting van Vlissingen opgenomen budget voor dit kapitaalgoed.

Tabel 7.6 Extra benodigd budget kapitaalgoederen (bedragen x € 1.000)

Extra benodigd budget (Bedragen x € 1000)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Extra benodigd budget wegen	5.480	-94	301	301	301	301	301	301
Extra benodigd budget groen	0	0	0	0	0	0	0	0
Extra benodigd budget openbare verlichting	67	-85	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Extra benodigd budget civiele kunstwerken	222	381	-56	-57	-57	-57	-57	-57
Extra benodigd budget accommodaties	0	-430	553	553	553	553	553	553
Extra benodigd budget kades	2.251	107	127	127	127	127	127	127
Totaal	8.020	-122	925	924	924	924	924	924
Extra opgenomen in de begroting 2018	0	-381	-368	129	156	156	156	156
Op te nemen in saneringsbegroting	8.020	259	1.293	795	768	768	768	768

Ad 4) Toekomstige baten en lasten (stijging uitkering gemeentefonds)

In de saneringsbegroting wordt rekening gehouden met toekomstige baten en lasten voor zover bekend en in te schatten. Deze post betreft met name de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds, gecorrigeerd voor de als redelijk ingeschatte ontwikkeling van de lasten. Zie voor verdere (cijfermatige) onderbouwing bijlage 7.4.

Uitgangspunt hierbij is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodrager is. Alhoewel zolang de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in dit voorliggende inspectierapport in die periode komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

Tijdens de afronding van het voorliggende inspectierapport zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen. Er dreigen vanaf 2019 grote tekorten op deze vlakken, ondanks de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds op deze vlakken. Daarbij komen ook eventuele extra lasten op het vlak van het Interbestuurlijk programma. Omdat Vlissingen een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteurs zijn dan ook voor nu van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodrager niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociale domein en werk & inkomen. De inspecteurs adviseren dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in het voorliggende inspectierapportrapport.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodrager is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

7.5.3 Sanering algemene reserve

In tabel 7.7 wordt inzicht gegeven in de voorgestelde sanering van de negatieve algemene reserve. De posten worden onder de tabel toegelicht.

Tabel 7.7 Sanering algemene reserve (bedragen x € 1.000)

Omschrijving	Vindplaats	2017	2018	2019	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		-120.260	-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	
2 Saldo saneringsbegroting	Paragraaf 7.5.1	-8.020	-2.440	951											
3 Sanering via passende bijdrage Vlissingen	Paragraaf 7.5.1				2.633	2.675	2.718	2.761	2.805	2.850	2.896	2.942	2.989	3.037	28.307
4 Sanering via aanvullende uitkering GF		8.020	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	5.967	79.987
5 Inschatting daling rente schulden GREX a.g.v. sanering			142	403	838	1.186	1.355	1.855	2.299	2.653	3.009	3.136	3.496	3.856	24.228
Stand te saneren algemene reserve na sanering in jaar t			-116.558	-109.204	-99.733	-89.872	-79.799	-69.183	-58.078	-46.575	-34.671	-22.592	-10.107	2.753	

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

Dit betreft de te saneren algemene reserve, zoals bepaald in paragraaf 4.3 van het voorliggende inspectierapport. Als gevolg van de sanering (punten 2-4) en rente-effecten (punt 5) stijgt de te saneren algemene reserve in 2029 naar het niveau van de 2%-drempel algemene reserve, zoals bepaald in paragraaf 4.3. Naar het oordeel van de inspecteurs wordt daarmee de grondexploitatieproblematiek zoals nu bekend opgelost.

Ad 2) Saldo saneringsbegroting

Dit is het saldo zoals bepaald in paragraaf 7.5.2 voor de jaren 2017 t/m 2019. Zoals eerder aangegeven wordt voorgesteld aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de sanering van de algemene reserve via de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te laten starten in 2018. De sanering via de maximale passende bijdrage van de gemeente Vlissingen start dan in 2020. Vanzelfsprekend echter zullen positieve relevante begrotingssaldi van begrotingsjaren voor 2020 ook worden meegenomen bij de sanering van de negatieve algemene reserve.

Ad 3) Sanering via passende bijdrage van Vlissingen

Hierbij wordt uitgegaan van de berekening in paragraaf 7.5.2 van de hoogte van het saldo van de saneringsbegroting in 2020 als passende bijdrage van Vlissingen. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. Dit is de voorspelde prijsontwikkeling van het bruto binnenlandsproduct in 2020. De in tabel 7.7 per jaar genoemde passende bijdrage dient jaarlijks gedurende de gehele saneringsperiode door Vlissingen te worden bijgedragen aan de sanering van de algemene reserve. Eventueel kan als daar aanleiding toe is deze passende bijdrage aangepast worden via de actualisatieonderzoeken in 2023 en 2028.

Ad 4) 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 2017 tot en met 2028 een jaarlijkse artikel 12-bijdrage nodig zal zijn zodat de algemene reserve van Vlissingen na 2029 geheel is gesaneerd. Uitgangspunt hierbij is dat er over de periode 2018-2028 per jaar een gelijk bedrag wordt uitbetaald als aanvullende uitkering door de fondsbeheerders van het gemeentefonds.

Voorgesteld wordt dan ook aan de fondsbeheerders om voor de periode 2017 t/m 2022 een aanvullende uitkering te verstrekken uit het gemeentefonds ter hoogte van de bedragen genoemd in tabel 7.7 onder punt 4.

Gezien rente-effecten (zie onderstaand punt 5) wordt aan de fondsbeheerders geadviseerd om vanaf 2019 de aanvullende-uitkering over jaar t in januari van jaar t uit te betalen.

Voor de aanvullende uitkering over 2017 en 2018 wordt geadviseerd deze gelijk na het besluit van de fondsbeheerders uit te betalen.

Daarnaast wordt geadviseerd om in 2023 een actualisatie-onderzoek te starten, waarbij onder andere dient te worden ingegaan 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. Zie ook bijzonder voorschrift 3.

Ad 5) Inschatting daling rente schulden grondexploitaties (grex) als gevolg van de sanering

In de te saneren algemene reserve zitten ook de rente-effecten van het waarderen van de voorzieningen grondexploitatie op eindwaarde. Met name in de voorziening voor het Scheldekwardier zit een grote rentecomponent. Een belangrijk deel van de schuldpositie van de gemeente Vlissingen is ook gekoppeld aan het Scheldekwardier middels projectfinanciering. De bedragen uit de sanering via passende bijdrage Vlissingen en sanering via aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moeten jaarlijks ingezet worden om de projectfinanciering af te lossen. Door de bedragen van de jaarlijkse sanering in te zetten voor aflossing van de schulden van het Scheldekwardier zullen de rentelasten dalen. Dit voordeel zal dan meegenomen moeten worden in de berekening van de voorziening op eindwaarde van het Scheldekwardier. De in tabel 7.7 opgenomen besparing op rentelasten is een benadering. De besparing is mede afhankelijk van de rentestand, aflossingsschema van het Scheldekwardier, operationele kasstromen van het Scheldekwardier en tijdelijke herfinancieringen voor het Scheldekwardier. De inspecteurs adviseren dan ook om bij het actualisatie-onderzoek in 2023 en wellicht ook 2028 deze besparing op de rentelasten opnieuw te bekijken en te actualiseren.

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. Deze worden onderstaand opgesomd.

1) Passende bijdrage gemeente Vlissingen

De gemeente Vlissingen dient in de periode 2020-2029 per jaar een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve ter hoogte van € 2,633 miljoen in 2020 en daarna vanaf 2021 jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. In het jaar 2019 dient het saldo van de saneringsbegroting van € 0,951 miljoen gebruikt te worden ter aanvulling van de algemene reserve.

2) Aanvullende uitkering

De aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient vanaf 2020 geheel gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve. Voor 2019 geldt dat voor het deel van de aanvullende uitkering dat boven het bedrag uitkomt dat gebruikt moet worden om het negatieve saldo van de saneringsbegroting te mitigeren. Gezien de rente-effecten wordt vanaf 2020 de aanvullende uitkering over jaar t in januari jaar t uitbetaald.

3) Actualisatie-onderzoek

Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient tenminste in te gaan op:

- de hoogte van de te saneren algemene reserve, zijn de huidige inschattingen bij de herzieningen van de grondexploitaties en benodigde hoogte voorzieningen grondexploitaties realistisch gebleken (zie hoofdstuk 4);

- de hoogte en noodzaak van de aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves (zie hoofdstuk 4);
- de benodigde hoogte van de OZB en lastendeckendheid riolering en reiniging (zie hoofdstuk 5);
- consequenties voor Vlissingen van de rechtszaak (Hulst-Enduris) m.b.t. precario kabels en leidingen en van de wegvallende precario op kabels en leidingen vanaf 2022 (zie hoofdstuk 5);
- bezuinigingsopties, de realisatie van bezuinigingen en de 'stelpost nog te bezuinigen' (zie hoofdstuk 6);
- beheerplan kades/havens (hoofdstuk 7)
- de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen, als optelsom van de andere onderzochte onderdelen in het actualisatie-onderzoek (zie hoofdstuk 7);
- de hoogte van de aanvullende uitkering (zie hoofdstuk 7);
- de inschatting van de rente-effecten van het saneringsbedrag (zie hoofdstuk 7);
- de (resterende) looptijd van de sanering (zie hoofdstuk 7).

4) Artikel 12-status

Zolang Vlissingen een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, blijft de artikel 12-status voor Vlissingen van kracht. In 2019 en eventueel verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk en inkomen, onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.
- 4) De gemeente hoeft voor de periode 2019-2022 niet elk jaar een artikel 12-aanvraag in te dienen.

5) 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. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht te beoordelen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

6) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis)

Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster werk en inkomen is een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein van belang, die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichtingen versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

7) Extern onderzoek sociaal domein

Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve sociaal domein in 2020 als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, dient er in de periode 2019-2022 een monitoring plaats te vinden van de ontwikkelingen bij Porthos en van de bezuinigingstrajecten met als doel dat Vlissingen de toekomstige tekorten die de reserve sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

8) Beoordeling en monitoring door provincie Zeeland

Aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland wordt verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12:

- a) Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b) Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c) Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d) Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve, zie bijzonder voorschrift 5.
- e) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis), zie bijzonder voorschrift 6.
- f) Extern onderzoek sociaal domein, zie bijzonder voorschrift 7.

7.7 Conclusie

Sanering negatieve algemene reserve

In paragraaf 7.5 is ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve. De hoofdlijnen hiervan zijn:

- Vlissingen dient zelf jaarlijks een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve. Deze passende bijdrage is bepaald via een opgestelde saneringsbegroting, waarbij het overschot wordt gebruikt voor de aanzuivering van de negatieve algemene reserve.
- Naast de passende bijdrage van Vlissingen zal voor de sanering van de algemene reserve jaarlijks een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 Fwv nodig zijn.
- De sanering via de maximale passende bijdrage van Vlissingen start in 2020 en loopt tien jaar tot en met 2029.
- De sanering via de aanvullende uitkering start in 2018 en loopt tot en met 2029
- Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten wordt in tabel 7.7 een cijfermatig overzicht gegeven van de sanering van de algemene reserve, de passende bijdrage van Vlissingen en de benodigde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent dat Vlissingen vanaf 2020 een passende bijdrage dient te leveren van € 2,633 miljoen (daarna jaarlijks geïndexeerd met 1,6%). De door de inspecteurs voorgestelde aanvullende uitkering uit het gemeentefonds is: 2017 € 8,02 miljoen, 2018-2028 € 6 miljoen per jaar en 2029 € 5,967 miljoen.

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden 8 bijzondere voorschriften voorgesteld:

- 1) Een jaarlijkse passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve.
- 2) Aanvullende uitkering dient gebruikt te worden voor sanering algemene reserve en dient in januari van het betreffende jaar uitbetaald te worden.
- 3) Actualisatie onderzoek in 2023 en afhankelijk van de situatie ook omstreeks 2028
- 4) Artikel 12-satus voor Vlissingen blijft van kracht zolang de gemeente een aanvullende uitkering ontvangt. In 2019 en eventueel verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk en inkomen.
- 5) Gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten dienen te worden gebruikt voor de sanering van de negatieve algemene reserve.
- 6) Extern onderzoek cluster werk en inkomen (Orionis).
- 7) Extern onderzoek sociaal domein
- 8) Beoordeling en monitoring provincie Zeeland via jaarlijkse provinciale verlag.

Onderzoek historie Scheldekwartier

In het kader van het artikel 12-traject Vlissingen hebben de inspecteurs onderzoek gedaan naar de historie van het Scheldekwartier. In bijlage 7.2 is dit onderzoek opgenomen. De conclusies van het onderzoek zijn als volgt:

- 1) Grondexploitatie is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, dat is het vertrekpunt. Indien het daarbij gepaard gaande actieve grondbeleid resulteert in daaruit voortvloeiende tekorten betreft het bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds. De inspecteurs zien geen aanleiding in het artikel 12-onderzoek Vlissingen om te tornen aan de terughoudendheid om grondexploitatieverliezen af te wentelen op de collectiviteit via een artikel 12-uitkering. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode 2008-2015 er slechts een beperkt beroep vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 hoeft te worden gedaan. Daarmee heeft dit op solidariteit gebaseerde stelsel aangetoond dat het ook in tijden van crisis nog steeds robuust is.
- 2) Het historisch onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Het niet geheel uitvoeren van deze adviezen heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.
- 3) Op basis van het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier hebben de inspecteurs handelen (of nalaten) opgesomd die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag naar (mede)schuld. Op basis van de beschreven handelingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag. De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de Inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.
- 4) De inspecteurs houden ook in dit rapport vast aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Toekomstige baten en lasten

Het algemene uitgangspunt is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodragers is. Alhoewel zolang de gemeente een

aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. De toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in dit voorliggende inspectierapport in die periode komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

Tijdens de afronding van het voorliggende inspectierapport zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen. Er dreigen mogelijk vanaf 2019 grote tekorten op deze vlakken. Omdat dit onderdeel nog in ontwikkeling is, is dit ook met onzekerheid omgeven. Daarbij komen ook eventuele extra lasten op het vlak van andere opgaven uit het Interbestuurlijk programma. Omdat Vlissingen een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteurs zijn dan ook voor nu van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodragers niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociale domein en werk & inkomen. De inspecteurs adviseren dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in het voorliggende inspectierapportrapport.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

8 Conclusie en advies

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2017 voor de derde keer en voor het jaar 2018 voor de vierde keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds.

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 aan Vlissingen voor de periode 2017-2029 de volgende aanvullende uitkeringen uit het gemeentefonds te verstrekken:

- 2017: € 8.020.000
- 2018 t/m 2028: € 6.000.000 per jaar
- 2029: € 5.967.000

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

1) Passende bijdrage gemeente Vlissingen

De gemeente Vlissingen dient in de periode 2020-2029 per jaar een passende bijdrage te leveren aan de sanering van de algemene reserve ter hoogte van € 2,633 miljoen in 2020 en daarna vanaf 2021 jaarlijks geïndexeerd met 1,6%. In het jaar 2019 dient het saldo van de saneringsbegroting van € 0,951 miljoen gebruikt te worden ter aanvulling van de algemene reserve.

2) Aanvullende uitkering

De aanvullende uitkering uit het gemeentefonds dient vanaf 2020 geheel gebruikt te worden voor de sanering van de algemene reserve. Voor 2019 geldt dat voor het deel van de aanvullende uitkering dat boven het bedrag uitkomt dat gebruikt moet worden om het negatieve saldo van de saneringsbegroting te mitigeren. Gezien de rente-effecten wordt vanaf 2020 de aanvullende uitkering over jaar t in januari jaar t uitbetaald.

3) Actualisatie-onderzoek

Gezien de onzekerheden waarmee de grondexploitatieberekeningen zijn omgeven en eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve wordt een actualisatie-onderzoek uitgevoerd, te beginnen in 2023 en afhankelijk van de situatie eventueel ook omstreeks 2028. Dit onderzoek dient tenminste in te gaan op:

- de hoogte van de te saneren algemene reserve, zijn de huidige inschattingen bij de herzieningen van de grondexploitaties en benodigde hoogte voorzieningen grondexploitaties realistisch gebleken (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en noodzaak van de aanwezige bestemmingsreserves en voorzieningen (zie hoofdstuk 4);
- de hoogte en mogelijke aanwending van de stille reserves (zie hoofdstuk 4);
- de benodigde hoogte van de OZB en lastendeckendheid riolering en reiniging (zie hoofdstuk 5);
- consequenties voor Vlissingen van de rechtszaak (Hulst-Enduris) m.b.t. precario kabels en leidingen en van de wegvallende precario op kabels en leidingen vanaf 2022 (zie hoofdstuk 5);
- bezuinigingsopties, de realisatie van bezuinigingen en de 'stelpost nog te bezuinigen' (zie hoofdstuk 6);
- beheerplan kades/havens (hoofdstuk 7)
- de hoogte van de passende bijdrage door Vlissingen, als optelsom van de andere onderzochte onderdelen in het actualisatie-onderzoek (zie hoofdstuk 7);

- de hoogte van de aanvullende uitkering (zie hoofdstuk 7);
- de inschatting van de rente-effecten van het saneringsbedrag (zie hoofdstuk 7);
- de (resterende) looptijd van de sanering (zie hoofdstuk 7).

4) Artikel 12-status

Zolang Vlissingen een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, blijft de artikel 12-status voor Vlissingen van kracht. In 2019 en eventueel verder zal de inspecteur onderzoek uitvoeren op de het vlak van het sociaal domein en werk en inkomen, onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.
- 4) De gemeente hoeft voor de periode 2019-2022 niet elk jaar een artikel 12-aanvraag in te dienen.

5) 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. Aan gedeputeerde staten van Zeeland wordt verzocht te beoordelen of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve.

6) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis)

Gezien de omvang van de overschrijding op het cluster werk en inkomen is een meer cyclische op verbetering gerichte externe doorlichting van de situatie van het beleidsterrein van belang, die voor een belangrijk deel wordt uitgevoerd door Orionis. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

Doel hiervan is om via deze externe doorlichtingen versneld te komen tot een situatie waarbij geconstateerd wordt dat op de genoemde terreinen geen wezenlijke verbeteringen van efficiency en effectiviteit meer mogelijk zijn. De huidige afwijking op het cluster rechtvaardigt een dergelijk continu en doorlopend proces totdat uit (extern) onderzoek blijkt dat verdere optimalisering niet meer mogelijk is.

7) Extern onderzoek sociaal domein

Gezien de ontwikkelingen bij Porthos en gezien de uitputting van de reserve sociaal domein in 2020 als niets wordt gedaan om te toekomstige tekorten op het vlak van de Wmo en jeugd te mitigeren, dient er in de periode 2019-2022 een monitoring plaats te vinden van de ontwikkelingen bij Porthos en van de bezuinigingstrajecten met als doel dat Vlissingen de toekomstige tekorten die de reserve sociaal domein te boven gaan zelf dekt. Daarom dient:

- a) In de periode 2019-2022 via een externe doorlichting de voortgang van de in uitvoering zijnde bezuinigingsplannen geëvalueerd te worden.
- b) Daarbij tegelijkertijd de stand van zaken aangaande efficiency en effectiviteit van het beleid en de uitvoering te beoordelen en te onderzoeken en daaropvolgend via uitvoeringsplannen te verbeteren.
- c) Dit alles in de vorm van een cyclus met de doorlooptijd van een jaar.

8) Beoordeling en monitoring door provincie Zeeland

Aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland wordt verzocht de volgende punten te beoordelen en te monitoren en hiervan verslag te doen in het jaarlijkse provinciale verslag in het kader van artikel 12:

- a) Verloop (negatieve) algemene reserve.
- b) Verloop bestemmingsreserves en voorzieningen.
- c) Verloop verliesvoorziening grondexploitaties en risicovoorziening grondexploitaties.
- d) Of eventuele gerealiseerde positieve grondexploitatieopbrengsten ten goede komen aan de algemene reserve, zie bijzonder voorschrift 5.
- e) Extern onderzoek cluster Werk en inkomen (Orionis), zie bijzonder voorschrift 6.
- f) Extern onderzoek sociaal domein, zie bijzonder voorschrift 7.

Den Haag, 12 november 2018

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

2017

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde Selectiegroep	Vlissingen	Afwijking
Structuurkenmerken									
Aantal inwoners	40.318	46.023	47.873	49.328	46.997	44.454	45.832	44.451	-3%
Onroerende zaak belastingen									
Waarde woningen (x € 1 mln.)	3.328	2.887	3.993	4.681	3.859	3.446	3.699	3.338	-10%
Waarde niet-woningen gebruiker (x € 1 mln.)	1.028	777	1.033	1.501	897	883	1.020	1.027	1%
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 mln.)	1.040	814	1.083	1.501	962	897	1.049	1.064	1%
Waarde totaal (x € 1 mln.)	5.396	4.477	6.109	7.682	5.717	5.226	5.768	5.428	-6%
Aandeel woningen in waarde totaal	62%	64%	65%	61%	67%	66%	64%	61%	-4%
Aandeel niet_woningen in waarde totaal	38%	36%	35%	39%	33%	34%	36%	20%	-45%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	133.824	97.277	127.598	155.733	121.635	117.548	125.603	122.112	-3%
Volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	151	209	148	166	155	144	162	171	5%
Bijstandontvangers	24	41	27	27	32	22	29	43	50%
Uitkeringsontvangers	85	148	74	72	109	68	92	93	1%
Minderheden	84	31	49	106	53	91	69	73	6%
Volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	223	170	228	191	229	219	210	203	-3%
Inwoners > 64 jaar	174	236	209	228	195	217	210	220	5%
Inwoners 75 - 85 jaar	56	78	65	77	54	71	67	67	0%
Volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	950	1.057	1.120	714	1.135	955	988	1.130	14%
Regionaal klantenpotentieel	511	1.137	1.415	195	1.265	494	836	1.527	83%
Volumina bebouwingsstructuur									
Oppervlakte land	1.830	2.191	4.840	1.397	4.093	2.029	2.730	3.432	26%
Woonruimten	19.191	24.305	23.665	26.166	22.368	20.530	22.704	22.935	1%
Omgevingsadressendichtheid	52.200	42.485	41.059	82.528	36.102	42.087	49.410	43.599	-12%
Kernen	3	2	4	2	1	3	3	3	20%
Bedrijfsvestigingen	4.034	2.866	4.117	4.714	4.381	3.711	3.971	2.880	-27%
Volumina leerlingen									
Leerlingen speciaal onderwijs	2.350	788	1.432	1.108	1.335	447	1.243	196	-84%
Leerlingen voortgezet onderwijs	1.426	362	3.911	1.701	4.593	2.730	2.454	1.085	-56%

2018

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde Selectiegroep	Vlissingen	Afwijking
Structuurkenmerken									
Aantal inwoners	40.709	45.937	48.019	51.027	47.340	44.417	46.242	44.394	-4%
Onroerende zaak belastingen									
Waarde woningen (x € 1 mln.)	3.473	3.044	4.101	4.969	3.892	3.544	3.837	3.346	-13%
Waarde niet-woningen gebruiker (x € 1 mln.)	988	817	1.033	1.365	934	875	1.002	1.094	9%
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 mln.)	1.000	846	1.079	1.372	987	888	1.029	1.138	11%
Waarde totaal (x € 1 mln.)	5.461	4.707	6.213	7.706	5.812	5.307	5.867	5.578	-5%
Aandeel woningen in waarde totaal	64%	65%	66%	64%	67%	67%	65%	60%	-8%
Aandeel niet_woningen in waarde totaal	36%	35%	34%	36%	33%	33%	35%	20%	-41%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	134.135	102.456	129.376	151.008	122.761	119.470	126.534	125.636	-1%
Volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	154	208	151	169	159	144	164	172	4%
Bijstandontvangers	24	41	28	27	33	23	29	44	51%
Uitkeringsontvangers	85	149	74	71	109	68	93	95	2%
Minderheden	87	35	49	113	58	94	73	76	5%
Volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	221	170	227	196	228	220	210	203	-4%
Inwoners > 64 jaar	176	241	213	224	200	220	212	223	5%
Inwoners 75 - 85 jaar	56	79	67	74	56	72	67	67	0%
Volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	951	1.057	1.119	719	1.136	953	989	1.129	14%
Regionaal klantenpotentieel	511	1.135	1.414	202	1.266	489	836	1.523	82%
Volumina bebouwingsstructuur									
Oppervlakte land	1.836	2.191	4.840	1.397	4.092	2.029	2.731	3.432	26%
Woonruimten	19.203	24.288	23.623	26.173	22.289	20.517	22.682	22.917	1%
Omgevingsadressendichtheid	52.251	42.601	41.057	82.707	36.064	42.019	49.450	43.496	-12%
Kernen	3	2	4	2	1	3	3	3	20%
Bedrijfsvestigingen	4.083	2.972	4.177	5.007	4.517	3.782	4.090	2.989	-27%
Volumina leerlingen									
Leerlingen speciaal onderwijs	2.356	776	1.462	1.144	1.279	469	1.248	180	-86%
Leerlingen voortgezet onderwijs	1.378	346	3.827	1.726	4.576	2.714	2.428	1.120	-54%

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

2017

Verdeelmaatstaf	Gemeente: Vlissingen		Gemeente: Selectiegroep		Verschil	
	Inwoners: 44.451		Inwoners: 45.832		Verschil per inwoner	Verschil absoluut
	Nettolasten (x 1.000)	Nettolasten per inwoner (x 1)	Nettolasten (x 1.000)	Nettolasten per inwoner (x 1)		
waarde_woningen_eigenaar	-2.956	-67	-3.276	-71	4	178
waarde_niet_woningen_gebruiker	-905	-20	-899	-20	0	0
waarde_niet_woningen_eigenaar inwoners	-1.164 9.720	-26 219	-1.148 10.022	-25 219	-1 0	-44 0
kernen_met_500_adressen_of_meer	79	2	132	3	-1	-44
Belastingcapaciteit_niet_woningen_eigenaren_in mln	405	9	400	9	0	0
inwoners_kl_20_jaar	3.130	70	3.334	73	-3	-133
inwoners_gr_64_jaar	1.113	25	1.100	24	1	44
inwoners_75__85_jaar	111	2	116	3	-1	-44
lage_inkomens	323	7	317	7	0	0
lage_inkomens_drempel	3.475	78	3.392	74	4	178
bijstandsonvangers	5.772	130	3.994	87	43	1.911
uitkeringsontvangers	507	11	519	11	0	0
minderheden	1.484	33	1.445	32	1	44
minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0
eenouderhuishoudens	500	11	524	11	0	0
huishoudens	2.928	66	2.900	63	3	133
klantenpotentieel_lokaal	2.815	63	2.537	55	8	356
klantenpotentieel_regionaal	2.163	49	1.231	27	22	978
leerlingen_VSO	65	1	410	9	-8	-356
leerlingen_VO	575	13	1.300	28	-15	-667
achterstandleerlingen drempel	0	0	0	0	0	0
extra_groei_jongeren	0	0	0	0	0	0
extra_groei_leerlingen_VO	0	0	53	1	-1	-44
oppervlakte_land	202	5	161	4	1	44
opp_land_x_factor_bodem_gemeente	143	3	111	2	1	44
oppervlakte_binnenwater	28	1	9	0	1	44
oppervlakte_buitenwater (maximaal 10.000)	328	7	1	0	7	311
oppervlak_bebouwing	261	6	212	5	1	44
opp_beb_woonkern_x_bodemfactor	980	22	1.030	22	0	0
opp_beb_buitengebied_x_bodemfactor	266	6	78	2	4	178
woonruimten	1.887	42	1.868	41	1	44
woonruimten_x_bodemfactor_woonkern	1.916	43	1.779	39	4	178
hist_kern_l_kl_41_ha	74	2	35	1	1	44
hist_kern_l_gr_40_ha	0	0	0	0	0	0
hist_kern_l_gr_64_ha	0	0	277	6	-6	-267
historische_waterweg	71	2	54	1	1	44
bewoonde_oorden_1930	294	7	196	4	3	133
bewoond_oord_historische_kern	705	16	221	5	11	489
isv_a	32	1	19	0	1	44
isv_b	30	1	18	0	1	44
omgevingsadressendichtheid* wr/1000	4.467	100	5.062	110	-10	-445
omgevingsadressendichtheid drempel	0	0	0	0	0	0
oeverlengte_x_factor_bodem	21	0	19	0	0	0
oeverlengte_x_factor_bodem_x_dichtheidsfactor	162	4	234	5	-1	-44
kernen	39	1	32	1	0	0
kernen_x_bodemfactor_buitengebied	68	2	58	1	1	44
bedrijfsvestigingen	311	7	429	9	-2	-89
vast_bedrag	340	8	340	7	1	44
vast_bedrag_Amsterdam	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Rotterdam	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Den_Haag	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Utrecht	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Baarle_Nassau	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_waddengemeenten	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten < 2500	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten 2501- 7500	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten > 7501	0	0	0	0	0	0
loonkostensubsidie	0	0	46	1	-1	-44
eenpersoonshuishoudens	288	6	258	6	0	0
oppervlak_bebouwing_woonkernen	635	14	710	15	-1	-44
oppervlak_bebouwing_buitengebied	316	7	92	2	5	222
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	0	0	0	0	0
Suppletie- uitkeringen	193	4	73	2	2	89
Art. 12	0	0	0	0	0	0
Wmo	4.152	93	4.137	90	3	133
Sociaal domein	64.268	1446	27.195	593	853	37.917
Integratie- uitkeringen	298	7	119	3	4	178
Decentralisatie- uitkeringen	10.403	234	971	21	213	9.468
Totaal algemene uitkeringen	123.319	2.773	74.248	1.618	1.155	51.341

* Zonder uitkeringsfactor

2018

Verdeelmaatstaf	Gemeente: Vlissingen		Gemeente: Selectiegroep		Verschil	
	Inwoners: 44.394		Inwoners: 46.242			
	Nettolasten (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Nettolasten (x € 1.000)	Nettolasten per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner (x € 1)	Verschil absoluut (x € 1.000)
waarde_woningen_eigenaar	-2.821	-64	-3.235	-70	6	266
waarde_niet_woningen_gebruiker	-964	-22	-883	-19	-3	-133
waarde_niet_woningen_eigenaar	-1.244	-28	-1.125	-24	-4	-178
inwoners	10.284	232	10.712	232	0	0
kernen_met_500_adressen_of_meer	84	2	139	3	-1	-44
Belastingcapaciteit_niet_woningen_eigenaren_in mln	457	10	413	9	1	44
inwoners_kl_20_jaar	3.287	74	3.553	77	-3	-133
inwoners_gr_64_jaar	1.188	27	1.183	26	1	44
inwoners_75__85_jaar	118	3	123	3	0	0
lage_inkomens	341	8	341	7	1	44
lage_inkomens_drempel	3.686	83	3.695	80	3	133
bijstandsonvangers	6.233	140	4.309	93	47	2.087
uitkeringsontvangers	544	12	552	12	0	0
minderheden	1.635	37	1.626	35	2	89
minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0
eenouderhuishoudens	537	12	562	12	0	0
huishoudens	3.090	70	3.096	67	3	133
klantenpotentieel_lokaal	2.961	67	2.696	58	9	400
klantenpotentieel_regionaal	2.279	51	1.308	28	23	1.021
leerlingen_VSO	63	1	434	9	-8	-355
leerlingen_VO	625	14	1.356	29	-15	-666
achterstandsleerlingen drempel	0	0	0	0	0	0
extra_groei_jongeren	0	0	48	1	-1	-44
extra_groei_leerlingen_VO	0	0	30	1	-1	-44
oppervlakte_land	213	5	169	4	1	44
opp_land_x_factor_bodem_gemeente	153	3	119	3	0	0
oppervlakte_binnenwater	29	1	10	0	1	44
oppervlakte_buitenwater (maximaal 10.000)	346	8	1	0	8	355
oppervlak_bebouwing	266	6	225	5	1	44
opp_beb_woonkern_x_bodemfactor	1.028	23	1.077	23	0	0
opp_beb_buitengebied_x_bodemfactor	258	6	89	2	4	178
woonruimten	1.987	45	1.967	43	2	89
woonruimten_x_bodemfactor_woonkern	2.017	45	1.873	41	4	178
hist_kern_l_kl_41_ha	78	2	36	1	1	44
hist_kern_l_gr_40_ha	0	0	0	0	0	0
hist_kern_l_gr_64_ha	0	0	292	6	-6	-266
historische_waterweg	75	2	57	1	1	44
bewoonde_oorden_1930	310	7	207	4	3	133
bewoond_oord_historische_kern	743	17	233	5	12	533
isv_a	34	1	20	0	1	44
isv_b	32	1	19	0	1	44
omgevingsadressendichtheid* wr/1000	4.699	106	5.342	116	-10	-444
omgevingsadressendichtheid drempel	0	0	0	0	0	0
oeverlengte_x_factor_bodem	22	0	20	0	0	0
oeverlengte_x_factor_bodem_x_dichtheidsfactor	171	4	253	5	-1	-44
kernen	41	1	34	1	0	0
kernen_x_bodemfactor_buitengebied	72	2	61	1	1	44
bedrijfsvestigingen	340	8	466	10	-2	-89
vast_bedrag	358	8	358	8	0	0
vast_bedrag_Amsterdam	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Rotterdam	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Den_Haag	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Utrecht	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_Baarle_Nassau	0	0	0	0	0	0
vast_bedrag_waddengemeenten	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten < 2500	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten 2501-7500	0	0	0	0	0	0
inwoners_waddengemeenten > 7501	0	0	0	0	0	0
loonkostensubsidie	0	0	48	1	-1	-44
eenpersoonshuishoudens	312	7	280	6	1	44
oppervlak_bebouwing_woonkernen	666	15	744	16	-1	-44
oppervlak_bebouwing_buitengebied	306	7	105	2	5	222
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	0	0	0	0	0
Suppletie-uitkeringen	105	2	44	1	1	44
Art. 12	0	0	0	0	0	0
Wmo	4.291	97	4.309	93	4	178
Sociaal domein	66.380	1495	27.610	597	898	39.866
Integratie-uitkeringen	338	8	136	3	5	222
Decentralisatie-uitkeringen	9.404	212	642	14	198	8.790
Totaal uitkering GF	127.456	2.873	77.778	1.681	1.192	52.918

* Zonder uitkeringsfactor

Bijlage 1.3: Aanvullende uitkering 2016

1) Artikel 12-rapport 2016

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.

Begrotingstekort en aanvullende uitkering 2016

Op de door de raad vastgestelde begroting zijn een aantal correcties doorgevoerd, in het bijzonder op basis van de kwartaalrapportages, de precariobelasting en de lastenverzwarende grondexploitatiekosten. Deze correcties leiden tot een relevant tekort voor 2016 van € 1.434.000. In het artikel 12-rapport hebben de inspecteurs dan ook een aanvullende steun voorgesteld van € 1.434.000 over het jaar 2016. Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden acht 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 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.

Sanering negatieve algemene reserve

In het inspectierapport over 2016 is ook ingegaan op de sanering van de door de grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve (€ 119,756 miljoen inclusief vorming 2% drempel algemene reserve, stand t/m tweede kwartaalrapportage 2016). 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 actualisatie-onderzoek 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 (inspectierapport 2016, 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%⁵ 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 toegroeid 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 toegroeid 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 het inspectierapport 2016 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 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 volgende zaken maken hier deel van uit:

- 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 het rapport 2016 nog niet betrokken periode over 2016 en over 2017. Het definitieve beeld kan pas geschetst worden in het inspectierapport over 2017-2018. Overigens is afgesproken met de gemeente Vlissingen en

⁵ De inspecteurs geven in het inspectierapport 2016 aan 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 artikel 12-rapport over 2017 opnieuw worden beoordeeld.

de provincie Zeeland om het inspectierapport over 2017-2018 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.

Bij bovenstaand voorgestelde sanering van de negatieve algemene reserve zijn de inspecteurs van mening dat de negatieve algemene reserve in de periode 2020 t/m 2029 stijgt naar een niveau van € 2,6 miljoen positief (vorming 2% drempel algemene reserve, stand inspectierapport 2016) en dat daarmee de grondexploitatieproblematiek zoals nu bekend wordt opgelost.

2) Reactie gemeente

De raad van de gemeente Vlissingen heeft per brief van 23 februari 2017 aangegeven in te stemmen met het voorgestelde bedrag van € 1.434.000 voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2016 en de voorschriften van de inspecteur op te volgen. Wel geeft de raad daarbij het volgende aan:

- De raad is teleurgesteld dat het onderzoek naar de aankoop van het Scheldekwartier nog niet is afgerond. Het belang van dit onderzoek is groot omdat de aankoop van het Scheldekwartier een belangrijke oorzaak is van de negatieve reserve en de aankoop meer doelen heeft gehad dan alleen maar een Vlissingers belang. Ook de koppeling van de groei van de OZB aan de schuldvraag vergt snelle duidelijkheid. De raad is van mening dat het niet reëel is de OZB te verhogen boven de 140% zolang die duidelijkheid er niet is.
- Ten aanzien van het eerste advies van het opstellen van de saneringsbegroting kan de raad zich niet vinden in de conclusie van de inspecteurs dat het voorlopige saldo van de saneringsbegroting van € 3,7 miljoen op basis van het huidige inzicht nog niet voldoende is. Momenteel is de gemeente druk bezig met het actualiseren van de beheerplannen van de kapitaalgoederen, verdiepende onderzoeken naar aanleiding van de clusteranalyse en een finaal traject van een kerntakendiscussie. De raad is van mening dat de gemeente al de maximale inspanning verricht en dat verdere bezuinigingen onacceptabele gevolgen hebben voor de inwoners en ondernemers. Stapeling van problemen bedreigen een gezonde en duurzame ontwikkeling van Vlissingen en dit vraagt volgens de raad om een bovengemiddelde aandacht voor de sociale en economische structuur van Vlissingen waarvoor momenteel amper financiële ruimte aanwezig is.
- Ook wordt een kanttekening gemaakt bij het voorschrift inzake de kostendekkendheid van de reiniging. Bij het opstellen van de volgende Programmabegroting zal de systematiek aangepast worden zodat 100% dekkendheid wordt gerealiseerd. Dit zal echter pas vanaf 2018 gelden en niet 2017 zoals opgenomen in het rapport aangezien de Programmabegroting 2017 reeds is verstuurd.

3) Advies provincie Zeeland

Op 14 maart 2017 heeft de provincie Zeeland geadviseerd over het rapport van de inspecteurs. De provincie stemt in met het voorgestelde bedrag van € 1.434.000 voor de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2016.

Voor wat betreft de bijzondere voorwaarden die aan de aanvullende uitkering worden verbonden kan de provincie instemmen met de voorschriften 3 tot en met 8. De voorschriften 1 (saneringsbegroting 2017-2020 met maximale gemeentelijke bijdrage in 2020) en 2 (met ingang van 2017 verhogen OZB naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde in 2020) voorziet de provincie van de volgende adviezen:

- 1) De provincie is het eens met de conclusie dat de reeds ingezette bezuinigingen gerealiseerd dienen te worden. Of er daarbovenop nog ruimte is voor aanvullende ombuigingen zal moeten blijken uit de reeds lopende verdiepende onderzoeken naar

aanleiding van de clusteranalyse en het traject van de kerntakendiscussie. Als de gemeente hiermee onderbouwd kan aantonen wat er echt mogelijk is en daar daadwerkelijk invulling aan geeft is er volgens de provincie sprake van de gewenste maximale gemeentelijk inspanning. Het daarbovenop dwingend vanuit een meer 'boekhoudkundige' benadering opleggen van een forse extra bezuinigingsverplichting zal schadelijk zijn voor de leefbaarheid en de (regionale) economische ontwikkeling van de gemeente of zelfs maatschappelijk ontwrichtende gevolgen hebben. Ook kunnen extra bezuinigingen de uitvoering van de taken als centrumgemeente raken. Dit alles klemmt temeer omdat de bezuinigingen een langdurig karakter zullen hebben, aldus de provincie.

- 2) De provincie geeft aan dat een belastingvoorschrift in de vorm van een extra opslag van 20% (van 120% naar 140%) van de OZB-tarieven in de regel te billijk is in het geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten. In uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek is zelfs een hogere opslag niet uitgesloten. In het rapport wordt geconstateerd dat een belangrijk deel van de artikel 12-problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie en dan met name bij het plan Scheldekwartier. De provincie is van oordeel dat er een extra belastinginspanning van een artikel 12-gemeente gevraagd mag worden maar wel dat het belastingvoorschrift proportioneel moet zijn. Ook hier geldt dat de maatregel een zeer langdurig karakter zal hebben en daardoor op den duur contraproductief kan uitwerken op de (economische) aantrekkingskracht van de gemeente en daarmee ook op de economische uitvoerbaarheid van de bestemmingsplannen. Het argument dat de lokale woonlasten in Vlissingen relatief laag zijn voor een artikel 12-gemeente en daarom ruimte bieden voor verhoging gaat maar deels op, naar de mening van de provincie. De belastingtarieven van Vlissingen behoren al jarenlang tot de hoogste in de regio. De lagere woonlasten zijn het gevolg van de lage gemiddelde WOZ-waarde welke op hun beurt weer een afspiegeling zijn van de sociale structuur (relatief veel goedkope woningen) en de marktwaarden. Het via artikel 12 gelijktrekken van woonlasten per huishouden met gemeenten waar de gemiddelde WOZ-waarde veel hoger ligt krijgt daarmee het karakter van inkomensbeleid en doet geen recht aan de uitgangspunten van de verdeling van het gemeentefonds waar juist de belastingcapaciteit per gemeente (gedeeltelijk) als vereveningsmiddel worden ingezet. De opzet van het gemeentefonds beoogt dat gemeenten met eenzelfde belastingtarief vergelijkbare voorzieningen kunnen leveren, volgens de provincie.

In zijn algemeenheid vraagt de provincie zich af of in het verlengde van het artikel 12-proces vanuit bijvoorbeeld het periodiek onderhoud van het gemeentefonds de casus Vlissingen verder onderzocht kan worden. Gelet op het bovenstaande sluit de provincie niet uit dat het verdeelstelsel voor de individuele gemeente Vlissingen een onbedoeld slechte aansluiting op de kostenstructuur heeft.

4) Advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Op 16 mei heeft als laatste de Rfv geadviseerd over de toepassing van artikel 12 Fw voor Vlissingen, met in achtneming van alle bovenstaande reacties van gemeente en provincie.

De Raad geeft aan dat met het artikel 12-rapport over 2016 een tussenbalans wordt opgemaakt. De Raad stelt vast dat de sanering van de gemeentelijke begroting vooralsnog niet erg hoopvol stemt. Naast het feit dat de gemeente met nieuwe tegenvallers te maken heeft gekregen lopen de geplande bezuinigingen achter op schema en heeft de gemeente nagelaten de OZB-tarieven te verhogen. Er zijn vooralsnog geen aantoonbare structureel versturende kenmerken gevonden die een verklaring zouden kunnen bieden voor structureel hogere kosten. De gemeente zal de uitgaven in lijn moeten brengen met de inkomsten, aldus de Raad.

Met betrekking tot de grondexploitatie wordt door de Raad aangegeven dat voor alles op basis van inhoudelijke overwegingen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woningbehoefte in de regio zal moeten worden vastgesteld. De financiële consequenties daarvan voor Vlissingen zullen moeten worden vertaald door het aantal grondexploitaties zoveel mogelijk te beperken en desnoods met verlies te verkopen. Voor wat betreft de grondexploitatie van het Scheldekwardier geeft de Raad in overweging deze geheel af te stoten dan wel onder te brengen in een aparte rechtspersoon. Het onderzoek na de aankoop van het Scheldekwardier is nog niet afgerond maar voor zover er sprake is geweest van een afwenteling van de risico's op de gemeente Vlissingen ten faveure van rijksdoelstellingen past het volgens de Raad dat het Rijk daar alsnog zijn verantwoordelijkheid voor neemt, door een bijdrage te leveren.

De Raad is ook van mening dat in aanvulling op de lopende onderzoeken in het volgende afrondende rapport nadrukkelijk zal moeten worden bezien of de reserves in het Sociaal Domein aangehouden moeten worden en tot welk bedrag en zal er een plan voor het opvangen van het gemis aan precario-opbrengsten gepresenteerd moeten worden.

Ten aanzien van het saneringstraject wordt door de Raad gesteld dat de aanvang en duur van de saneringsperiode afhankelijk zijn van de bereidheid van de gemeente zelf ook de maximale inspanning te leveren. De Raad stelt daarom voor om onder strikte voorwaarden de sanering van de negatieve reserve al voor 2020 te laten aanvangen. Naast het feit dat dit de gemeente iets meer financiële ruimte biedt, is het ook gunstiger voor de collectiviteit van de gemeenten. De voorwaarde is dan wel dat de gemeente Vlissingen per 2018 het gewogen gemiddelde OZB tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde brengt⁶ en een reële meerjarenbegroting aanbiedt waarbij de inkomsten en uitgaven in 2020 structureel in evenwicht zijn zodat de gemeente maximaal kan bijdragen aan de sanering van de negatieve reserve⁷.

Het artikel 12-rapport over 2016 is niet meer dan een tussenstand, aldus de raad. De voorgestelde aanvullende uitkering over 2016 is in het licht van de totale omvang van de problemen slechts van beperkte betekenis. De Raad kan dan ook instemmen met het voorstel van inspecteurs om Vlissingen voor het jaar 2016 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 1.434.000. De Raad acht daarbij de voorwaarden voor de aanvullende steun passend. Ook kan de Raad instemmen met afronding van het artikel 12-rapport over 2017 na het verschijnen van de jaarrekening. Dit omdat dit rapport de basis moet bieden voor de aanvullende steun ten behoeve van het saneren van de negatieve reserve.

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:

- Het voorgestelde bedrag van de inspecteurs is overgenomen waardoor voor 2016 een aanvullende uitkering van € 1.434.000 wordt toegekend. Hieraan zijn, conform advies inspecteurs, een achttal bijzondere voorwaarden verbonden zodat dat de gemeente o.a. zelf meer (maximaal) gaat bijdragen.
- Over de opmerking van de gemeente dat de eigen inspanning al maximaal is, is in het besluit van de beheerders van het gemeentefonds opgenomen dat lopende

⁶ Navraag bij de Rfv leert dat hiermee wordt bedoeld dat in de begroting 2018 per 2020 150% worden gerealiseerd.

⁷ Navraag bij de Rfv leert dat hiermee wordt bedoeld dat naast extra bezuinigingen op de clusters boven het gemeentefonds er ook op clusters waar Vlissingen nu onder het niveau van het gemeentefonds besteedt erin slaagt het uitgavniveau nog verder te verlagen of kostenbesparingen weet te realiseren (bv. via samenwerking of uitbesteding) of andere inkomsten kan aanboren of verhogen (bv. via toeristenbelastingen of hogere OZB).

onderzoeken uitsluitsel zullen geven over de maximale eigen bijdrage van de gemeente en de hoogte van de uiteindelijke aanvullende uitkering. In het rapport over 2016 wordt een eerste cijfermatige indicatie gegeven van de op te stellen saneringsbegroting en de sanering van de negatieve algemene reserve. Het definitieve beeld kan pas geschetst worden in het volgende inspectierapport.

- Het verzoek van de gemeente over hoogte OZB-tarief (140% i.p.v. 150%) is nu niet overgenomen. Omvang en achtergrond van de financiële problematiek rechtvaardigen (vooral nog) een extra opslag. De grondexploitatie Scheldekwartier is een van de belangrijkste oorzaken van de verzwakte financiële positie van Vlissingen. Gezien dit belang en de verschillende betrokken partijen wordt de historie ervan onderzocht, waarbij ook gekeken wordt of een deel verhaald kan worden op andere partijen. Indien de uitkomst van dit onderzoek daartoe aanleiding geeft kan de hoogte van de OZB in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld. Daarnaast gaat het OZB-tarief geleidelijk naar 150% (in 2020) en kan dit tijdig aangepast worden indien dit nodig blijkt.
- Adviezen Rfv over 'eerder aanvangen met sanering van de negatieve reserve', 'aanhouden reserves Sociaal Domein' en een 'plan voor opvangen gemis precario opbrengsten' worden meegewogen/onderzocht in de eindrapportage van de inspecteurs.
- Verzoek van de gemeente om volledige lastendekking van de reiniging pas vanaf 2018 te realiseren wordt overgenomen. 2017 is niet meer haalbaar.

Bijlage 3.1: Opbouw begrotingssaldi Programmabegroting 2017-2020

Begroting 2017 (bedragen x 1000)	2017	2018	2019	2020
3.1 Programmabegroting 2016	-5.825	-4.991	-4.218	-4.218
3.2 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2016:				
3.2.1 Extra rente verliesvoorziening eerste herziening grex 2016	-2.482	-2.418	-2.457	-2.457
3.2.2 Structurele doorwerking 2e en 3e kwartaalrapportage 2015	11	11	11	11
3.2.3 Structurele doorwerking 1e kwartaalrapportage 2016	-579	-386	172	172
3.2 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2016	-3.050	-2.793	-2.274	-2.274
Programmabegroting 2016	-8.875	-7.784	-6.492	-6.492
3.3 Kadernota 2017				
3.3.1 Actualisatie budgetten bestaand beleid:				
Financiële effecten GR GGD	-58	-58	-58	-58
Bijdrage aan GR Veiligheidsregio Zeeland	93	129	164	148
Groot onderhoud Sloebrug	-450			
Overheadverrekening samenwerkingsverbanden	-110	-140	-155	-155
Structureel effect extra afwaardering activa jaarrekening 2015	123	120	103	103
3.3.1 Actualisatie budgetten bestaand beleid	-402	51	54	38
3.3.2 Uitkering gemeentefonds	-44	579	547	1.203
3.3.3 Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12:				
Onderwijsbegeleiding	37	74	111	111
Gladheidsbestrijding	8	8	8	8
Stijging OZB naar 150% landelijk gemiddelde	342	702	839	1.347
Lagere kapitaallasten a.g.v. schrappen investeringen	83	83	83	83
3.3.3 Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12	470	867	1.041	1.549
3.3.4 Financiële uitgangspunten:				
Inflatie materiële budgetten	-37	-34	-31	-45
VZG richtlijn GR/subsidies	40	50	88	-25
Inflatie salarissen	-190	-640	-1.100	-1.560
Inflatie belastingen	23	47	14	93
Inflatie overige inkomsten	-18	-18	-77	-48
3.3.4 Financiële uitgangspunten	-182	-595	-1.106	-1.585
Totaal mutaties Kadernota 2017	-158	902	536	1.205
Begrotingssaldo na Kadernota 2017	-9.033	-6.882	-5.956	-5.287
3.4 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2017				
3.4.1 Uitkering gemeentefonds	458	1.062	1.379	1.575
3.4.2 Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12:				
WMO huishoudelijke hulp	500	500	500	500
Stijging OZB naar 150% landelijk gemiddelde	191	401	633	887
Dierenasiel Walcheren	3	5	8	8
3.4.2 Ombuigingen naar aanleiding van artikel 12	694	906	1.141	1.395
3.4.3 Financiële uitgangspunten	279	563	1.237	1.081
Totaal aanpassingen op posten in de Kadernota 2017	1.431	2.531	3.757	4.051
3.5 Nieuwe aanpassingen t.o.v. de Kadernota 2017				
3.5.1 Ontvlechting grondexploitatie en reguliere exploitatie:				
Vervallen bijdrage exploitatie aan grex (Scheldekwartier en ontsluiting)	1.275	1.275	1.275	1.275
Vervallen bijdrage voor sanering algemene reserve (sparen Scheldekwartier)	1.100	1.100	1.100	1.100
Vrijval rentelasten a.g.v. waardering grex op eindwaarde	3.972	4.114	4.147	4.151
Kapitaallasten bovernwijkse voorzieningen gedeeltelijk uit grex	-2.929	-3.329	-1.039	-1.361
3.5.1 Ontvlechting grondexploitatie en reguliere exploitatie	3.418	3.160	5.483	5.165
3.5.2 Lagere rente en investeringsplanning	192	261	282	70
3.5.3 Hoger volume toeristenbelasting	43	43	43	43
3.5.4 Omgevingswet	-73	-173	-160	-160
3.5.5 Openbare verlichting en openbaar groen	300	300	300	300
3.5.6 Dekking openbare verlichting en openbaar groen	-300	-300	-300	-300
3.5.7 Lagere opbrengsten omgevingsvergunningen	-89	-96	-100	-101
3.5.8 OZB opbrengst Marinierskazerne				548
3.5.9 Kapitaallasten Marinierskazerne				-548
3.5.10 Legesopbrengst Marinierskazerne			1.250	
3.5.11 Additionele kosten leges / tariefseglisatievoorziening			-1.250	
3.5.12 Vennootschapsbelasting				
3.5.13 Orionis	-782	-1.307	-1.868	-1.868
3.5.14 Overige	-6	-67	66	90
Totaal nieuwe aanpassingen t.o.v. Kadernota 2017	2.702	1.820	3.746	3.239
Begrotingssaldo Programmabegroting 2017	-4.900	-2.531	1.547	2.003
Incidentele baten en lasten:				
Additionele kosten leges / tariefseglisatievoorziening Marinierskazerne			-1.250	
Groot onderhoud Sloubrug	-450			
Incidentele lasten	-450	0	-1.250	0
Legesopbrengst Marinierskazerne			1.250	
Incidentele baten	0	0	1.250	0
Structureel saldo op basis vastgestelde begroting	-4.450	-2.531	1.547	2.003

Bijlage 3.2: Opbouw begrotingsaldi Programmabegroting 2018-2021

Begroting 2018 (bedragen x 1000)	2018	2019	2020	2021
3.1 Programmabegroting 2017	-2.531	1.547	2.003	2.003
3.2 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2017:				
3.2.1 Realiseren taakstelling Motie 15%	-1.122	-1.122	-1.122	-1.122
3.2.2 1e begrotingswijziging 2017 Orionis	3	379	52	52
3.2.3 Structurele doorwerking 3e kwartaalrapportage 2016	2	2	2	2
3.2.4 Structurele doorwerking 1e kwartaalrapportage 2017	614	679	1.209	1.209
3.2.5 Structurele doorwerking 2e kwartaalrapportage 2017	982	1.889	1.425	1.425
3.2 Goedgekeurde begrotingswijzigingen 2017:	479	1.827	1.566	1.566
Programmabegroting 2017	-2.052	3.374	3.569	3.569
3.3 Kadernota 2018				
3.3.1 Actualisatie budgetten bestaand beleid:				
Hogere bijdrage GR Veiligheidsregio Zeeland	-288	-243	-246	-294
Parkeervisie Kenniswerf	-20			
Omgevingswet	-443	-87	-87	23
Lagere rente	500	500	500	500
Bijstelling OZB naar 150% van het landelijk gemiddelde	614	689	745	745
Hogere lasten OZB primair onderwijs	-77	-77	-77	-77
Stelpost kapitaallasten riolering	84	185	308	454
Hogere bijdrage Stichting Veiligheidshuis Zeeland	-10	-10	-10	-10
Verkiezingen	-19			
Uitkering gemeentefonds (decembercircularre 2016)				617
3.3.1 Actualisatie budgetten bestaand beleid	341	957	1.133	1.958
3.3.2 Kapitaallasten extra opgenomen investeringen t.o.v. financiële kader	-46	-77	-305	-427
3.3.4 Financiële uitgangspunten:				
Inflatie materiële budgetten	-192	-179	-201	-472
VZG richtlijn GR/subsidies	8	31	-31	-145
Inflatie salarissen	13	6	-1	-485
Inflatie belastingen	94	87	92	241
Inflatie overige inkomsten	23	25	28	59
3.3.4 Financiële uitgangspunten	-54	-29	-114	-802
Totaal mutaties Kadernota 2018	241	851	714	729
Begrotingssaldo na Kadernota 2018	-1.811	4.225	4.283	4.298
3.4 Aanpassingen op posten in de Kadernota 2018				
3.4.1 Uitkering gemeentefonds (septembercircularre 2017)	292	123	103	102
3.4.2 Uitkering gemeentefonds (meicircularre 2017)				73
3.4.3 Bijstelling hogere bijdrage GR Veiligheidsregio Zeeland	60	60	60	60
3.4.4 Bijstelling lasten omgevingswet	235	-299	7	-128
3.4.8 Effecten uitkomsten beheerplannen	380	368	-129	-156
3.4.9 CAO verhoging	-125	-125	-125	-125
3.4.10 Bijdrage Stichting Veiligheidshuis Zeeland	10	10	10	10
3.4.11a Heroverweging investeringen	77	-6	183	305
3.4.11b Extra opgenomen investeringen	12	12	-188	-272
Totaal aanpassingen op posten in de Kadernota 2018	941	143	-79	-131
3.5 Nieuwe aanpassingen t.o.v. de Kadernota 2018				
3.5.1 Begroting 2018 Orionis	-546	-455	-265	-158
3.5.2 Lagere rente en investeringsplanning	2.010	-794	95	234
3.5.5 Herijking subsidiebeleid	30	23	37	60
3.5.6 Lagere kosten Inspecties kinderopvang	15	15	15	15
3.5.7 Vervallen bijdrage voor crisisopvang	46	46	47	47
3.5.8 Implementatie passend werken	-25			
3.5.9 Informatiebeveiligingsbeleid	-299	-296	-296	-284
3.5.10 Nieuw zaakstelsysteem	-58	-58	-58	-58
3.5.11 Aansluiting bij e-depot	-20	-40	-60	-80
3.5.14 E-factorering	-25	-10	-10	-10
3.5.15 Economisch structuurfonds	-45	-45	-45	-45
3.5.16 Garantieschalen inzake organisatieontwikkeling	-140	-140	-140	-140
3.5.17 Gebruik van Individueel Keuze Budget	-429	-228	-196	-213
3.5.18 Onroerende zaakbelasting (OZB)	-43	22	75	218
3.5.19 Vennootschapsbelasting	-15	-15	-15	-15
3.5.20 Klimaatadaptatiebeleid	-26	-26	-26	-26
3.5.21 Precario	-650	-650	-650	-650
3.5.23 Overige	8	15	10	53
Totaal nieuwe aanpassingen t.o.v. Kadernota 2018	-212	-2.636	-1.482	-1.052
Begrotingssaldo Programmabegroting 2018	-1.082	1.732	2.722	3.115
Incidentele baten en lasten:				
Omgevingsvergunning Marinierskazerne /tariefsegalisatievoorziening			-1.250	
Parkeervisie Kenniswerf	-20			
Verkiezingen	-19			
Implementatie passend werken	-25			
Schoolbegeleiding	-37	-37		
Motie 15%	-547	-487		
Incidentele lasten	-648	-524	-1.250	0
Omgevingsvergunning Marinierskazerne			1.250	
Incidentele baten	0	0	1.250	0
Structureel saldo op basis vastgestelde begroting	-434	2.256	2.722	3.115

Bijlage 3.3: Kengetallen 2013-2016

			Vissingen				Goes				Middelburg				Terneuzen			
			2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
SCHULD	NETTO SCHULDQUOTE	(1A)	169%	159%	84%	100%	136%	132%	114%	95%	152%	163%	168%	138%	130%	132%	122%	115%
	Rang		399	389	290	343	377	368	354	335	388	392	387	376	370	367	363	357
	NETTO SCHULDQUOTE gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(1B)	161%	157%	84%	100%	128%	122%	113%	94%	152%	163%	143%	117%	129%	131%	122%	114%
	Rang		395	389	307	349	372	362	361	342	388	392	383	373	374	372	370	370
	NETTO SCHULD PER INWONER	(2A)	5.341	5.273	5.208	5.084	3.626	3.597	3.443	3.073	4.559	4.644	5.283	4.911	3.285	3.255	3.220	3.078
	Rang		407	401	389	385	375	373	353	339	399	395	390	384	365	357	343	340
	NETTO SCHULD PER INWONER gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(2B)	5.085	5.215	5.199	5.076	3.427	3.321	3.392	3.032	4.559	4.644	4.511	4.144	3.273	3.242	3.206	3.064
	Rang		405	401	392	387	373	364	359	346	399	396	387	380	369	362	350	349
	BETAALDE RENTE QUOTE	(3)	6,4%	6,1%	3,1%	3,6%	6,7%	6,8%	6,1%	4,3%	5,8%	6,2%	5,4%	4,2%	5,5%	5,4%	4,8%	4,8%
	Rang		386	379	295	344	391	390	379	363	377	380	375	359	368	369	369	373
	BETAALDE RENTE PER INWONER	(4)	202	201	192	184	180	185	182	137	174	175	169	150	140	134	126	128
	Rang		395	392	380	383	388	389	379	369	384	385	377	372	366	365	355	364
	GEMIDDELD BETAALDE RENTE PERCENTAGE	(5)	3,8%	3,8%	3,7%	3,6%	3,9%	4,4%	4,5%	3,6%	2,9%	3,0%	3,1%	3,1%	4,0%	3,9%	3,6%	3,7%
	Rang		319	332	323	325	342	383	373	318	176	207	255	264	344	349	318	333
	FINANCIERINGSRATIO	(6)	0,75			0,87	0,92	0,94	0,47	0,40	0,37	0,42	0,66	0,26	0,00	0,68		
Rang		221			194	205	165	254	270	280	256	213	288	0	214			
Rang totaal	(1 t/m 6)	401	403	379	375	394	388	389	371	389	389	383	383	400	385	390	387	
SOLVABILITEIT	SOLVABILITEITSRATIO	(7)	8%	3%	-23%	-47%	20%	21%	22%	22%	12%	10%	10%	11%	12%	13%	14%	16%
	Rang		390	393	393	390	325	297	286	305	377	382	373	370	374	365	357	347
GRONDEXPLOITATIE	KENGETAL GRONDEXPLOITATIE	(8)	84%	71%	48%	56%	24%	22%	21%	7%	84%	95%	86%	40%	9%	8%	9%	7%
	Rang		380	372	346	368	244	231	240	162	382	382	379	339	122	117	150	164
	GRONDEXPLOITATIE PER INWONER	(9)	2.645	2.347	2.986	2.880	650	598	620	225	2.526	2.687	2.704	1.403	228	193	245	192
	Rang		395	384	386	383	268	256	266	179	391	391	383	359	129	116	143	158
	Rang totaal	(8 t/m 9)	388	379	367	378	262	245	252	170	387	386	381	350	124	116	144	160
EXPLOITATIE	EXPLOITATIERUMTE	(10)	0%	-9%	-7%	-22%	-6%	0%	0%	0%	1%	-2%	1%	-1%	-1%	-1%	-2%	3%
	Rang		87	359	350	389	323	134	116	138	46	191	106	208	139	174	195	63
BELASTINGEN	BELASTINGCAPACITEIT	(11)	100%	101%	106%	108%	85%	86%	88%	84%	86%	88%	87%	91%	101%	101%	103%	94%
	Rang		217	225	289	300	43	52	69	49	55	71	65	92	232	226	247	121
ACTIVA	VASTE ACTIVA QUOTE	(12)	103%	97%	53%	67%	187%	182%	158%	154%	160%	166%	140%	149%	144%	150%	140%	138%
	Rang		263	296	383	360	20	25	30	34	52	44	61	41	90	71	59	66
	VASTE ACTIVA PER INWONER	(13)	3.253	3.215	3.286	3.413	4.987	4.961	4.771	4.940	4.802	4.718	4.394	5.297	3.657	3.708	3.685	3.711
	Rang		115	119	113	107	23	20	23	23	24	30	38	16	74	76	84	82
	AFSCHRIJVINGSLASTEN PER INWONER	(14)	189	179	212	235	228	220	181	171	184	212	140	145	162	152	159	155
	Rang		329	331	344	364	355	365	310	302	321	358	239	254	282	283	283	271
	INVESTERINGSRATIO (=gem. resterende afschrijvingstermijn)	(15)	15,7	17,5	15,1	14,1	18,1	18,7	21,9	24,1	19,6	16,6	24,8	30,3	22,4	24,2	23,0	23,7
	Rang		166	158	94	69	223	187	260	282	256	129	314	354	301	316	291	274
Rang totaal	(12 t/m 15)	249	278	319	291	53	39	48	70	74	27	64	86	146	142	134	109	
BBV-KENGETALLEN (1A, 1B, 7, 8, 10, 11)	Rang totaal		377	402	386	389	343	277	280	247	323	366	348	363	319	325	344	271
ALLE KENGETALLEN (1 T/M 15)	Rang totaal		403	403	393	390	358	326	338	318	365	373	374	382	348	342	352	328

Bijlage 3.4: 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	GEMIDDELDE 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 2015 t/m 2018 exclusief sanering
(bedragen x € 1.000)**

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie	'Normale' exploitatie
Stand per 31 december 2014	3.422	-19.180	22.602
<i>Jaarrekeningresultaat 2014:</i>			
<i>Afwaardering Britannia</i>	-2.213	-2.213	
<i>Afwaardering panden A. Coortelaan</i>	-2.075	-2.075	
<i>Afwaardering panden HKPD</i>	-600	-600	
<i>Effect 1e herziening grondexploitaties</i>	-138	-138	
<i>Rijksbijdrage maatschappelijke opvang</i>	3.200		3.200
<i>WMO</i>	750		750
<i>Algemene uitkering</i>	545		545
<i>Overig</i>	1.105		1.105
Totaal jaarrekeningresultaat 2014	574	-5.026	5.600
<i>Uitname voor reserve maatschappelijke opvang</i>	-3.200		-3.200
<i>Budgetoverheveling van 2014</i>	-310		-310
<i>Eerste begrotingswijziging Orionis</i>	363		363
<i>Boekwinst Korenbloemlaan</i>	174		174
<i>Administratieve correctie algemene reserve</i>	498		498
<i>Rente toevoeging algemene reserve</i>	154		154
<i>Zomernota 2014 "sparen" Scheldekwartier</i>	1.100	1.100	
<i>Tweede herziening grondexploitaties 2015 (bedrijventerrein Souburg fase 2, raadsvoorstel FES-project Buitenhaven (668768))</i>	-2.800	-2.800	
<i>Primair begrotingstekort 2015</i>	-13.900	-3.909	-9.991
Stand per 31 december 2015	-13.925	-29.815	15.890
<i>Correctie berekening voorziening wethouders</i>	-1.700		-1.700
<i>Correctie eigen bijdrage Scheldekwartier</i>	-15.527	-15.527	
<i>Eénmalige afwaardering materiële vaste activa o.b.v. BBV</i>	-1.839		-1.839
Gecorrigeerde stand per 31 december 2015	-32.991	-45.342	12.351
<i>Jaarrekeningresultaat 2015:</i>			
<i>Mutatie verliesvoorziening grondexploitaties (1e herziening 2016)</i>	-35.447	-35.447	
<i>Risicovoorziening grondexploitaies (1e herziening 2016)</i>	-22.511	-22.511	
<i>Rentetoevoeging voorzieningen grondexploitaies</i>	1.543	1.543	
<i>Afgesloten afgeronde grondexploitaties (1e herziening 2016)</i>	-4.092	-4.092	
<i>Stopzetten grondexploitaties (1e herziening 2016)</i>	-2.647	-2.647	
<i>Correctie eigen bijdrage Scheldekwartier</i>	2.725	2.725	
<i>Resultaat vierde kwartaalrapportage 2015</i>	13.466		13.466
<i>Nagekomen resultaat jaarrekening Orionis 2015</i>	-251		-251
<i>Boekresultaat verkoop Open Hof</i>	238		238
<i>Aanvullende uitkering Gemeentefonds boekjaar 2015</i>	4.166		4.166
<i>Afrekening Jeugdzorg</i>	577		577
<i>Diversen</i>	1.014		1.014
Totaal jaarrekeningresultaat 2015	-41.219	-60.429	19.210
<i>Dotatie reserve Sociaal domein</i>	-4.408		-4.408
<i>Vrijval bestemmingsreserve BWSW</i>	205		205
<i>Vrijval bestemmingsreserve BWSW liquidatie GR BWSW</i>	78		78
<i>Vrijval bestemmingsreserve Aanleg cruisekade</i>	200		200
<i>Correctie afwaardering Britannia vanwege liquidatie</i>	37	37	
<i>Resultaat afsluiten grex Baskenburg</i>	139	139	
<i>Mutatie voorzieningen GREX a.g.v. waardering op eindwaarde en Tweede herziening 2016</i>	-38.764	-38.764	
<i>Budgetoverhevelingen 2015</i>	-300		-300
<i>Budgetoverheveling 2015 frictiekosten</i>	-5.952		-5.952
<i>Primair begrotingstekort 2016</i>	-6.082		-6.082
Stand per 31 december 2016	-129.057	-144.359	15.302

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie	'Normale' exploitatie
<i>Jaarrekeningresultaat 2016:</i>			
<i>Resultaat 1e kwartaalrapportage</i>	-1.515		-1.515
<i>Resultaat 2e kwartaalrapportage</i>	1.559		1.559
<i>Resultaat 3e kwartaalrapportage</i>	1.619		1.619
<i>Resultaat 4e kwartaalrapportage</i>	6.725		6.725
<i>Tweede begrotingswijziging Orionis</i>	-935		-935
<i>Precario</i>	936		936
<i>Saldo minimabeleid</i>	756		756
<i>Saldo armoedebeleid</i>	-440		-440
<i>Saldo maatschappelijke zorg</i>	2.392		2.392
<i>Saldo jeugdzorg</i>	286		286
<i>Extra inkomsten huisafval</i>	220		220
<i>Vacatureruimte personeel</i>	930		930
<i>Afloop FPU verplichtingen</i>	303		303
<i>Sado I&A</i>	232		232
<i>Diversen</i>	1.407		1.407
<i>Herziening ontvechting bovenwijkse voorzieningen</i>	3.744	3.744	
<i>Vrijval voorzieningen (verlies en risico) grondexploitaties (1e herziening 2017)</i>	1.678	1.678	
<i>Winstneming afsluiting Baskenburg III fase 3 (1e herziening 2017)</i>	139	139	
<i>Inhaafafschrijving ontvechting bovenwijken (Scheldekwartier en Dok van Perry)</i>	-2.947		-2.947
<i>Afwaardering opbrengsten grondexploitaties met looptijd > 10 jaar</i>	-32.379	-32.379	
<i>Rente-aanpassing grondexploitaties</i>	-3.747	-3.747	
Totaal jaarrekeningresultaat 2016	-19.037	-30.565	11.528
<i>Vrijval bestemmingsreserve Verbetering woningen participeren</i>	77		77
<i>Vrijval bestemmingsreserve Stadsvernieuwingsgelden</i>	243		243
<i>Resultaat 1e kwartaalrapportage 2017</i>	3.230		3.230
<i>Resultaat 2e kwartaalrapportage 2017</i>	1.234		1.234
<i>Resultaat 3e kwartaalrapportage 2017</i>	441		441
<i>Tweede herziening grondexploitaties 2017</i>	1.500	1.500	
<i>Primair begrotingssaldo 2017</i>	-4.900		-4.900
<i>Extra dotatie reserve sociaal domein</i>	-588		-588
<i>Vorming reserve centrumtaken Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang</i>	-2.379		-2.379
<i>Budgetoverhevelingen 2016 (inclusief frictiekosten)</i>	-5.810		-5.810
<i>Niet realiseren taakstelling motie 15%</i>	-1.122		-1.122
<i>Eerste begrotingswijziging 2017 Orionis</i>	-876		-876
<i>Tweede begrotingswijziging 2017 Orionis</i>	-153		-153
<i>Derde begrotingswijziging 2017 Orionis</i>	-412		-412
<i>Eerste begrotingswijziging 2017 Veiligheidsregio Zeeland</i>	-12		-12
Stand per 31 december 2017	-157.621	-173.424	15.803
<i>Jaarrekeningresultaat 2017:</i>	0		
<i>Resultaat 4e kwartaalrapportage 2017</i>	6.064		6.064
<i>Orionis</i>	741		741
<i>Armoedebeleid</i>	156		156
<i>Maatschappelijke zorg</i>	140		140
<i>Sociaal cultureel werk</i>	148		148
<i>Onderwijshuisvesting</i>	133		133
<i>Eerste herziening grondexploitaties 2018</i>	6.259	6.259	
<i>Inzameling huisafval</i>	369		369
<i>Openbare verlichting</i>	315		315
<i>Parkeren</i>	196		196
<i>Voorziening pensioen oud-bestuurders</i>	246		246
<i>Aanvullende uitkering gemeentefonds 2016</i>	1.434		1.434
<i>Afrekening uitkering gemeentefonds voorgaande jaren</i>	321		321
<i>Overhead</i>	841		841
<i>Beleggingen</i>	228		228
<i>Toeristenbelasting</i>	125		125
<i>Frictiekosten muziekschool</i>	-1.112		-1.112
<i>Frictiekosten bibliotheek</i>	-1.833		-1.833
<i>Diversen</i>	795		795
Totaal jaarrekeningresultaat 2017	15.566	6.259	9.307
<i>Vorming bestemmingreserve frictiekosten bibliotheek</i>	-926		-926
<i>Budgetoverhevelingen 2017</i>	-347		-347
<i>Correctie afwaardering opbrengsten grondexploitaties met looptijd > 10 jaar</i>	24.251	24.251	
<i>Restant frictiekostenbudget</i>	-1.183		-1.183
Stand 2018	-120.260	-142.914	22.654

Bijlage 4.2: Stand van zaken verliesvoorziening en risicovoorziening na Eerste herziening 2018

	Verliesvoorziening (scenario 'midden')							Risicovoorziening (scenario 'laag')									Totaal		
	Looptijd t/m	Disconterings voet	Eindwaarde stand 2e herziening 2016	Mutaties 1e herziening 2017	Mutaties 2e herziening 2017	Mutaties 1e herziening 2018	Eindwaarde stand 1e herziening 2018	Looptijd t/m	Disconterings voet	Eindwaarde stand 2e herziening 2016	Mutaties 1e herziening 2017	Jaarrekening 2016: Verhoging o.b.v. aanpassing toe te rekenen rente	Jaarrekening 2016: Verhoging i.v.m. 10-jaarmij	Mutaties 2e herziening 2017	Mutaties 1e herziening 2018	Eindwaarde stand 1e herziening 2018	Correctie verhoging i.v.m. 10-jaarmij	Eindwaarde stand 1e herziening 2018 na correctie	Eindwaarde stand 1e herziening 2018
Scheldekwartier	2030	4,25%	87.196.000	8.404.000	2.159.000	5.383.000	103.142.000	2030	4,25%	24.271.000	-3.871.000	0	13.753.000	-1.747.000	-5.199.000	27.207.000	-11.967.000	15.240.000	118.382.000
Kenniswerf fase 1	2025	4,00%	12.109.000	-296.000	269.000	-51.000	12.031.000	2030	4,00%	3.425.000	-920.000	1.197.000	323.000	-788.000	-73.000	3.164.000	-246.000	2.918.000	14.949.000
Kenniswerf fase 2	2025	4,00%	3.855.000	-18.000	89.000	43.000	3.969.000	2030	4,00%	2.331.000	-691.000	474.000	450.000	-294.000	-89.000	2.181.000	-326.000	1.855.000	5.824.000
Kenniswerf fase 3	2025	4,00%	973.000	-25.000	16.000	79.000	1.043.000	2030	4,00%	932.000	-279.000	158.000	495.000	-55.000	3.000	1.254.000	-323.000	931.000	1.974.000
Claverveld			0	0	0	0	0	2028	4,00%	4.108.000	-4.108.000	616.000	5.895.000	-325.000	-2.607.000	3.579.000	-3.342.000	237.000	237.000
Verlengde Bonedijkestraat	2019	4,00%	0	121.000	-3.000	-24.000	94.000	2019	4,00%	45.000	24.000	3.000	0	-3.000	22.000	91.000	0	91.000	185.000
Kleine Markt	2018	4,00%	166.000	242.000	10.000	7.000	425.000	2018	4,00%	261.000	-242.000	2.000	0	-19.000	-2.000	0	0	0	425.000
Spui kom	2023	4,00%	5.751.000	-365.000	54.000	-60.000	5.380.000	2017	4,00%	0	437.000	-19.000	0	-130.000	183.000	471.000	0	471.000	5.851.000
Bedrijventerrein Souburg fase 1	2022	4,00%	865.000	-32.000	-5.000	-1.000	827.000	2022	4,00%	346.000	32.000	45.000	0	-39.000	-19.000	365.000	0	365.000	1.192.000
Bedrijventerrein Souburg fase 2			0	0	0	0	0	2030	4,00%	224.000	-224.000	632.000	6.810.000	-249.000	-1.299.000	5.894.000	-5.894.000	0	0
Vrijburg West	2018	4,00%	2.860.000	-17.000	-48.000	374.000	3.169.000	2017	4,00%	185.000	150.000	-12.000	0	1.000	-324.000	0	0	0	3.169.000
Souburg Noord			0	0	0	0	0	2031	4,00%	0	0	651.000	4.653.000	-350.000	-1.565.000	3.389.000	-2.153.000	1.236.000	1.236.000
Totaal			113.775.000	8.014.000	2.541.000	5.750.000	130.080.000			36.128.000	-9.692.000	3.747.000	32.379.000	-3.998.000	-10.969.000	47.595.000	-24.251.000	23.344.000	153.424.000

Bijlage 4.3: Verloop frictiekostenbudget 2017

Verloop frictiekosten 2017 (bedragen x 1000)	B&W-nota	2017
Restant 2016		5.607
Bibliotheek	820353	-2.759
Muziekschool	820353	-1.112
Huur cultuurwerf Oranjestraat	737225	-55
Achterstanden DIV	736047	-168
Tijdelijk doorlopende lasten bibliotheek	773188	-266
Uitreedkosten Muziekschool	807222	-4
Achterstande collectie muZEEum	805883	-60
Totaal resterend		1.183

Bijlage 4.4: Onderzoek stille reserves

Inleiding

Het doel is het vaststellen van de stille reserves van de gemeente Vlissingen. De mogelijke stille reserves van de gemeente zitten in de bezittingen welke niet direct aan de bedrijfsvoering dienstbaar zijn. Hierbij moet gedacht worden aan:

- a) Onroerend goed.
- b) Aandelen in deelnemingen.
- c) Overige bezittingen.

Ad a) Onroerend goed

Het huidige gemeentelijk accommodatiebeleid heeft de navolgende uitgangspunten:

- zo min mogelijk bezit,
- zo efficiënt mogelijke inzet van gebouwen en
- een zo efficiënt mogelijk beheer en
- waar mogelijk op afstand.

Op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde Newae onderzoek naar accommodaties zullen panden vrijkomen die niet meer dienstbaar zijn aan de bedrijfsvoering voor de gemeente. Deze panden zullen worden afgestoten (verkoop dan wel sloop) waardoor enerzijds een verkoopopbrengst wordt gerealiseerd en anderzijds een besparing op de exploitatiekosten. Verkoop vindt plaats op basis van een vastgesteld verkoopproces waarin een taxatie en verkoopstrategie als basis gelden.

Inzake de verkoop van de panden wordt wel de kanttekening geplaatst dat het vaak niet courante panden betreft. De verkoop zal daardoor niet altijd even vlot verlopen en de verkoopprijs is ook onzeker. Daarnaast is het de vraag of de verkoopprijs boven de boekwaarde zal zijn. Verkoop kan dus eventueel leiden tot een verkoopwinst dan wel een verkoopverlies. Ten aanzien van de exploitatiekosten wordt opgemerkt dat naast de besparing van de kosten er ook rekening gehouden moet worden met de gedeerde huuropbrengsten. De verkoopresultaten op de panden zullen ten gunste dan wel ten laste van de algemene reserve gebracht worden. De effecten van de exploitatielasten zullen in de jaarlijkse begrotingen worden meegenomen. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op het afstoten van de accommodaties en de resultaten daarvan.

De resterende accommodaties worden efficiënter verhuurd, waarbij naar een optimale bezetting met een bijpassend verhuurtarief gestreefd wordt. Daarnaast worden waar mogelijk energielasten doorberekend aan de huurders (buitensport-accommodaties).

Ad b) Aandelen in deelnemingen

Onder de financiële vaste activa is aandelenbezit opgenomen die niet direct nodig is voor de uitoefening van de gemeentelijke taken. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van het aandelenbezit. De aandelen worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde. Hierop wordt niet afgeschreven. Hierbij moet wel in ogenschouwen worden dat de verkoopbaarheid van de aandelen moeilijk zal zijn, dit zal naar verwachting in ieder geval effect hebben op de prijsstellingen.

Tabel Aandelenbezit gemeente Vlissingen

Nr.	Activa	Boekwaarde 31-12-2016
	<i>Niet dienstbaar aan bedrijfsvoering:</i>	
1	N.V. Delta, 880 aandelen (=5,76%)	399.000
2	N.V. BNG, 70.536 aandelen	176.000
3	Trainingscentrum Vlissingen B.V., 150 aandelen (100%)	0
4	Holding Zeeuwse Visveilingen N.V., 1.985.013 aandelen (65%)	1.985.000
5	Dataland B.V., 25.400 certificaten van aandelen	3.000
6	B.V. Britannia- Watertoren, 3.000 aandelen (100%)	0
7	N.V. Economische Impuls Zeeland (2,02%)	3.000
	Totaal niet dienstbaar aan bedrijfsvoering	2.566.000
	<i>Dienstbaar aan bedrijfsvoering:</i>	
	Stadsgewestelijk Zwembad B.V., 20 aandelen, 50%	9.000
	Gemeentelijke Vervoerscentrale B.V., 2.000 aandelen	0
	N.V. Zeeland Seaports (16,66 % middels de GR Zeeland Seaports)	0
	Totaal dienstbaar aan bedrijfsvoering	9.000
	Totaal generaal	2.575.000

Ad 1) N.V. Delta/PZEM N.V.

DELTA NV zit momenteel in zwaar weer. De energiemarkt is verliesgevend en vanuit de overheid wordt verplicht gesteld om het bedrijf te splitsen (energieleverancier vs. netwerkbeheer). Om het hoofd boven water te houden, heeft DELTA NV onlangs haar Retaildivisie (waaronder consumenten en Zeelandnet / Zekatel en de handelsnaam DELTA) verkocht aan een Zweeds bedrijf. De opbrengsten hiervan heeft DELTA NV nodig om de verlieslatende productieactiviteiten rond energie te financieren. Uit hoofde van de verkoop van de onder Retail vallende dochteronderneming Zekatel heeft de gemeente nog wel een eenmalige vergoeding van DELTA NV van afgerond € 2 miljoen ontvangen. Deze is toegevoegd aan de algemene reserve. Ook: samenhangend met de verkoop van de handelsnaam DELTA heeft DELTA NV een andere naam: PZEM NV. Wat nog resteert in PZEM NV zijn de productie van energie (kolencentrale en kerncentrale Borssele), de netwerkactiviteiten en de wateractiviteiten. Met betrekking tot de kerncentrale bestaat de verplichting om bij sluiting deze te ontmantelen. De verwachting is dat de aandelen PZEM NV geen meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige boekwaarde. Afgelopen jaren is geen dividend meer ontvangen van PZEM NV. De verwachting is dat ook de komende jaren geen dividend zal worden uitgekeerd.

Ad 2) BNG

De aandelen in de BNG zijn voor 50% in handen van de staat en voor de overige 50% in handen van de gemeenten. De aandelen BNG Bank staan op naam en zijn niet vrij verhandelbaar. Op basis van de statuten kunnen de aandeelhouders enkel de Staat der Nederlanden, provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen zijn. Bij BNG zelf zijn geen voorbeelden bekend van aandelentransacties tussen aandeelhouders. Omdat de aandelen BNG Bank geen beursnotering kennen, is er geen dagkoers beschikbaar. De prijs zal dus in onderhandelingen tussen de gemeente en een eventuele in aanmerking komende gegadigde partij bepaald moeten worden. Daarnaast moet ook rekening gehouden worden dat door verkoop van aandelen ook gedeerde dividendstromen vervallen waarvoor dan alternatieven in de dekking gezocht moeten worden. De afgelopen jaren is het navolgende dividend van BNG ontvangen; 2012: € 80.909, 2013: € 104.830, 2014: € 89.352, 2015: € 40.103 en 2016: € 71.763. Dividend is altijd een uitbetaling over het jaar t-1.

Ad 3) Trainingscentrum Vlissingen (TRC)

De gemeente is voor 100% eigenaar van de aandelen in TRC. TRC is in 2010 ontstaan uit de verzelfstandiging van het trainingscentrum. Naast het aandelenbezit is de gemeente ook financier van TRC (ultimo 2016 voor circa € 475.000). Het eigen vermogen van de TRC bedroeg per 31 december 2015 € 1.319.000. Dit bedrag bestaat uit

- Geplaatst kapitaal: € 150.000
- Agioreserve € 822.000
- Overige reserves: € 347.000 (incl. Onverdeeld resultaat 2015 negatief € 8.000)

Bij de verzelfstandiging is de insteek van de raad geweest om TRC te verkopen nadat zij voldoende opgebouwd was. In 2015 heeft het college opdracht gegeven tot verkoop van de aandelen en een partij opdracht gegeven hierin te begeleiden. TRC heeft echter vanaf 2015 een teruglopend resultaat. Daarnaast is in 2016 de directeur overleden. In 2e halfjaar 2016 is een nieuwe directeur aangetreden die bezig is om TRC te heroriënteren en weer uit het slop te trekken. Verkoop op dit moment zal naar verwachting dan ook weinig opleveren. Verkoop op het moment dat een bedrijf niet goed presteert en midden in een veranderingsproces zit, is niet opportuun. De verkoop is daarom ook voorlopig stilgezet en de partij die zou begeleiden in de verkoop is momenteel naar de achtergrond. De gemeente zal de prestaties van TRC blijven monitoren en zodra het weer zinvol is de aandelen proberen te verkopen. Voorstel is om te zijner tijd de verkoopresultaten op de aandelen ten gunste van de algemene reserve te brengen.

Ad 4) Holding Zeeuwse Visveilingen

De structuur van het bedrijf bestaat uit de Holding en uit twee werkmaatschappijen, te weten Zeeuwse Visveiling Vlissingen BV en Zeeuwse Visveiling Breskens NV. Samen vormen ze een fiscale eenheid. De gemeente Vlissingen is voor 65 % aandeelhouder van de Holding en de gemeente Sluis voor de resterende 35 %. Het eigen vermogen van de Holding bedroeg per 31 december 2015 € 5.079.000. Dit bedrag bestaat uit:

- Geplaatst kapitaal: € 3.054.000
- Overige reserves: € 1.758.000
- Onverdeeld resultaat: € 267.000

Het bezit van deze aandelen heeft geen publiek belang. Sinds de verzelfstandiging van de vismijn in 2004 zijn geen dividenden uitgekeerd. Onlangs is besloten over te gaan tot (beperkte) dividenduitkeringen. Aan de RvC is de opdracht gegeven om tot een aandeelhouderstrategie te komen. Door de RvC is aangegeven dat er naar verwachting geen partij zal zijn voor de aandelen. Dit omdat partijen niet zijn geïnteresseerd in de vismijn. Dit hangt volgens Vlissingen samen met de onzekere situatie van de vissector.

Ad 5) Dataland

De deelneming in Dataland is beperkt ($23.350/7.500.000 = 0,0388\%$)

Verkoop van aandelen zal naar verwachting geen substantiële meerwaarde opleveren. Voorstel is om een verkooptraject te onderzoeken.

Ad 6) B.V. Britannia-Watertoren

Deze vennootschap is onlangs geliquideerd.

Ad 7) N.V. Economische Impuls Zeeland (2,02%)

De deelneming in Impuls is beperkt. Verkoop van aandelen zal naar verwachting geen substantiële meerwaarde opleveren. Voorstel is om een verkooptraject te onderzoeken.

Ad c) Overige bezittingen

Bij overige bezittingen welke niet dienstbaar zijn aan de bedrijfsuitoefening moet worden gedacht aan schilderijen, kunst etc. in het gemeentehuis. Hier is niet naar gekeken maar de verwachting is een niet al te hoge opbrengst.

Bijlage 5.1: Lastendekking reiniging

a) Berekening dekkingspercentage reiniging rekening 2017 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Rekening 2017	BTW	Totaal
608001 Inzameling huisafval restafval	2.916.310	490.210	3.406.520
608002 Inzameling huisafval groente/fruit/tuin	416.845	52.510	469.355
608003 Inzameling huisafval grofvuil	58.826	190	59.016
608004 Inzameling huisafval papier	118.682	9.580	128.262
608005 Inzameling huisafval glas	17.045	2.740	19.785
608006 Inzameling huisafval KGA/KCA	3.738	180	3.918
608007 Inzameling huisafval Wit- en Bruingoed	11.132		11.132
608008 Inzameling huisafval metalen	9.823		9.823
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	110.530		110.530
Toerekening kosten samenwerking	179.642		179.642
Overhead	689.011		689.011
607901 Milieustraat	931.820	191.630	1.123.450
607902 Ontruimingen	13.733		13.733
600901 Straatreiniging*	415.471	14.670	430.141
605102 Kw ijtschelding	598.590		598.590
Investerings Inzameling huisafval/restafval (kapitaallasten)	4.300		4.300
Totaal lasten op basis van rekening 2017	6.495.498	761.710	7.257.208
607902 Ontruimingen	5.930		5.930
608009 Inzameling huisafval afvalstoffenheffing	7.014.070		7.014.070
608010 Inzameling huisafval Algemeen inkomsten	242.239		242.239
608012 Inzameling huisafval papier inkomsten	174.299		174.299
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	72.653		72.653
Totaal baten op basis van rekening 2017	7.509.191		7.509.191
Dekkingspercentage bij tarieven 2017			103,47%

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

De lasten exclusief BTW van € 6.495.498 sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.2 (€ 5.297.495). Dit wordt verklaard omdat de volgende onderdelen niet worden geboekt op taakveld 7.3:

- Toerekening kosten samenwerking: € 179.642
- Straatreiniging: € 415.471
- Kwijtschelding: € 598.590
- Investerings 2015 (kapitaallasten): € 4.300.

b) Berekening dekkingspercentage reiniging begroting 2018 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Begroting 2018	BTW	Totaal
608001 Inzameling huisafval restafval	2.546.570	418.620	2.965.190
608002 Inzameling huisafval groente/fruit/tuin	406.110	40.310	446.420
608003 Inzameling huisafval grofvuil	111.390	14.920	126.310
608004 Inzameling huisafval papier	231.390	27.990	259.380
608005 Inzameling huisafval glas	58.400	11.390	69.790
608006 Inzameling huisafval KGA/KCA	22.790	2.600	25.390
608007 Inzameling huisafval Wit- en Bruingoed	22.010		22.010
608008 Inzameling huisafval metalen	19.060	230	19.290
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	112.320		112.320
Toerekening kosten samenwerking	74.000		74.000
Overhead	828.182		828.182
607901 Milieustraat	701.630	138.010	839.640
607902 Ontruimingen	14.110		14.110
600901 Straatreiniging*	474.803	16.440	491.243
605102 Kw ijtschelding	594.320		594.320
Investeringen Inzameling huisafval/restafval (kapitaallasten)	9.750		9.750
Totaal lasten op basis van begroting 2018	6.226.835	670.510	6.897.345
607902 Ontruimingen	6.900		6.900
608005 inzameling huisafval glas	66.440		66.440
608009 Inzameling huisafval afvalstoffenheffing	6.613.935		6.613.935
608010 Inzameling huisafval Algemeen inkomsten	21.760		21.760
608012 Inzameling huisafval papier inkomsten	112.240		112.240
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	76.070		76.070
Totaal baten op basis van begroting 2018	6.897.345		6.897.345
Dekkingspercentage bij tarieven 2018			100,00%

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

De lasten exclusief BTW van € 6.228.836 sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.2 (€ 5.074.000). Dit wordt verklaard omdat de volgende onderdelen niet worden geboekt op taakveld 7.3:

- Toerekening kosten samenwerking: € 74.000
- Straatreiniging: € 474.803
- Kwijtschelding: € 594.320
- Investeringen 2015 (kapitaallasten): € 9.750.

Bijlage 5.2: Lastendekking riolering

a) Berekening dekkingspercentage riolering realisatie 2016 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Realisatie 2016
608201 Doelmatig onderhoud riool (exclusief baggerkosten)	2.958.012
608202 Riolbeheer/ kolkaansluitingen	192.900
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	83.157
608204 Riolbeheer riolgemalen	354.718
608206 Aansluitvergunning riolering	990
600901 Straatreiniging*	414.088
610903 Uitvoering Wet WOZ (overhead samenwerking)	214.600
BTW	379.383
Dotatie voorziening riolering	1.673.527
Totaal lasten op basis van jaarrekening 2016	6.271.376
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	22.430
608206 Aansluitvergunning riolering	0
608205 Baten riolering	6.345.608
600901 Straatreiniging*	2.365
Totaal baten op basis van jaarrekening 2016	6.370.403
Dekkingspercentage 2016	101,58%

* Straatreiniging wordt voor 25% doorbelast aan de riolering

b) Berekening dekkingspercentage riolering realisatie 2017 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Realisatie 2017
608201 Doelmatig onderhoud riool (exclusief baggerkosten)	2.594.933
608202 Riolbeheer/ kolkaansluitingen	95.897
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	87.782
608204 Riolbeheer riolgemalen	304.509
608206 Aansluitvergunning riolering	0
600901 Straatreiniging*	242.520
610903 Uitvoering Wet WOZ (overhead samenwerking)	260.028
BTW	414.856
Overhead	293.519
Dotatie voorziening riolering	2.472.390
Totaal lasten op basis van jaarrekening 2017	6.766.434
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	0
608206 Aansluitvergunning riolering	26.717
608205 Baten riolering	6.739.716
600901 Straatreiniging*	0
Totaal baten op basis van jaarrekening 2017	6.766.434
Dekkingspercentage 2017	100,00%

c) Berekening dekkingspercentage riolering begroting 2018 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Begroting 2018	BTW	Totaal
608201 Doelmatig onderhoud riool (exclusief baggerkosten)	2.483.600	317.010	2.800.610
608202 Riolbeheer/ kolkaansluitingen	130.660	13.620	144.280
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	61.030	520	61.550
608204 Riolbeheer rioolgemalen	310.350	35.760	346.110
Toerekening kosten samenw erking	151.000		151.000
600901 Straatreiniging*	431.639	14.950	446.589
605102 Kw ijtschelding	84.900		84.900
Investerings incl GVRP (kapitaallasten)	51.750		51.750
Overhead	1.935.580		1.935.580
Dotatie voorziening riolering	950.000		950.000
Totaal lasten op basis van begroting 2018	6.590.509	381.860	6.972.369
608203 Riolbeheer huisaansluitingen	21.220		21.220
608206 Aansluitvergunning riolering	0		0
608205 Baten riolering	6.950.990		6.950.990
			0
Totaal baten op basis van begroting 2018	6.972.210		6.972.210
Dekkingspercentage bij tarieven 2018			100,00%

* Kosten straatreiniging worden voor 25% doorbelast aan de riolering

De lasten exclusief BTW van € 6.590.509 sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.3 (€ 5.871.000). Dit wordt verklaard omdat de volgende onderdelen niet worden geboekt op taakveld 7.2:

- Toerekening kosten samenwerking: € 151.000
- Straatreiniging: € 431.639
- Kwijtschelding: € 84.900
- Investerings inclusief GVRP (kapitaallasten): € 51.750.

Bijlage 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- waarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (6x7=8)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 2017	286	190	207	207	0	0,1240	173.389	215	708	612
Kerkrade 2017	233	171	219	203	0	0,1988	118.782	236	688	610
Middelburg 2017	291	264	51	51	136	0,1178	168.730	199	677	650
Rijswijk 2017	335	253	68	68	68	0,1101	178.896	197	668	586
Zutphen 2017	228	161	72	72	100	0,1286	172.501	222	622	555
Zwijndrecht 2017	342	312	275	275	0	0,1346	167.852	226	843	813
Gemiddelde selectiegroep 2017	286	225	149	146	51	0,1321	163.358	216	701	638
Vlissingen 2017	323	323	71	71	220	0,1417	145.520	206	820	820
Beverwijk 2018	287	191	197	197	0	0,1171	180.857	212	696	600
Kerkrade 2018	242	191	222	206	0	0,1948	125.309	244	708	641
Middelburg 2018	270	245	52	52	139	0,1164	173.581	202	663	638
Rijswijk 2018	335	253	76	76	76	0,1046	189.852	199	686	604
Zutphen 2018	213	167	73	73	100	0,1262	174.593	220	606	561
Zwijndrecht 2018	346	316	283	283	0	0,1279	172.710	221	850	820
Gemiddelde selectiegroep 2018	282	227	151	148	53	0,1278	169.484	216	702	644
Vlissingen 2018	306	306	73	73	222	0,1510	146.005	220	821	821

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen 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 inwoners	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)
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 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
Rijswijk 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
Zwijndrecht 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
Beverwijk 2017	3.328	1.028	1.040	5.396	40.318	133.824	0,1240	0,2051	0,2448	0,1627
Kerkrade 2017	2.887	777	814	4.477	46.023	97.277	0,1988	0,2709	0,3449	0,2379
Middelburg 2017	3.993	1.033	1.083	6.109	47.873	127.598	0,1178	0,2082	0,2588	0,1581
Rijswijk 2017	4.681	1.501	1.501	7.682	49.328	155.733	0,1101	0,0000	0,4822	0,1613
Zutphen 2017	3.859	897	962	5.717	46.997	121.635	0,1286	0,2070	0,2259	0,1573
Zwijndrecht 2017	3.446	883	897	5.226	44.454	117.548	0,1346	0,2575	0,3206	0,1873
Gemiddelde selectiegroep 2017	3.699	1.020	1.049	5.768	45.832	125.840	0,1321	0,1715	0,3246	0,1741
Vlissingen 2017	3.338	1.027	1.064	5.428	44.451	122.112	0,1417	0,2823	0,3555	0,2102
Beverwijk 2018	3.473	988	1.000	5.461	40.709	134.135	0,1171	0,2127	0,2539	0,1594
Kerkrade 2018	3.044	817	846	4.707	45.937	102.456	0,1948	0,3121	0,3957	0,2513
Middelburg 2018	4.101	1.033	1.079	6.213	48.019	129.376	0,1164	0,2208	0,2745	0,1612
Rijswijk 2018	4.969	1.365	1.372	7.706	51.027	151.008	0,1046	0,0000	0,4811	0,1531
Zutphen 2018	3.892	934	987	5.812	47.340	122.761	0,1262	0,2010	0,2330	0,1563
Zwijndrecht 2018	3.544	875	888	5.307	44.417	119.470	0,1279	0,2600	0,3185	0,1816
Gemiddelde selectiegroep 2018	3.837	1.002	1.029	5.867	46.242	126.881	0,1278	0,1844	0,3334	0,1735
Vlissingen 2018	3.346	1.094	1.138	5.578	44.394	125.636	0,1510	0,3008	0,3788	0,2268

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Bijlage 6.1: Overzicht gerealiseerde bezuinigingen

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agenda voor herstel (specificatie: bijlage 6.2)							
Overige eigen inkomsten (OEM)	30	30	30	30	30	30	30
Bestuur en algemene ondersteuning	441	740	865	945	976	976	976
Werk en inkomen	550	550	550	550	550	550	550
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	0	0	0	0	0	0	0
Educatie	100	100	100	100	100	100	100
Cultuur en ontspanning	77	982	1.831	3.063	3.558	3.559	3.559
Openbare orde en veiligheid	34	34	34	34	34	34	34
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	83	58	58	58	58	58	58
Totaal Agenda voor herstel	1.315	2.494	3.468	4.780	5.306	5.307	5.307
Verdiepingsonderzoek n.a.v. clusteranalyse 2015 en kerntakendiscussie (specificatie: bijlage 6.3)							
Bestuur en algemene ondersteuning	0	0	0	0	0	0	0
Werk en inkomen	0	0	1.523	3.193	2.909	2.380	2.380
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	0	500	500	530	523	537	560
Educatie	0	612	1.011	118	715	372	372
Cultuur en ontspanning	0	0	0	0	0	0	0
Openbare orde en veiligheid	0	0	96	134	172	156	156
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	0	0	187	310	314	320	320
Riolering en reiniging	0	0	29	29	29	29	29
Totaal verdiepingsonderzoek n.a.v. clusteranalyse 2015	0	1.112	3.345	4.313	4.661	3.793	3.816
Totaal							
Overige eigen inkomsten (OEM)	30	30	30	30	30	30	30
Bestuur en algemene ondersteuning	441	740	865	945	976	976	976
Werk en inkomen	550	550	2.073	3.743	3.459	2.930	2.930
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	0	500	500	530	523	537	560
Educatie	100	712	1.111	218	815	472	472
Cultuur en ontspanning	77	982	1.831	3.063	3.558	3.559	3.559
Openbare orde en veiligheid	34	34	130	168	206	190	190
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	83	58	245	368	372	378	378
Riolering en reiniging	0	0	29	29	29	29	29
Totaal gerealiseerde bezuinigingen	1.315	3.606	6.813	9.093	9.967	9.100	9.123

Bijlage 6.2: Bezuinigingstraject 'Agenda voor herstel'

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vindplaats (verwerkt in):
Overige eigen inkomsten (OEM)								
Oorspronkelijke taakstelling	30	30	30	30	30	30	30	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	30	30	30	30	30	30	30	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Bestuur en algemene ondersteuning								
Oorspronkelijke taakstelling	1.259	1.742	2.204	2.670	2.670	2.670	2.670	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	441	740	865	945	976	976	976	
Niet te realiseren taakstelling	818	0	0	0	0	0	0	Jaarrekening 2015
Niet te realiseren taakstelling (15% motie)	0	1.002	0	0	0	0	0	Eerste kwartaalrapportage 2016
Niet te realiseren taakstelling (15% motie)	0	0	1.122	1.122	1.122	1.122	1.122	Eerste kwartaalrapportage 2017 (Eerste begrotingswijziging 2017 (RB 727309))
Niet te realiseren taakstelling (15% motie)	0	0	217	547	487	0	0	Eerste kwartaalrapportage 2017
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	56	85	572	572	
Werk en inkomen								
Oorspronkelijke taakstelling	550	550	550	550	550	550	550	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	550	550	550	550	550	550	550	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd								
Oorspronkelijke taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Gerealiseerde bezuiniging	0	0	0	0	0	0	0	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Educatie								
Oorspronkelijke taakstelling	100	100	100	100	100	100	100	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	100	100	100	100	100	100	100	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Cultuur en ontspanning								
Oorspronkelijke taakstelling	77	1.219	2.574	3.774	4.474	4.474	4.474	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	77	982	1.831	3.063	3.558	3.559	3.559	
Niet te realiseren taakstelling (bibliotheek)	0	237	182	0	0	0	0	Derde kwartaalrapportage 2016 en Derde kwartaalrapportage 2018
Niet te realiseren taakstelling (sport)	0	0	432	696	522	348	174	Derde kwartaalrapportage 2017 en Tweede kwartaalrapportage 2018
Niet te realiseren taakstelling (muziekschool)	0	0	129	0	0	0	0	Derde kwartaalrapportage 2017
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	15	394	567	741	
Openbare orde en veiligheid								
Oorspronkelijke taakstelling	34	34	34	34	34	34	34	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	34	34	34	34	34	34	34	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling								
Oorspronkelijke taakstelling	83	58	58	58	58	58	58	Begroting 2015
Gerealiseerde bezuiniging	83	58	58	58	58	58	58	
Niet te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal								
Oorspronkelijke taakstelling	2.133	3.733	5.550	7.216	7.916	7.916	7.916	
Gerealiseerde bezuiniging	1.315	2.494	3.468	4.780	5.306	5.307	5.307	
Niet te realiseren taakstelling	818	1.239	1.521	1.669	1.609	1.122	1.122	
Nog te realiseren taakstelling	0	0	0	71	479	1.139	1.313	

Bijlage 6.3: Bezuinigingstraject Clusteranalyse 2015 en Kerntakendiscussie

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	Cluster analyse 2015	Kerntaken discussie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vindplaats (verwerkt in):
Bestuur en algemene ondersteuning										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Lasten uitvoering wet WOZ	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Capaciteit externe voorlichting		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Kosten artikel 34 vragen		X	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	0	0	0	0	0	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	0	0	0	
Werk en inkomen										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Plan van aanpak Orionis	X		0	0	1.523	3.193	2.909	2.380	2.380	Eerste kwartaalrapportage 2017 (Eerste begrotingswijziging 2017 Orionis en Tweede begrotingswijziging Vlissingen, RB 752467)). Betreft de brutobezuinigingen (deel Vlissingen) exclusief daling vangnet en daling rijksbudget
- Versobering regelingen en vergoedingen minima	X		0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	1.523	3.193	2.909	2.380	2.380	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Eigen bijdrage diplomazwemmen	X		0	0	0	0	0	50	50	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	0	50	50	
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Integratie uitkering taken WMO (huishoudelijke hulp)			0	500	500	500	500	500	500	Tweede kwartaalrapportage 2016, Begroting 2017
- Kinderopvang Walcheren	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Wmo begeleiding en dagbesteding	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Jeugdhulp: kosten teruggedringing in lijn met plan Goes		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Porthos		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Alternatieve huisvesting Veiligheidshuis		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Alternatieve huisvesting CZW-bureau		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Verkokerde aanpak Wmo en jeugd	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Stichting ROAT		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Heroverweging subsidies	X		0	0	0	30	23	37	60	Begroting 2018
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	500	500	530	523	537	560	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Preventief ouderenbeleid: Aan de buurt	X		0	0	0	65	65	65	65	
- Verlaging budget Frans Naereboutprijs (vrijwilligers)	X		0	0	0	1	1	1	1	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	66	66	66	66	

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	Cluster analyse 2015	Kerntaken discussie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vindplaats (verwerkt in):
Educatie										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Onderwijsbegeleiding	X		0	0	0	37	74	111	111	Kadernota 2017, Eerste kwartaalrapportage 2017
- Brede scholen Souburg Zuid	X		0	312	0	0	0	0	0	Tweede kwartaalrapportage 2016
- Brede scholen Souburg Zuid			0	300	0	0	0	0	0	Derde kwartaalrapportage 2016
- Brede scholen Souburg Zuid	X		0	0	1.011	81	641	261	261	Tweede kwartaalrapportage 2017
- Leerlingenvervoer	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Schoolzwemmen	X	X	0	0	0	0	0	0	0	
- Leerplicht	X		0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	612	1.011	118	715	372	372	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Brede scholen Souburg Zuid (lagere kapitaallasten)			0	0	0	0	0	35	35	
- Brede scholen Scheldekwartier (urentoerekening)	X	X	0	0	0	0	4	4	4	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	4	39	39	
Cultuur en ontspanning										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Onderhoud begraafplaatsen		X	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	0	0	0	0	0	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Groen	X		0	0	0	0	0	100	100	
- Subsidie toeristisch beleid en VVV		X	0	0	0	0	0	40	40	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	0	140	140	
Openbare orde en veiligheid										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Dierenasiel Walcheren	X		0	0	3	5	8	8	8	Begroting 2017
- Verdeelsleutel VRZ	X		0	0	93	129	164	148	148	Kadernota 2017
- Onderzoeken mogelijkheden van bezuinigingen bij VRZ zelf	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Urenboekingen mede in het kader/kielzorg van evaluatie IHUP 2016	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Verwerken van veiligheid op andere programma's in de tarieven	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Besparen op onderhoud kazernes en brandkranen en FLO-gelden	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Terugdringen/stopzetten cameratoezicht		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Vergoedingen ruimingen explosieven		X	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	96	134	172	156	156	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Uitbesteden stadstoezicht		X	0	0	0	0	0	50	50	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	0	50	50	

Clusters gemeentefonds (bedragen x € 1000)	Cluster analyse 2015	Kerntaken discussie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Vindplaats (verwerkt in):
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Baggeren	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Beluifelingen	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Gladheidsbestrijding	X		0	0	8	8	8	8	8	8 Kadernota 2017
- Straatreiniging	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Overgaan op een PxQ-financiering RUD	X		0	0	96	219	223	229	229	Eerste kwartaalrapportage 2017
- Overname Sloebrug door provincie	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Gronddepot		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Lagere kapitaallasten a.g.v. schrappen diverse investeringen	X		0	0	83	83	83	83	83	Kadernota 2017
- Onderzoek Royal Haskoning DHV	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Kostendekkendheid bestemmingsplannen en leges bouwvergunningen	X	X	0	0	0	0	0	0	0	
- Kostendekkendheid havenverordening	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Afstoten woonwagengebeurtenissen	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Afbouw bijdrageregeling woningverbetering particulieren	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Kosten ontruimingen huisuitzettingen		X	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	187	310	314	320	320	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
- Bezuinigingen bij parkeren	X		0	0	0	0	0	0	100	
- Stilzetten fonteinen en waterpartijen	X		0	0	0	10	10	10	10	
- Aanpak binnenstad		X	0	0	0	0	0	0	10	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	10	10	10	120	
Riolering en reiniging										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Huisafvalverwijdering: afschaffen gratis ophalen grofvuil	X		0	0	29	29	29	29	29	Begroting 2017
- Mogelijkheden om te temporiseren in het sparen voor het ideaalcomplex	X		0	0	0	0	0	0	0	
- Samenwerking met Middelburg bij afval ophalen	X		0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	29	29	29	29	29	
<i>Nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')</i>										
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	0	0	0	0	
Overig (OEM)										
<i>Gerealiseerde bezuiniging</i>										
- Kostenverlaging weekmarkt		X	0	0	0	0	0	0	0	
- Uitvoering maritieme taken		X	0	0	0	0	0	0	0	
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	0	0	0	0	0	0	
Totaal										
Totaal gerealiseerde bezuinigingen			0	1.112	3.345	4.313	4.661	3.793	3.816	
Totaal nog te realiseren taakstelling (stelpost 'nog te bezuinigen')			0	0	0	76	80	355	465	

Bijlage 6.4: Onderzoek hoge nettolasten functie 930 (uitvoering Wet WOZ)

In het Artikel 12-rapport 2016 is aangegeven dat er een verdiepend onderzoek moet worden gedaan naar de lasten uitvoering wet WOZ om te bekijken of er mogelijkheden zijn voor bezuinigingen. De reden is dat de gemeente Vlissingen op de functie 930 (uitvoering Wet WOZ) voor 2016 per inwoner € 20 meer aan kosten begroot dan het gemiddelde van de selectiegemeenten.

De uitvoering van de wet WOZ is door de gemeente Vlissingen reeds enkele jaren uitbesteed aan de belastingsamenwerking Walcheren/Schouwen Duiveland. Deze belastingsamenwerking wijkt af van andere belastingsamenwerkingen in het land. Terwijl de meeste belastingsamenwerkingen hun werkzaamheden beperken tot het heffen en invorderen van de 'grote' belastingen en heffingen (OZB, riool en afvalstoffen) en de werkzaamheden rond de wet WOZ, doet de belastingsamenwerking Walcheren/Schouwen Duiveland meer. Zij verwerken, naast de werkzaamheden rond de wet WOZ, alle heffingen (zowel de grote heffingen als rioolheffingen en afvalstoffenheffing als ook de kleinere zoals BIZ, Forensen, Havengelden enz.). Daarnaast stelt de belastingsamenwerking alle beleidsadviezen in het kader van de fiscaliteit op en verzorgt ook de volledige privaatrechtelijke en publiekrechtelijke facturering en invordering hiervan.

Door de gemeente Vlissingen worden alle lasten, die worden doorberekend door de belastingsamenwerking, verantwoord op functie 930. De verdeelsleutel hierbij is op basis van aantal aanslagregels en WOZ-objecten. Dit betekent dat de gemeente de lasten van niet WOZ gerelateerde belasting en heffingen ook op deze functie heeft verantwoord.

De selectiegemeenten hebben hun lasten verdeeld over meerdere functies. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de gemeente Vlissingen op functie 940 (lasten heffing en invordering gemeentelijke vorderingen) nagenoeg geen lasten heeft terwijl de selectiegemeenten juist wel lasten verantwoorden. De gemeente Vlissingen heeft hier in 2016 gemiddeld € 9 per inwoner minder aan lasten. Daarnaast zullen naar verwachting andere gemeenten ook lasten op de functies inzake rioolheffing en afvalstoffenheffing verantwoorden. Voor de gemeente Vlissingen worden de uitvoeringskosten voor het heffen en innen van reiniging en riool wel extracomptabel doorberekend aan reiniging (€ 87.000) en riool (€ 180.000). Dit verklaart een bedrag van gemiddeld € 6 per inwoner. Per saldo is met deze twee posten € 15 verklaard. Er resteert dan nog een verschil van € 5 (€ 20 minus € 9 minus € 6). Voor de overige (kleinere) belastingen en heffingen worden de kosten niet separaat bijgehouden door de gemeente Vlissingen. Deze kosten zullen het grootste deel van het resterende verschil veroorzaken.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de afgelopen jaren door de belastingsamenwerking reeds bezuinigingen zijn gerealiseerd die hun vertaling hebben gevonden in een lagere bijdrage van de gemeente Vlissingen. De belastingsamenwerking heeft aangegeven geen verdere mogelijkheden voor bezuinigingen te zien zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.

Geconcludeerd kan worden dat er geen verdere bezuinigingen op de lasten uitvoering wet WOZ mogelijk zijn.

Bijlage 6.5: Specificaties begrotingswijzigingen 2017 Orionis

1e begrotingswijziging 2017 Orionis (bedragen x € 1.000)

1e begrotingswijziging Orionis 2017	2017	2018	2019	2020
<i>Totaal Orionis:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	-1.081	-1.002	-964	-1.107
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-3.468	-4.394	-3.976	-4.099
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	1.672	2.353	2.376	2.434
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-695	-847	-340	-340
4a) Daling rijksbudget BUIG	-3.075	-3.370	-3.989	-4.067
4b) Vangnetuitkering a.g.v. daling rijksbudget BUIG	2.825	3.042	3.007	3.044
5a) Bezuinigingen Plan van Aanpak	2.715	5.806	5.380	4.354
5b) Daling vangnetregeling a.g.v. bezuinigingen PvA	-2.151	-4.425	-4.449	-3.963
Totaal	-3.258	-2.837	-2.955	-3.744
<i>Aandeel Vlissingen:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	-591	-539	-515	-596
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-1.946	-2.417	-2.150	-2.241
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	938	1.294	1.285	1.331
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-380	-456	-182	-183
4a) Daling rijksbudget BUIG	-1.725	-1.854	-2.157	-2.223
4b) Vangnetuitkering a.g.v. daling rijksbudget BUIG	1.585	1.673	1.626	1.664
5a) Bezuinigingen Plan van Aanpak	1.523	3.193	2.909	2.380
5b) Daling vangnetregeling a.g.v. bezuinigingen PvA	-1.207	-2.434	-2.406	-2.167
6) Diversen	51	142	7	125
Totaal	-1.752	-1.398	-1.583	-1.910
<i>Reeds verwerkt in begroting 2017 Vlissingen:</i>				
Negatief effect Rijksbudget (incl. vangnet)	-782	-1.307	-1.868	-1.868
Extra exploitatiebijdrage gemeenten (overhead)	-94	-94	-94	-94
Totaal	-876	-1.401	-1.962	-1.962
Per saldo begrotingswijziging Vlissingen	-876	3	379	52

2e begrotingswijziging 2017 Orionis (bedragen x € 1.000)

2e begrotingswijziging Orionis 2017	2017	2018	2019	2020
<i>Totaal Orionis:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	-472	-472	-472	-472
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-524	-524	-524	-524
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	407	407	407	407
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-53	0	0	0
4a) Stijging rijksbudget BUIG	724	244	244	244
4b) Daling vangnetuitkering a.g.v. stijging rijksbudget BUIG	-154	-154	-154	-154
5) Aanvullende inkomensvoorziening (bijz. bijstand en minimareg.)	-443	-443	-443	-443
Totaal	-515	-942	-942	-942
<i>Aandeel Vlissingen:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	-258	-258	-255	-255
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-294	-292	-288	-288
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	228	227	224	224
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-29	0	0	0
4a) Stijging rijksbudget BUIG	406	136	134	134
4b) Daling vangnetuitkering a.g.v. stijging rijksbudget BUIG	-86	-86	-85	-85
5) Aanvullende inkomensvoorziening (bijz. bijstand en minimareg.)	-334	-363	-363	-363
6) Diversen	-5	-161	-59	131
Totaal	-372	-797	-692	-502
Dekking via beschikbare middelen armoedebestrijding	219	251	237	237
Reeds verwerkt in begroting 2018	0	546	455	265
Totaal	219	797	692	502
Per saldo begrotingswijziging Vlissingen	-153	0	0	0

3e begrotingswijziging 2017 Orionis (bedragen x € 1.000)

3e begrotingswijziging Orionis 2017	2017	2018	2019	2020
<i>Totaal Orionis:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	0			
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-2.882			
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	1.454			
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-61			
4a) Stijging rijksbudget BUIG	444			
4b) Daling vangnetuitkering a.g.v. stijging rijksbudget BUIG	-224			
5) Aanvullende inkomensvoorziening (bijz. bijstand en minimareg.)	-487			
Totaal	-1.756	0	0	0
<i>Aandeel Vlissingen:</i>				
1) Extra lasten Werk (re-integratie, werkinfrastructuur, Wsw en PvA)	0			
2a) Extra lasten Inkomen (uitkeringen)	-1.618			
2b) Vangnetuitkering a.g.v. extra lasten inkomen	816			
3) Extra lasten exploitatie (bedrijfsvoering en PvA)	-33			
4a) Stijging rijksbudget BUIG	249			
4b) Daling vangnetuitkering a.g.v. stijging rijksbudget BUIG	-126			
5) Aanvullende inkomensvoorziening (bijz. bijstand en minimareg.)	-314			
6) Vangnetuitkering 2016	300			
7) Diversen	14			
Totaal	-712	0	0	0
Dekking uit algemene middelen via 3e kwartaalrapportage	300			
Totaal	300	0	0	0
Per saldo begrotingswijziging Vlissingen	-412	0	0	0

Bijlage 7.1: Kapitaallasten goedgekeurde investeringskredieten

Nr.	Programma	Omschrijving	2018	2019	2020	2021	O&O	TPO
1	Gezond en Wel	Renovatie gras-kunstvelden, sportvloeren e.d.	18.200	18.200	18.200	18.200	Ja	29-6-2018
2	Gezond en Wel	Vorbereidingskrediet sporthal Baskensburg	23.000	23.000	23.000	23.000	Ja	29-6-2018
3	Gezond en Wel	Renovatie van gras- en kunstvelden, sportvloeren e.d.	36.400	36.400	36.400	36.400	Ja	29-6-2018
4	Gezond en Wel	Investering kunstgrasveld Ritthem	18.200	18.200	18.200	18.200	Ja	29-6-2018
5	Gezond en Wel	Renovatie / Nieuwbouw sporthal Baskensburg			21.000	98.000	Ja	29-6-2018
6	De Lerende Stad	Restant IHP			380.000	380.000	Ja	29-6-2018
7	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwingsprojecten (netto)	38.500	38.500	38.500	38.500	Ja	29-6-2018
8	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwingsprojecten (netto)	38.500	38.500	38.500	38.500	Ja	29-6-2018
9a	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwingsprojecten (netto)	22.360	22.360	22.360	22.360	Ja	29-6-2018
9b	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwingsprojecten (netto)	16.140	16.140	16.140	16.140	Ja	23-2-2017
10	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwingsprojecten	49.000	49.000	49.000	49.000	Ja	29-6-2018
11	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing projecten	35.000	35.000	35.000	35.000	Ja	29-6-2018
12	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing projecten		7.500	35.000	35.000	Ja	29-6-2018
13	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing projecten			7.500	35.000	Ja	29-6-2018
14	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing projecten				7.500	Ja	29-6-2018
15	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing onrendabele projecten	35.000	35.000	35.000	35.000	Nee	29-6-2018
16	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing onrendabele projecten	28.000	28.000	28.000	28.000	Nee	29-6-2018
17	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing onrendabele projecten	10.500	10.500	10.500	10.500	Nee	29-6-2018
18	Ruimtelijk ontwikkelen	Stadvernieuwing onrendabele projecten	10.500	10.500	10.500	10.500	Nee	29-6-2018
19	Wonen in Diversiteit	Verbeteren particuliere woningen	3.500	3.500	3.500	3.500	Nee	29-6-2018
20	Wonen in Diversiteit	Verbeteren particuliere woningen	3.500	3.500	3.500	3.500	Ja	29-6-2018
21	Wonen in Diversiteit	Verbeteren particuliere woningen	3.500	3.500	3.500	3.500	Ja	29-6-2018
22	Wonen in Diversiteit	Verbeteren particuliere woningen	3.500	3.500	3.500	3.500	Ja	29-6-2018
23	Wonen in Diversiteit	Verbeteren particuliere woningen	3.500	3.500	3.500	3.500	Ja	29-6-2018
24	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Nee	29-6-2018
25	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
26	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
27	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
28	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
29	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
30	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.800	4.800	4.800	Ja	29-6-2018
31	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
32	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting	4.200	4.200	4.200	4.200	Ja	29-6-2018
33	Wonen in Diversiteit	Woningverbetering ouderenhuysvesting		900	4.200	4.200	Nee	29-6-2018
34	Bereikbaarheid	Infrastructuurle aanpassing entree Binnenstad	42.000	42.000	42.000	42.000	Ja	8-3-2018
35	Bereikbaarheid	Kruispunt Ritthemsestraat / A58	7.000	7.000	7.000	7.000	Nee	29-6-2018
36	Bereikbaarheid	Ontwerp en realisatie 'aanpak Aagje Dekenstraat'	45.500	45.500	45.500	45.500	Ja	8-3-2018
37	Bereikbaarheid	VRI installaties	23.400	23.400	23.400	23.400	Ja	29-6-2018
38	Bereikbaarheid	vervanging/uitbreiding achteraf betaald parkeren	45.500	45.500	45.500	45.500	Nee	29-6-2018
39	Bereikbaarheid	Coosje Buskenstraat / Boulevard Bankert (oprit boulevards)		31.500	31.500	31.500	Ja	8-3-2018
40	Bereikbaarheid	Herinrichting Walstraat - Noord		15.000	70.000	70.000	Ja	29-6-2018
41	Bereikbaarheid	Promenade boulevards Evertsen en Bankert			7.800	67.600	Ja	29-6-2018
42	Bereikbaarheid	Oude Veerhavenweg – Prins Hendrikweg (Kenniswerf)			2.250	10.500	Ja	29-6-2018
43	Bereikbaarheid	Herinrichting Lange Zelke			11.250	52.500	Ja	29-6-2018
44	Bereikbaarheid	Oude Veerhavenweg – Prins Hendrikweg (Kenniswerf)				22.500	Ja	29-6-2018
45	Toerisme en Economie	Revitalisering Baskensburg	31.500	31.500	31.500	31.500	Ja	1-9-2016
46	Toerisme en Economie	Toegankelijkheid en gebruik Badstrand	9.100	9.100	9.100	9.100	Ja	8-2-2018
47	Overhead	Vervanging telefooncentrale	35.000	35.000	35.000	35.000	Ja	11-1-2018
48	Overhead	Dekking regulier exploitatiebudget	-35.000	-35.000	-35.000	-35.000	Ja	11-1-2018
49	Overhead	Vervanging zaaksysteem	57.500	57.500	57.500	57.500	Ja	8-3-2018
		Totaal investeringskredieten	696.100	751.600	1.267.200	1.511.000		
		Via O&O goedgekeurde investeringskredieten	551.900	606.500	1.118.800	1.362.600		
		Vrijval ten gunste begrotingsaldo	144.200	145.100	148.400	148.400		

Bijlage 7.2: Onderzoek historie Scheldekwartier

Waarom een onderzoek naar de historie?

De grondexploitatie in het algemeen en die van het Scheldekwartier in het bijzonder is de belangrijkste oorzaak van de verzwakte financiële positie van Vlissingen. In de voorafgaande inspectierapporten is het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier reeds aangekondigd. Doel van het onderzoek is om te beoordelen of:

1) de gemeente in meer of mindere mate bewust financiële risico's heeft genegeerd die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de omvangrijke verliezen.

De artikel 12-handleiding draagt de inspecteurs op aandacht te schenken *'aan de vraag hoe de desbetreffende gemeente in de tekortpositie verzeild is geraakt. Is dit het gevolg van autonoom handelen, of van oorzaken die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen?'* Op basis van het artikel 12-onderzoek bepalen de inspecteurs of *'er in meer of mindere mate sprake is van gevolgen van eigen beleid die samenhangen met de eigen keuze die een gemeente daarin heeft gemaakt'*. Naar mate het eigen beleid een grotere rol heeft gespeeld *'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'*.⁸

2) er andere partijen (mede) schuldig zijn aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek⁹

In het onderzoek wordt niet alleen gekeken of de tekortpositie wordt veroorzaakt door het eigen handelen, maar ook *'is mogelijk een andere partij (mede) schuldig aan de tekortpositie'*. In dat geval zegt de artikel 12-handleiding *'zal ook bij die betrokken partij moeten worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek'*. Vooraf merken de inspecteurs hier reeds bij op dat bij het actualisatie-onderzoek in 2023 waartoe de inspecteurs adviseren (zie bijzonder voorschrift 2), eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve worden betrokken.

3) er aanleiding is om de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% te matigen.

Als de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten geeft de artikel 12-handleiding de inspecteurs de mogelijkheid om in uitzonderingssituaties de opslag voor de OZB van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde te verhogen tot boven dit gebruikelijke percentage. In de artikel 12-rapporten 2015 en 2016 over Vlissingen hebben de inspecteurs beargumenteerd waarom deze uitzonderingssituatie zich naar hun oordeel voordoet. Dit heeft geresulteerd in een bijzonder voorschrift dat Vlissingen vooralsnog verplicht de OZB in gelijke stappen te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020. In het bijzonder voorschrift is vastgelegd dat indien het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft, de extra verhoging in 2020 naar 150% opnieuw kan worden beoordeeld¹⁰. Bij de *'oordeelsvorming over de verwijtbaarheid zal met name gekeken worden of de gemeente daarbij autonoom gehandeld heeft of dat daarbij ook andere partijen of factoren een rol hebben gespeeld'*. De inspecteurs betrekken in hun overwegingen *'bij het bepalen van de hoogte van het OZB-tarief ook de hoogte van de woonlasten. Lage woonlasten kunnen een argument zijn voor een OZB-tarief van meer dan 40% boven het landelijke gemiddelde'*¹¹.

Het onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier besteedt achtereenvolgens aandacht aan de volgende onderwerpen:

A) Feitenonderzoek

- 1) De geschiedenis van Vlissingen
- 2) De geschiedenis van De Schelde
- 3) De relatie tussen het Scheldeterrein en de stad

⁸ Artikel 12-handleiding 2017, pagina 5 en 14

⁹ Artikel 12-handleiding 2017, pagina 5

¹⁰ Artikel 12-rapport Vlissingen 2016, pagina 78

¹¹ Artikel 12-handleiding 2017, pagina 11

- 4) Nieuwe inzichten: verplaatsing De Schelde en ruimte voor de binnenstad
 - 5) Financiële haalbaarheid van de plannen
 - 6) Groeiende samenwerking tussen gemeente, provincie en Rijk
 - 7) KSG overgenomen door Damen Shipyards
 - 8) De aankoop van het KSG-terrein van Damen
 - 9) Aanjaagteams: gezamenlijke aanpak van de knelpunten
 - 10) Planontwikkeling en start realisatie
- B) Bevindingen
C) Conclusies

Na de feitelijke behandeling van de genoemde onderwerpen gebaseerd op de vermelde bronnen, volgen de bevindingen van de inspecteurs in de vorm van de beantwoording van vragen die de aanleiding vormen voor het onderzoek. Vervolgens sluiten de inspecteurs af met hun afrondende conclusies.

A) Feitenonderzoek

1) *De geschiedenis van Vlissingen*¹²

Vlissingen is ontstaan als vissershaven en handelsnederzetting aan De Schelde. De stad groeit van havendorp naar vestingstad met verschillende rond 1300 gegraven havens. Na 1575 wordt de stad in oostelijke richting uitgelegd en groeit snel door de aanleg van de Dokhaven (1609-1614) en de huizen en bedrijfspanden die eraan worden gevestigd. De Dokhaven is belangrijk voor de Admiraliteit (de marine). In 1704 wordt het Dok van Perry aangelegd: het oudste droogdok van ons land en misschien wel van Europa.

Na de Franse tijd wordt de Dokhaven ingericht als marinewerf en –haven. Gebouwen aan het westelijk deel van de Dokhaven worden overgedragen aan het Rijk. De gemeente gaat schoorvoetend akkoord onder de voorwaarde dat er een brug over de dokhaven zal worden aangelegd voor rijverkeer. Deze toezegging is echter nooit uitgevoerd¹³.

In 1867 wordt de vesting Vlissingen opgeheven en de marinewerf gesloten. De marine activiteiten worden hoofdzakelijk naar Den Helder verplaatst. Maar door de aansluiting op het spoorwegnet, waarbij het vaarwater tussen Walcheren en Zuid-Beveland, genaamd het Sloe, wordt afgedamd, de aanleg van het kanaal door Walcheren en de nieuwe binnen- en buitenhavens en zeesluizen die daar vanaf 1870 op volgen, krijgt de Vlissingse economie een impuls. Kort daarna, in 1875 volgt de oprichting van De Schelde. De opheffing van de vesting betekent dat er grond vrijkomt voor woningbouw en bedrijven buiten de stadswallen. De gestage groei van De Schelde in de twintigste eeuw gaat ten koste van de historische binnenstad. De uitbreiding van Vlissingen geschiedt in noordelijke en noordwestelijke richting.

2) *De geschiedenis van De Schelde*¹⁴

Na de oprichting van De Schelde in 1875 worden de gebouwen en terreinen van de gesloten marinewerf in erfpacht verkregen van de staat. Na een moeizame start vindt er vanaf 1880 een geleidelijke groei plaats. Door de bouw van onderzeeërs en schepen voor Nederlands-Indië kent het bedrijf grote groei in de periode 1908-1920. Tijdens crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw zijn er minder scheepsorders. De Schelde moet diversifiëren en bouwt onder meer bruggen, vliegtuigen en bussen. Gedurende de oorlogsjaren wordt De Schelde herhaald gebombardeerd waardoor veel schade wordt veroorzaakt. Dit alsmede de strategische ligging aan de Scheldemonding waardoor Vlissingen in de Tweede Wereldoorlog regelmatig het toneel vormt van oorlogshandelingen, verklaart waarom tot op de dag van vandaag op bouwterreinen en in de havens van Vlissingen niet ontplofte bommen worden gevonden.

¹² Tekst ontleend aan Cultuurhistorische verkenning van het Spiegelkwartier (terrein van de Koninklijke Schelde Groep) in Vlissingen

¹³ Zie p. 15 van de Cultuurhistorische verkenning

¹⁴ Tekst ontleend aan Cultuurhistorische verkenning

Na de Tweede Wereldoorlog kent De Schelde met name in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw als gevolg van marineorders weer een grote bloei. Deze bloei zorgt ervoor dat De Schelde ruimte zoekt voor een reparatiewerf aan diep water die niet beperkt wordt door de capaciteit van sluizen en een krappe locatie gelegen tegen de binnenstad. Mede op initiatief vanuit het bedrijf resulteert dit begin jaren zestig in de inpoldering van de Zuid-Sloe, de realisatie van de Sloehaven en de aanleg daarbinnen van de reparatiewerf Scheldepoort¹⁵. De reparatiewerf Scheldepoort ontwikkelt zich voorspoedig. De Nederlandse scheepsbouw in het algemeen ziet echter haar aandeel op de wereldmarkt slinken. Schaalvergroting lijkt het antwoord en resulteert in een fusie van De Schelde als werkmaatschappij in 1966 met de RDM (Rotterdamse Droogdok Maatschappij). Door verdere schaalvergroting ontstaat in 1971 het RSV-concern (Rijn-Schelde-Verolme) waarbinnen De Schelde zich toelegt op de productie van defensiemateriaal. De energiecrisis, stakingen en verliesgevend megaprojecten doen het RSV-concern in 1983 de das om. De Schelde kan uit de failliete boedel worden gered doordat het Rijk en de provincie Zeeland de aandelen overnemen. Maar om levensvatbaar te zijn is verhuizing vanuit de binnenstad van Vlissingen naar de Sloehaven essentieel¹⁶.

3) De relatie tussen het Scheldeterrein en de stad¹⁷

Stad en werf vormen al vier eeuwen een twee-eenheid. Als voortzetting van de marinewerf heeft De Schelde vanaf de oprichting dan ook een belangrijke rol gespeeld in Vlissingen. Een groot deel van de bevolking heeft er gewerkt. De groei van De Schelde en de ontwikkeling van de stad verlopen aanvankelijk in harmonie. Maar in de twintigste eeuw beïnvloedt de groei van De Schelde steeds meer het functioneren van het oostelijk deel van de stad waar De Schelde is gevestigd. Aanzienlijke historische delen van de stad rondom onder meer de Dokhaven worden afgebroken en bestaande straten geamputeerd om het Scheldeterrein te vergroten. Stedenbouwkundige overwegingen hebben bij dit proces geen rol gespeeld, alleen bedrijfsmatige. De directie van de werf heeft volgens de schrijvers van de Cultuurhistorische verkenning bij de onderhandelingen over de verlenging van het pachtcontract met het Rijk *'uitermate handig gemanoeuvreed. Het belangrijkste onderdeel van het bereikte akkoord was dat de activiteiten van de werf als zijnde van landsbelang worden beschouwd. En in een speciale wet van 10 november 1927 kreeg De Schelde de mogelijkheid gronden en gebouwen te laten onteigenen. De gevolgen waren enorm. De Schelde kon met de wet in de hand bij de staat een verlanglijstje indienen welke delen van de stad zij onteigend wenste te zien.*¹⁸ Dit draagt er aan bij dat niet alleen een deel van de stad in de loop van de twintigste eeuw wordt gesloopt ten behoeve van de groeiende werf, maar dat veel van wat wel behouden bleef het karakter kreeg van een restruimte.

4) Nieuwe inzichten: verplaatsing De Schelde en ruimte voor de binnenstad

In de *Rapportage voor College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Vlissingen inzake feiten en omstandigheden project Dokkershaven* door Integis (hierna Integisrapport) wordt vermeld dat in het midden van de jaren 80 van de vorige eeuw het besef ontstaat dat de ontwikkelingskansen van de stad liggen in oostelijke richting op het terrein van de Schelde. De overdracht van een deel van het Scheldeterrein voor de uitbreiding van het winkelcentrum Scheldeplein geeft voeding aan dat besef en vormt tevens een eerste bescheiden stap¹⁹. Bij De Schelde groeit de noodzaak tot een efficiëntere bedrijfsvoering en klemt de milieuregelgeving steeds meer. Samenvoeging van het bedrijf op de locatie Vlissingen-Oost kan een oplossing zijn voor de geconstateerde problemen.

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX)

In 1991 wordt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) vastgesteld waarin de uitgangspunten voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland zijn vastgelegd waaronder de bouw van woningen en bedrijfslocaties. Het stadsgewest, een stedelijk centrum met

¹⁵ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Vlissingen-Oost>

¹⁶ Stad en haven op Walcheren en Zuid-Beveland tussen 1500-2000, Leo van den Burg, p.162-164

¹⁷ Tekst ontleend aan Cultuurhistorische verkenning

¹⁸ Zie p. 29 van de Cultuurhistorische verkenning

¹⁹ Integisrapport, p. 27

omliggende kernen, is het antwoord in de VINEX-nota om de bevolkingsgroei in goede banen te leiden. Door nieuwe woonlocaties (de zogenaamde VINEX-wijken) dichtbij deze bestaande stadscentra aan te leggen wordt de verstedelijking gebundeld met als doel bestaande voorzieningen en stadscentra te versterken, leegloop van (middel)grote steden te beperken, open gebieden te beschermen, automobilititeit tussen wonen, werken en voorzieningen te beperken en andere vormen van vervoer zoals OV en fiets te bevorderen.

Geen enkele Zeeuwse gemeenten wordt in de VINEX-nota als stadsgewest aangewezen aangezien geen enkele regio in Zeeland voldoet aan de stadsgewestelijke criteria te weten een bevolkingsomvang meer dan 50.000 inwoners in de centrale stad, een voorzieningenniveau van de centrale stad van tenminste niveau V en een inkomende intergemeentelijke woon-werkpendel van meer dan 10.000 pendelaars per dag. De provincie Zeeland, Vlissingen en Middelburg maken hier tegen bezwaar. Een motie in de Tweede Kamer dwingt uiteindelijk de toelating af van het stadsgewest Vlissingen-Middelburg door de minister van VROM aan het VINEX-beleid²⁰.

Om de verstedelijkingsdoelstellingen in de VINEX-nota te realiseren worden door V&W en VROM bestuursakkoorden gesloten met de provincies waarin de VINEX-stadsgewesten, niet zijnde de grootstedelijke BON-gebieden (Besturen Op Niveau), zijn gelegen. Voor de 18 stadsgewesten die dit betreft wordt de provincie de budgethouder van de subsidies op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies (BIs). De provincie draagt zorg voor de uitbetaling van de bedragen in de VINEX-uitvoeringsperiode 1995-2005 aan gemeenten of Wgr-regio's op basis van de overeengekomen aantallen woningen.

Ruimtelijke ontwikkelingen stadsgewest Vlissingen/Middelburg

In juli 1993 ziet de nota Ruimtelijke ontwikkelingen door het stadsgewest Vlissingen/Middelburg het licht. Onder verwijzing naar het Rijksbeleid uit onder meer de VINEX-nota wordt de samenwerking tussen Vlissingen en Middelburg als stadsgewestelijk gepositioneerd en worden de meest gewenste ruimtelijke ontwikkelingen beschreven. De nota vormt een aanzet voor een meer integrale structuurschets van de mogelijke locaties voor woningbouw en werkgelegenheid met als doel met het Rijk afspraken te maken over subsidies op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies (BIs) voor woningbouw en eventuele bijdragen in excessieve kosten. Het Scheldeterrein wordt in de nota onder de aandacht gebracht als toekomstige ontwikkellocatie die niet in de planperiode tot 2005 wordt voorzien. Volgens de nota betreft het een groot en gecompliceerd project waarvan de voorbereidingen nu moeten starten, omdat de ontwikkeling in de scheepsbouw een en ander in een stroomversnelling kan brengen. De met het project samenhangende verplaatsing van het bedrijf uit het stadscentrum en de herstructurering van het binnenhavengebied die moet resulteren in de oplossing van het kernprobleem van de stedelijke hoofdstructuur van Vlissingen, te weten afklemming en ontsluiting van het stadscentrum, zal de volgens de nota draagkracht van het stadsgewest ver te boven gaan, mede als gevolg van ernstige bodemverontreiniging²¹.

Herontwikkeling binnenstad door verplaatsing KSG²²

Aan de nota Ruimtelijke ontwikkelingen van het stadsgewest Vlissingen/Middelburg wordt voor wat betreft het Scheldeterrein in 1995 een vervolg gegeven als Vlissingen samen met andere partijen start met een studie naar de verplaatsing van de Koninklijke Schelde Groep (KSG) uit de binnenstad zonder dat er voor de bedrijfsverplaatsing een concrete aanleiding is. Uit de contacten mede in vervolg op dit onderzoek blijkt echter dat KSG grote knelpunten kent door de decentrale huisvesting en productiefaciliteiten²³. Het bedrijf wil daarom de scheepsnieuwbouw concentreren in de Sloehaven waar zich al een reparatiewerf van het bedrijf bevindt en de overige bedrijfsonderdelen op Het Eiland²⁴. Hierdoor kan het

²⁰ Tweede Kamer 1990-1991, 21.879, nrs. 2, 3, 6, 39, 59 en 66

²¹ Nota Ruimtelijke ontwikkelingen, Stadsgewest Vlissingen-Middelburg, juli 1993, p. 16 en 23

²² Drijgers, A., J.A. van der Vet (red.), *Ruimte voor stad en scheepsbouw: de Schelde en de Vlissingse binnenstad* (Vlissingen, 1997)

²³ Integisrapport p. 27 e.v.

²⁴ Het Eiland is een stukje Vlissingen gelegen nabij de binnenstad dat onderdeel uitmaakt van de Zeeuwse kust

KSG doelmatiger gaan werken. Dat is nodig, niet alleen vanwege de milieueisen, maar ook omdat eind jaren negentig van de vorige eeuw de onderneming het water tot aan de lippen staat. Er is sprake van oplopende verliezen en een dreigend faillissement²⁵. Naast de conclusie bij zowel KSG als de gemeente dat externe financieringsbronnen noodzakelijk zijn om de bedrijfsverplaatsing respectievelijk de herontwikkeling te bekostigen, resulteren de contacten in een onderzoek naar de (gedeeltelijke) bedrijfsverplaatsing van KSG uit de binnenstad om het bedrijf weer een gezonde basis voor de toekomst te kunnen geven. Hiervoor wordt een subsidie aangevraagd bij het Europees Fonds voor de regionale Ontwikkeling waarbij de aanvragers aldus de directeur Ruimte, Milieu en Water van de provincie Zeeland 'veel nut hebben gehad van de aanwijzingen' die vanuit de ministeries van VROM en EZ zijn gegeven. Zo kan het vereiste ambitieniveau voor dit project worden gerealiseerd. Dat is nodig om door hoge kwaliteit extra vraag te scheppen, want in Zeeland is er sprake van een ontspannen markt voor wat betreft woningen, kantoren en bedrijfsgebouwen²⁶.

Het gezamenlijke rapport van gemeente, provincie en KSG onder de titel *Ruimte voor stad en scheepsbouw* dat naar aanleiding hiervan in 1997 verschijnt geeft inzicht in de gevolgen voor het bedrijf en de stad alsmede de financiële consequenties daarvan, indien KSG zijn bedrijfsonderdelen concentreert en de grond die De Schelde door de groei vanaf de oprichting in 1875 heeft opgeslokt, weer beschikbaar komt voor de ontwikkeling van de stad. Het plan gaat uit van een beweegbare brug over de Dokhaven waardoor de tweede ontsluiting van de binnenstad kan worden gerealiseerd, een van de grote kwetsbaarheden van Vlissingen²⁷. Het rapport verkent de aandachtspunten van de verplaatsing van De Schelde voor het bedrijf, de milieuproblematiek (bodem, geluid en risicocontour) op de vrijkomende locatie en de inrichtingsmogelijkheden ervan. Tot slot zet het rapport ook de financiële gevolgen van de plannen op een rij. Hierbij wordt uitgegaan van zo'n 1250 tot 1500 woningen op het Scheldeterrein aangevuld met kantoren en recreatie, waarbij er ook aandacht is voor de historische elementen waaronder het eerste scheepsdok (van Perry), het oude hoofdkantoor en de voormalige timmerwinkel. In een artikel in de Volkskrant is de grote vraag voor Vlissingen wie wil wonen en werken op het Scheldeterrein. 'De woningmarkt in Zeeland is ontspannen. Kunnen wij die woningen kwijt? Dat is een groot risico,' aldus hoofd Economische Zaken van de gemeente Vlissingen de heer J. Schroevers. 'Belangstelling vanuit Zeeland is niet voldoende. Het Scheldeterrein moet ook bewoners uit de Randstad lokken. Door een uniek gebied te creëren. Dat trekt vanzelf bewoners en werk aan. Het is een grootschalig project in een kleinschalige omgeving en wij hebben het idee dat het kan'.

Uitgangspunten ontwikkeling KSG-terrein

In vervolg daarop wordt in een startnotitie voor de aanpak van de herontwikkeling van het KSG-terrein in opdracht van B&W van Vlissingen geconcludeerd dat er sprake dient te zijn van: een sturend gemeentelijk initiatief, dat gezien de grote van het te ontwikkelen terrein een sterk gefaseerde ontwikkeling wordt voorgestaan, inbreng van marktpartijen in een langdurige samenwerking wordt nagestreefd zonder dat op korte termijn concrete revenuen te verwachten zijn, maar waarbij uit het met deze partijen op te stellen programma van eisen moet blijken dat de herontwikkeling financieel haalbaar is.

5) Financiële haalbaarheid van de plannen

In februari 1999 verschijnt een second opinion van Berenschot Osborne in opdracht van de provincie Zeeland, de gemeente Vlissingen en KSG waarin een drietal financiële exploitaties van het Scheldeterrein worden beoordeeld, resterende vragen worden benoemd en aanbevelingen worden gedaan voor het vervolg. Naast de exploitatie uit het rapport *Ruimte voor stad en scheepsbouw* zijn in omstreeks 1998 tevens een tweetal exploitaties

en ingeklemd ligt tussen de havens en de Westerschelde. Het gebruik van het gebied wordt bepaald door voormalig KSG, thans Damen Shipyards, woningen van woningstichting 'l' Escaut en de spuilsuizen naar de Westerschelde.

²⁵ <https://www.volkskrant.nl/economie/scheepswerf-de-schelde-verdwijnt-uit-centrum-vlissingen~a484784/>

²⁶ Brieven van de provincie Zeeland van 11 juni 1996 aan VROM en EZ (966111).

²⁷ Ruimte voor stad en scheepsbouw: de Schelde en de Vlissingse binnenstad, p. 7 en 29 e.v.

opgesteld in opdracht van de Stuurgroep KSG onder leiding van de provincie Zeeland waarin daarnaast de gemeente en KSG zitting hebben. De twee exploitaties hebben ten doel het opbrengst genererend vermogen van het KSG-terrein te bepalen. Berenschot verklaart door een systematische analyse waarom het financiële resultaat in het rapport Ruimte voor stad en scheepsbouw bijna f 50 miljoen negatief is, terwijl de bouwcombinaties een positief resultaat becijferen van maximaal f 80 miljoen positief. De verschillen worden verklaard door verschillen in sloopkosten (asbest, verborgen funderingsconstructies), saneringskosten (maaiveldhoogte, minimale dikte leeflaag en verwerkingsmogelijkheden afgegraven grond), publieke voorzieningen (Keersluisbrug, parkeergarage, bovenwijkse voorzieningen, planontwikkelingskosten en herstel kademuren), rentekosten (rentepercentage en bouwsnelheid), verkoopopbrengst (verkoopaantallen en -prijzen) en overheidsbijdragen. Op basis van de verschillenanalyse adviseert Berenschot Osborne nader onderzoek om bepaalde kosten beter te kunnen bepalen. De wijze van ontwikkeling van het Scheldeterrein staat nog volledig open: via actief grondbeleid (de gemeente verwerft en ontwikkelt) of via faciliterend grondbeleid: de gemeente stelt randvoorwaarden terwijl marktpartijen ontwikkelen. De adviseurs benadrukken dat publieke partijen duidelijk moeten aangeven met welke randvoorwaarden bij de ontwikkeling rekening gehouden dient te worden. Ook wordt er op gewezen dat bij hogere bouwproducties op het Scheldeterrein de productie op andere locaties getemporeerd moet worden. Tot slot wordt geadviseerd private partijen twee prijsaanbiedingen te laten doen. Een waarbij publieke partijen geen exploitatierisico dragen en 1 waarbij publiek en private partijen de exploitatierisico's gezamenlijk dragen.

6) Groeiende samenwerking tussen gemeente, provincie en Rijk

In deze periode van toenemende concretisering van de plannen groeit niet alleen de samenwerking met De Schelde in de stuurgroep KSG maar ook tussen de verschillende overheden. Zo wordt het KSG-terrein in het kader van het landelijke project Stad en Milieu door de minister van VROM geselecteerd als proefgebied uit 62 experimentvoorstellen van 46 gemeenten²⁸. Bij de aanbieding van het rapport Ruimte voor stad en scheepsbouw aan diezelfde minister door de verantwoordelijke Zeeuwse gedeputeerde, merkt deze gedeputeerde op blij te zijn met de positieve grondhouding die de minister in een bestuurlijk overleg actualisering Vinex aan de dag heeft gelegd. De gedeputeerde wil in een bestuurlijk overleg doorpraten over de kansen en problemen die de verplaatsing van de scheepsnieuwbouw naar Vlissingen-Oost met zich meebrengt en de ruimte die dit biedt voor de Vlissingse binnenstad²⁹. Acceptatie van de plannen bij Rijk en eventuele marktpartijen vereist volgens gedeputeerde staten van Zeeland een actieve inzet waarbij de provincie vanwege haar intermediaire rol en bovenlokale belangen mederegisseur is. De twee hiervoor genoemde onderzoeken in opdracht van de stuurgroep KSG naar het opbrengst genererende vermogen van het KSG-terrein worden bekostigd door provincie, gemeente en Rijk³⁰ (subsidieverstrekking door het ministerie van Economische Zaken (EZ) in november 1998)³¹. In het licht van het verzoek van De Schelde om een vermogensverstrekking en een bijdrage aan het verhuisplan, geeft EZ in februari 1998 aan, voorafgaand aan de subsidieverstrekking, belang te hechten aan de uitkomsten van die onderzoeken. Zo kan EZ komen tot een goede bedrijfseconomische analyse van de voorziene verhuisplannen van KSG en beschikt het over een goed onderbouwde inschatting van de waarde van het KSG-terrein³². Bij de aanbieding van gevraagde informatie in de vorm van de hiervoor genoemde second opinion van Berenschot Osborne vraagt de gedeputeerde gezien de verschillende subsidieregelingen bij VROM en V&W aan EZ om coördinatie tot stand te brengen bij de verplaatsing van De Schelde en herontwikkeling van de vrijkomende bedrijfsterreinen³³.

²⁸ GS-voorstel aan PS over planvormingskrediet KSG-terrein van 14 juli 1998

²⁹ Brief van de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten aan minister van VROM van 29 april 1997

³⁰ GS-voorstel aan PS over planvormingskrediet KSG-terrein van 14 juli 1998

³¹ Brief ministerie van EZ van 30 november 1998 aan provincie Zeeland met toekenning subsidieverzoek onderzoek KSG-terrein

³² Brief ministerie van EZ met verzoek om informatie over de verwachte waarde van het KSG-terrein van 2 februari 1998 (kenmerk 99007241)

³³ Brief van de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten aan EZ van 9 maart 1999

7) KSG overgenomen door Damen Shipyards

Ondertussen wordt de samenwerking tussen de verschillende partijen en het inmiddels Koninklijke De Schelde (KSG) eind van de jaren negentig sterk bepaald door de verslechterende bedrijfsresultaten. In 1997 bedraagt het verlies van KSG f 50 miljoen. Terwijl de overheid al enige tijd in gesprek is om haar aandelen in KSG af te stoten, is KSG genoodzaakt om medio 1997 voor steun bij het Rijk aan te kloppen voor vermogensversterking en voor een bijdrage in de verplaatsing naar Vlissingen-Oost. Onder voorwaarden is die bereidheid bij het Rijk aanwezig. Een van die voorwaarden betreft het vinden van een strategische partner die bereid is de aandelen van de overheid over te nemen. Als gevolg van defensiebezuinigingen in november 1998 blijkt echter het toekomstperspectief voor KSG onzeker waardoor ook de bereidheid om steun te verlenen onder druk staat. Vanuit de positie als aandeelhouder en als klant komt de minister van EZ tot het oordeel dat het verstandig is om een tijdelijke financiering van f 50 miljoen te verstrekken onder aanvullende voorwaarden, waarbij het ministerie van Defensie en EZ ieder voor 50% bijdragen omdat een eventuele deconfiture van KSG aanzienlijke meerkosten en/of vertraging tot gevolg zou hebben³⁴.

In een nota van 9 maart 1999 aan B&W van Vlissingen staat vermeld dat *'de gemeente wordt geconfronteerd met een sterke druk van KSG en de minister van EZ om te komen tot oplossingen waarbij (de waarde van) het onroerend goed een belangrijke rol speelt'*. Verder staat in diezelfde nota dat *'in de stuurgroepvergadering van 4 maart 1999 de bestuursvoorzitter van KSG daarin het standpunt heeft ingenomen, naar zijn eigen zeggen daarbij onder sterke druk gezet door de minister van EZ, dat het voor een allesomvattende besluitvorming over de toekomst van KSG een absolute noodzaak is om volstrekte helderheid te verkrijgen over de opbrengst van het KSG-terrein.'*

In het Integisrapport worden nog enkele voorbeelden aangehaald van tijdsdruk door het Rijk, i.c. VROM die eind 2003 tot snelle besluitvorming omtrent de aankoop van het KSG-terrein wil komen, zoals³⁵:

- Deze onderhandelende wethouder van Vlissingen merkt op dat aan het bod van € 24 miljoen een aantal voorwaarden is verbonden, te weten dat *'Rijk en provincie zullen bijdragen. Het Rijk dringt daarbij aan op snelle besluitvorming (voor 1-1-2003)'*.
- In een telefonisch overleg in november 2002 tussen gemeente en een vertegenwoordiger van VROM over de verkooponderhandelingen herhaalt volgens de gemeente de VROM vertegenwoordiger *'het standpunt van het ministerie met betrekking tot de tijdsfactor'*.
- Het college van Vlissingen merkt in een brief aan KSG op dat het ministerie van VROM *'er met klem bij partijen op aandringt in het onderhandelingsproces snelheid te betrachten en nog dit jaar te komen tot afronding van de onderhandelingen'*.

In nuancerende zin wordt in het Integisrapport geconstateerd dat eind 2003 ook binnen de gemeente er de wens was om tempo te maken. Bovendien geeft in het Integisrapport geen van de voornamelijk uit de gemeente Vlissingen geïnterviewde ambtenaren en bestuurders die bij de aankoop betrokken waren aan dat er sprake zou zijn geweest van enige druk op bestuurders of ambtenaren tijdens het proces voorafgaand aan de koop van het terrein.

In mei 2000 kondigt de minister van EZ aan dat Damen Shipyards na onderzoek bereid is alle aandelen KSG over te nemen van Rijk en provincie Zeeland voor een bedrag van één gulden. Damen Shipyards Group is een scheepsbouwconglomeraat dat gespecialiseerd is in de bouw van *grotere vaartuigen voor marine- en patrouilledoeleinden voor (semi-)overheden in de gehele wereld*³⁶. Deze overname van alle activiteiten van KSG stelt naar verwachting het toekomstperspectief van het bedrijf zeker. Daartoe leveren de huidige twee aandeelhouders, Rijk en provincie Zeeland, een bijdrage à fonds perdu aan de

³⁴ Tweede Kamer 1998-1999, 26.200 XIII, nr. 32

³⁵ Gebaseerd op het Integisrapport, p. 31

³⁶ https://nl.wikipedia.org/wiki/Damen_Schelde_Naval_Shipbuilding

versterking van het vermogen die op zo'n *f* 100 miljoen wordt geschat³⁷. In de begroting over 2001 van EZ blijkt de bijdrage uit te komen op *f* 80 miljoen, waarvan *f* 22,5 miljoen ten laste van Defensie komt en *f* 5 miljoen ten laste van de provincie Zeeland³⁸.

8) De aankoop van het KSG-terrein van Damen

De overname van KSG door Damen markeert de overgang naar een nieuwe fase. Nadat eerst de doorrekening van de financieel-economische haalbaarheid van de plannen de boventoon voert, komt nu een zwaarder accent te liggen op de realisatie van de plannen te beginnen met de aankoop van het KSG-terrein om de bedrijfsterreinen van de scheepswerf weer een binnenstadsfunctie te geven met overwegend een woonfunctie. De afspraken die daarover in de voorliggende fase zijn gemaakt met KSG blijken voor de nieuwe eigenaar Damen echter niet vanzelfsprekend. Damen verlangt toezeggingen ten aanzien van het gebruik van het de terreinen en faciliteiten in het gebied in het belang van de continuering van bedrijfsvoering en werkgelegenheid. Om de tegen de binnenstad gelegen bedrijfsterreinen te kunnen ontruimen moeten eerst de scheepsnieuwbouwactiviteiten vanaf Het Eiland worden verplaatst naar Vlissingen-Oost. Pas dan kan concentratie van de bedrijfsactiviteiten op Het Eiland plaatsvinden. Verder verlangt Damen overeenstemming ten aanzien van afmeerfaciliteiten (in het Kanaal en de Kade), milieuruimte (geluid) op Het Eiland, medewerking bij verkrijging bouw- en milieuvergunningen, wegontsluiting voor zwaar verkeer van en naar Het Eiland, overeenstemming over uitgangspunten bodemsanering, (optimale) opbrengst over te dragen bedrijfsterreinen en mogelijke subsidie- en ontwikkelingsgelden³⁹.

Mede door deze opstelling van Damen raakt de verwerving van het KSG-terrein in een impasse⁴⁰. Toch komt er in mei 2002 uiteindelijk een intentieovereenkomst tot stand voor de duur van drie maanden gericht op de verkoop van het KSG-terrein aan de gemeente Vlissingen⁴¹. Met deze overeenkomst wordt ook een overlegstructuur tussen de gemeente en Damen in het leven geroepen. Ondanks overschrijding van deze termijn van drie maanden alsmede later gestelde termijnen, onderhandelen partijen verder. Dat de gesprekken stroperig verlopen wordt veroorzaakt door het grote verschil tussen vraagprijs en geraamde verwervingskosten: Damen heeft de vraagprijs van € 35,5 miljoen exclusief sloop- en bouwrijpmaakkosten nodig voor investeringen in de bedrijfsverplaatsing, terwijl de gemeente in de exploitatieopzet uitgaat van 1.100 woningen en maximale verwervingskosten van € 13 miljoen.

Tijdens de onderhandelingen is er verder discussie over de hoeveelheid over te dragen gebouwen en terreinen en de omvang van de sloopkosten. Het verschil van inzicht over de sloopkosten die door de gemeente op € 16,8 miljoen en door Damen op € 4,2 miljoen worden geraamd, vormt met een Bls-subsidie (Besluit locatiegebonden subsidies) voor de productie van 1.100 woningen van € 3,6 miljoen en een Bls-subsidie van wege excessieve verwervingskosten van € 7,4 miljoen uiteindelijk de sleutel tot de oplossing. Beide subsidies zijn VROM-bijdragen die verstrekt worden via de provincie Zeeland. Voor de verwerving van de grond is namelijk een bedrag beschikbaar van € 24 miljoen, te weten de geraamde verwervingskosten van € 13 miljoen aangevuld met € 11 miljoen aan Bls-bijdragen (€ 3,6 respectievelijk € 7,4 miljoen). Samen met de door de gemeente geraamde sloopkosten van € 16,8 totaliseert dit tot € 40,8 miljoen voor de aankoop waarbij de sloop voor rekening en risico van Damen wordt uitgevoerd. Als de werkelijke sloopkosten inderdaad op de door Damen geraamde € 4,2 miljoen uitkomen, realiseert Damen een verkoopopbrengst voor de grond van € 36,6 miljoen. Gemeente Vlissingen en Damen

³⁷ Tweede Kamer 1999-2000, 26.800 XIII, nr. 56

³⁸ Zie Tweede Kamer 2000-2001, 27.400 XIII, nr. 2, p. 123, waarbij de saldering van de Defensie-bijdrage met de achtergestelde lening is geëlimineerd. In een latere fase moet Damen € 4 miljoen van het verstrekte steunbedrag terugbetalen aan het Rijk wegens het ontbreken van capaciteitsvermindering, omdat die niet voldoet aan de van toepassing zijnde verordening.

³⁹ Brief Damen Shipyards Group van 14 april 2000 aan GS van Zeeland en B&W van Vlissingen

⁴⁰ Nota voor de minister van VROM inzake Vinex-locatie KSG-terrein Vlissingen, p.1, stand van zaken Locatie 4 KSG-terrein Vlissingen en brief van de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten aan staatssecretaris van VROM van 9 november 2001

⁴¹ Integisrapport p. 68

komen uiteindelijk in maart 2004 een verkoopbedrag overeen voor het KSG-terrein van € 34,2 miljoen aangevuld met een bijdrage voor de sloopkosten van € 6,3 miljoen ofwel totaal € 40,5 miljoen⁴². In onderstaande tabel wordt e.e.a. weergegeven.

Totstandkoming verkoopprijs Scheldeterrein (bedragen in miljoenen euro's)		
Vraagprijs Damen	1	35,5
Maximale verwervingskosten gemeente (in exploitatie GREX)	2	13,0
Gat tussen vraag- en aanbodprijs	3=1-2	22,5
Bls-subsidie per woning	4	3,6
Bls-subsidie excessieve verwervingskosten	5	7,4
Bls-subsidies	6=4+5	11,0
Nog te overbruggen verschil vraag- en aanbod	7=3-6	11,5
Sloopkosten raming gemeente: (raming € 16,8), gerealiseerd:	8	16,5
Sloopkosten raming Damen: (raming € 4,2) komt uit op:	9	6,3
Beschikbaar voor aankoop bij uitvoering sloop door Damen cf. gemeentelijke eisen	10=8-9	10,2
Minder beschikbaar voor aankoop	11=7-10	1,3
Gerealiseerde verkoopprijs	12=2+6+10	34,2
Totaal betaald (verkoopprijs + bijdrage sloopkosten)	13=9+12	40,5

9) Aanjaagteams: gezamenlijke aanpak van de knelpunten

Als de hiervoor beschreven impasse bij de verwerving van het KSG-terrein eind 2000 al meer dan een jaar duurt, klopt de verantwoordelijke gedeputeerde in november 2001 aan voor steun bij de staatssecretaris van VROM voor dit probleem van een grootschalige herstructurering in een onderdruksituatie⁴³. In een latere brief uit de provincie, bij monde van de gedeputeerde, haar zorgen over deze programmatische onderdruk in Zeeland die als gevolg van de dunne bouwprogramma's forse renteverliezen en lange looptijden tot gevolg heeft. Tempoversnelling en het juiste kwaliteitsniveau moeten dit voorkomen⁴⁴. De gevraagde steun wordt gegeven in de vorm van een interdepartementale taskforce voor het KSG-terrein met deelnemers van Rijk, provincie en gemeente. Deze taskforce gaat begin 2002 van start onder voorzitterschap van diezelfde gedeputeerde en weet gedurende zo'n twee jaar een samenwerking van de verschillende overheidspartijen tot stand te brengen die zich richt op het wegnemen van belemmeringen in de realisatie van de grondexploitatie⁴⁵. De taskforce voor Vlissingen is een van de tien tijdelijke, vraaggestuurde aanjaagteams nieuwbouw die worden gevormd om de achterblijvende woningbouwproductie aan te jagen en te versnellen door knelpunten aan te pakken. In een nota van de gemeente Vlissingen staat dat *'zowel VROM als de provincie met grote klem aandringen op een versoepeling van de gemeentelijke opstelling'*⁴⁶ bij het hanteren van twee opschortende voorwaarden bij de aankoop van het KSG-terrein, te weten 1) de verkrijging van een rijksbijdrage, en 2) een risicocontour externe veiligheid die woonbebouwing mogelijk maakt. Omdat op dat moment de rijksbijdrage voor excessieve verwervingskosten van € 7,4 miljoen al is toegezegd, gaat het in deze gemeentelijke nota over de risicocontour. De nota vervolgt dan als volgt: *'Bij de beantwoording van de aan de gemeente voorgelegde vraag [inspecteurs: versoepeling van de gemeentelijke opstelling] is het van belang dat er een 'vangnetconstructie' kan ontstaan waarbij alle betrokken overheden verantwoording voelen voor de oplossing van het dan ontstane probleem*

⁴² Integisrapport p. 80 e.v. en p. 86

⁴³ Brief van de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten aan staatssecretaris van VROM van 9 november 2001

⁴⁴ Brief van de Zeeuwse gedeputeerde Van Zwieten aan staatssecretaris van VROM van 19 december 2002

⁴⁵ Zie verslagen taskforce KSG, verslag werkconferentie en werkgroep risico's Westerschelde

⁴⁶ Zie voor andere voorbeelden van tijdsdruk het verslag van de Taskforcevergadering van KSG 15 september 2003 en Integisrapport p. 31 e.v. Zie ook noot 35.

[inspecteurs: te weten een risicocontour externe veiligheid waardoor geen of minder woonbebouwing mogelijk is]. *VROM onderschrijft, dat de risico's in zo'n situatie niet alleen bij de gemeente behoren te liggen*⁴⁷. Er zijn echter geen stukken in de verschillende dossiers aangetroffen die verdere invulling hieraan geven of een verdere concretisering hiervan vormen.

Naast de navolgende specifieke knelpunten waar de taskforce voor het Scheldeterrein onder meer aan werkt, wordt in de vierde tussenrapportage Aanjaagteams Nieuwbouw van VROM geconstateerd dat de aanjaagteams in algemene zin geconfronteerd worden met een tegenvallende economische ontwikkeling die steeds sterker wordt ervaren waardoor het aanjagen moeilijker wordt⁴⁸.

Grondverwerving

Het gebrek aan voortgang bij de grondverwerving vormt een belangrijk knelpunt voor de taskforce om op te lossen. Daartoe wordt in opdracht van VROM een second opinion opgesteld die volgens een nota aan de minister van VROM niet bij betrokken partijen bekend is⁴⁹. Uit het Integisrapport blijkt men desondanks in Vlissingen er toch van op de hoogte te zijn⁵⁰.

Damen vraagt € 35 miljoen voor de grond, een bedrag dat volgens de second opinion bij benadering nodig is voor de verplaatsing van een bedrijf met de omvang van de Scheldewerf. Bovendien komt volgens de second opinion de vraagprijs per vierkante meter overeen met referentieverwervingen elders.

De gemeente gaat in de grondexploitatieberekeningen voor het Scheldeterrein uit van een bedrag van € 13 miljoen aan verwervingskosten voor de grond bij een realisatie van 1.100 woningen. De second opinion concludeert dat een hogere opbrengst dan deze € 13 miljoen voor de locatie niet realistisch is.

Vlissingen en Damen vinden elkaar op een prijs van € 24 miljoen.

Het gat van € 11 miljoen dat hierdoor bij de gemeente ontstaat met de € 13 miljoen aan geraamde verwervingskosten wordt gedicht door de hiervoor reeds genoemde Bls-bijdragen: € 3,6 miljoen voor de bouw van de 1.100 woningen op het KSG-terrein en € 7,4 miljoen voor excessieve verwervingskosten. Deze bijdrage voor excessieve verwervingskosten blijft binnen de daarvoor bestemde reserveringen voor het KSG-terrein. Deze reserveringen maken deel uit van in 1997 beschikbaar gekomen bedragen voor grond- en bodemsaneringskosten op de Rijksbegroting. Volgens een herijkingsnotitie Vinex/Vinac van het ministerie van Financiën uit 2000 zijn de reserveringen '*bestemd voor woningbouw op het KSG-terrein te Vlissingen (hoge kosten door bedrijfsverplaatsing)*' en bodemsanering KSG.⁵¹ De bekendmaking van de Bls-bijdrage van € 7,4 miljoen voor excessieve verwervingskosten tijdens het werkbezoek van de minister van VROM op 6 februari 2003 aan Vlissingen op uitnodiging van de gedeputeerde, draagt bij aan het vlottrekken van de onderhandelingen met Damen.

Het tekort bij Damen wordt gedicht zoals hiervoor is aangegeven door het sloop- en bouwrijp maken van het KSG-terrein door Damen te laten uitvoeren.

Door het bereiken van deze overeenstemming en de bekrachtiging daarvan door de gemeenteraad van Vlissingen kan in maart 2004 de koopovereenkomst worden getekend. Vervolgens vindt de oplevering van de gebouwen op het KSG-terrein gefaseerd plaats in de jaren 2005, 2006 en 2007. De verwachting ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst is dat de laatste bedrijfsactiviteiten uiterlijk 2007 zijn beëindigd en de terreinen zijn ontruimd, ontdaan van het merendeel van de gebouwen en geleverd aan de gemeente.

In de second opinion van VROM wordt uitgegaan van een sober kwaliteitsniveau. Voor het bereiken van een meer aansprekend kwaliteitsniveau van de openbare ruimte zal volgens de hiervoor genoemde nota aan de minister VROM inzake Vinex-locatie KSG-terrein

⁴⁷ Nota voor B&W van 1 april 2003 over verwerving KSG-terrein binnenstad-risico-contour externe veiligheid

⁴⁸ Vierde tussenrapportage Aanjaagteams Nieuwbouw van 4 april 2004, p.2

⁴⁹ Nota voor de minister van VROM inzake Vinex-locatie KSG-terrein Vlissingen, p.2/3

⁵⁰ Integisrapport p. 80 e.v.

⁵¹ Financieel kader voor de herijking van de uitvoeringsafspraken van Vinex en Actualisering Vinex, Inspectie der Rijksfinanciën, sectie VROM, 15 juni 2000

Vlissingen een beroep worden gedaan op een BIRK-bijdrage (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit), een VROM-regeling waardoor een hoger kwaliteitsniveau kan worden gerealiseerd hetgeen zeer nodig wordt geacht voor de binnenstad van Vlissingen. Dit is van belang omdat in deze fase de markt voor de KSG-locatie binnen het Rijk als zwak wordt bestempeld. Uit navraag bij Vlissingen is naar voren gekomen dat er niets bekend is over een toegekende BIRK-bijdrage voor het KSG-terrein.

Overige knelpunten

Ook aan andere knelpunten die de realisatie van het Scheldekwartier belemmeren, wordt in bovengenoemde taskforceverband gewerkt aan een oplossing, te weten:

- De risicocontour: langs de kust en boulevard van Vlissingen lopen internationale vaarwegen waarover o.a. ammoniakschepen varen. Daardoor ligt de helft van de binnenstad van Vlissingen waaronder een deel van het KSG-terrein, binnen een risicocontour waar niet gebouwd mag worden⁵². Bij de beëindiging van de taskforce begin 2004 zijn er voldoende waarborgen dat er tijdig een oplossing voor de risicocontour op de KSG-terreinen wordt verkregen. Deze inschatting blijkt later bewaarheid te worden.
- Tweede binnenstadontsluiting: een tweede ontsluiting is van groot belang voor de gehele stad van wege de bereikbaarheid maar ook van wege het ontwikkelingsrijp maken van verschillende locaties en de risico's die zich voordoen in geval van calamiteiten als die tweede ontsluiting er niet is. De stedenbouwkundige planvorming van die tweede ontsluiting moet er volgens de taskforce KSG zo snel mogelijk komen en worden losgekoppeld van de ontwikkeling van het Scheldeterrein onder meer via een GVVP en een MIT-verkenning⁵³. De bekostiging van deze ontsluiting kan niet uit de grondexploitatie Scheldekwartier onder meer omdat de ontsluiting niet uitsluitend dienstbaar is aan deze exploitatie. De verdere decentralisatie van delen van de MIT-middelen met ingang van 2003 via de Gebundelde Doel Uitkering (GDU) naar de provincies bemoeilijkt het dekkingsvraagstuk. Als in de taskforce KSG wordt geconstateerd dat tijdige planvorming niet lukt is de conclusie dat MIT-geld er voor de uitvoering niet meer is, maar vertegenwoordigers van VROM en de provincie kunnen zich niet 'voorstellen dat met het oog op de gesloten contracten (VINAC) hier geen oplossing voor gevonden kan worden.'⁵⁴ Vlissingen heeft recent laten weten dat hiervoor in de loop der jaren alleen een onderzoeksbijdrage van de provincie Zeeland ter grootte van € 70.000 is ontvangen. Dat betekent dat het niet gelukt is om voldoende financiering voor de tweede stadsontsluiting te organiseren ondanks betrokkenheid van provincie en verschillende departementen.
- Het Masterplan: in de taskforce KSG wordt veel belang gehecht aan de totstandkoming van een Masterplan dat als vertrekpunt kan dienen voor de ontwikkeling van het gebied en aantrekkingskracht heeft op investeerders. Relevant in dit verband is het onderzoek naar de cultuurhistorie van het gebied en de daaruit voortvloeiende suggesties voor behoud en ontwerp voor monumentale gebouwen in het plangebied. In de periode van de taskforce wordt dat onderzoek mede mogelijk gemaakt door de in die periode aangevraagde Belvedere subsidie. Dit resulteert in de publicatie *Cultuurhistorische verkenning van het Spieghelkwartier (terrein van KSG) in Vlissingen*. De inbreng van de taskforce heeft in die periode niet veel concreet resultaat opgeleverd maar hebben mogelijk wel de kiem gelegd voor de stedenbouwkundige prijs in 2006.
- Bommenverwijdering: een terugkerend onderwerp in de taskforce KSG betreft de aanpak en financiële dekking van de bommenverwijdering uit Tweede Wereldoorlog. In de periode dat de taskforce actief is wordt via extern historisch onderzoek opdracht gegeven in kaart te brengen waar mogelijk explosieven liggen. Verdere concrete resultaten kunnen niet uit de verslagen worden getraceerd. Relevant is voorts dat de bomruiming tot nog toe niet tot financiële tegenvallers hebben geleid binnen het

⁵² Project 'Tijdelijke aanjaageenheid': Voorstel voor te selecteren locaties, lijst 1 locaties die geselecteerd zijn

⁵³ **GVVP** staat voor Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan, een beleidsdocument waarin het verkeers- en vervoersbeleid van de gemeente uiteen wordt gezet. Een MIT-verkenning (Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport) is een soort maatschappelijke kosten-batenanalyse die nodig is om een project voor een MIT-bijdrage in aanmerking te laten komen. Zie verder werkconferentie KSG-terrein, 3 april 2003, p. 6 en 7.

⁵⁴ Zie verslag taskforce KSG, 18 december 2002, p. 1

Scheldekwartier mede gezien de huidige vergoedingsregeling bij bomruiming en de reserve bomruiming (zie Inspectierapport 2016, paragraaf 4.4).

- Bodemsanering: in de informatie over de bodemsanering zit weinig ontwikkeling in de periode dat de taskforce KSG actief is. De actielijst vermeldt dat de gegevens bekend zijn en dat alleen wordt uitgegaan van de verwijdering van mobiele verontreiniging waarbij de herberekening plaatsvindt na de voltooiing van het stedenbouwkundige plan. Dit lijkt in lijn met de tijdens de werkconferentie geventileerde opvatting om van de bodemvervuiling af te blijven door een nieuw maaiveld te creëren.

Woningbouwafspraken 2005-2010

In het convenant woningbouwafspraken Zeeland 2005-2010 zoals die omstreeks 2005 zijn gemaakt tussen Rijk (LNV, V&W en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelatie), provincie en de grote Zeeuwse gemeenten waaronder Vlissingen, wordt de Bls-subsidie per woning herbevestigd. Volgens het convenant is voor Vlissingen een bedrag van afgerond € 3,6 miljoen beschikbaar. Deze Bls-bijdrage wordt voor 65% in vijf (ongeveer) gelijke delen uitbetaald (voorschotfinanciering). De resterende 35% (het prestatiegericht budget) wordt eveneens in (ongeveer) gelijke delen uitbetaald naar rato van het aantal gereed gemelde woningen in voorgaande jaren. Bij een (aanzienlijke) achterstand kan zowel de voorschot- als prestatiefinanciering op een lager bedrag worden vastgesteld. Op basis van de gerealiseerde woningbouwproductie ontvangt Vlissingen in de jaren 2006 tot en met 2010 uiteindelijk een bedrag van een kleine € 2,38 miljoen. Daarnaast ontvangt Vlissingen een bedrag van bijna € 0,78 miljoen aan middelen, te weten een bedrag dat de provincie van het ministerie van WWI mag aanwenden voor een financiële oplossing van het Scheldekwartier en een restantbudget. Al met al ontvangt Vlissingen naast de Bls-bijdrage van € 7,4 miljoen voor excessieve verwervingskosten een bedrag van € 3,16 miljoen aan Bls-bijdragen per woning. Dit is € 0,46 miljoen dan minder dan de oorspronkelijk geraamd € 3,6 miljoen.

10) Planontwikkeling en start realisatie⁵⁵

Nadat in de loop van 2004 de taskforce KSG wordt ontbonden en de grond door de gemeente is verkregen, houdt de betrokkenheid van Rijk en provincie feitelijk op. In de periode die daarop volgt ontwikkelt de gemeente onder de naam Dokkershaven een enthousiasmerend plan voor het voormalige Scheldeterrein. In 2006 krijgt het masterplan Dokkershaven de Planning Award van de beroepsvereniging van Nederlandse stedenbouwkundigen en planologen voor het beste ruimtelijk plan. Dokkershaven wordt daarmee de Nederlandse inzending voor de Europese Planning Award van wege de hoge kwaliteit en de nauwe samenwerking met de bevolking die een sterke band heeft met het gebied van de Dokkershaven.

Nadat het masterplan in februari 2006 onder de naam Scheldekwartier is aangenomen gaat het mis. Na vele jaren van rekenen met een aanvaardbaar en sluitend financieel resultaat⁵⁶, blijkt in 2007 het Scheldekwartier te kampen met een tekort van € 52 miljoen. Er wordt door de adviseurs getwijfeld aan de hoeveelheid woningen die verkocht kunnen worden en ze vinden ook de hoeveelheid winkelruimte te hoog ingeschat⁵⁷. In die periode wordt ook een reorganisatie van het ambtelijk apparaat doorgevoerd. Als de 135 vragen uit een intern financieel onderzoek niet beantwoord kunnen worden besluit het college van B&W van Vlissingen medio 2007 de aanbestedingsprocedure stop te zetten en de ambtenaren die met het project bezig waren op non-actief te zetten en door externen te vervangen. Alhoewel de ambtenaren al weer snel mogen terugkeren leidt de affaire tot veel beroering in de politiek, het ambtelijk apparaat en de bevolking. Het eindresultaat is dat het college van B&W in november 2007 moet aftreden na een motie van wantrouwen.

⁵⁵ Vissers, kapers, arbeiders. Vlissingen 700 jaar stadsrechten, p. 988-995

⁵⁶ Integisrapport p. 50 e.v.

⁵⁷ In lijn hiermee wordt in hoofdstuk 11 van het Integisrapport geconstateerd dat de gemeente Vlissingen in een laat stadium onderzoek doet of de gehanteerde grondprijzen en het bouwprogramma wel aansluiten op de behoefte. Uit de verschillende interviews blijkt echter dat de gemeente via workshops in de vorm van een reeks gesprekken met marktpartijen een marktconsultatie heeft uitgevoerd waarbij is afgetast bij marktpartijen of de ambitie uit het masterplan Dokkershaven uitvoerbaar is.

De gebeurtenissen zorgen ervoor dat pas in 2009 op grond van een meer realistische grondexploitatie zonder exorbitant tekort kan worden gestart met de eerste woningen in het gebied. Naast de aanvankelijke onduidelijkheden over de financiële haalbaarheid van het project heeft inmiddels de kredietcrisis van 2008 en de daarmee gepaard gaande daling van de grond- en huizenprijzen, de aanvankelijk zo hooggespannen verwachtingen negatief beïnvloed. Ondanks dat worden er vanaf 2012 woningen opgeleverd en worden de Scheldekraan en het Dok van Perry feestelijk geopend. De investeringen uit de eerste jaren na 2004 drukken zwaar op de gemeentelijke balans en resulteren in een omvangrijke schuldpositie. Omstreeks 2013 zijn de vooruitzichten nog steeds niet positief. Dit resulteert in een sterk oplopende verliesvoorziening van ruim € 2 miljoen ultimo 2011 tot ruim € 24 miljoen ultimo 2014. Deze ontwikkeling heeft sterk bijgedragen aan de artikel 12-aanvraag van Vlissingen over 2015. De herziening van de grondexploitaties in 2016, het tweede artikel 12 jaar, heeft geresulteerd in verdere afwaardering van de grondexploitatie voor het Scheldekwardier met € 87 miljoen tot € 111 miljoen en € 116 miljoen in 2018. Op basis van onderzoek door Ecorys waarbij de grondexploitaties zijn getoetst, worden de nadelige effecten veroorzaakt door meer realistische grondprijzen, lagere maar meer reële aantallen te verkopen woningen en de berekening op eindwaarde (in een keer nemen van de rentekosten)⁵⁸.

B) Bevindingen uit het onderzoek

Het onderzoek naar de historie van het Scheldekwardier is ingesteld om te beoordelen of:

- 1) de gemeente in meer of mindere mate bewust financiële risico's heeft genegeerd die hebben bijgedragen aan de omvangrijke verliezen.
- 2) er andere partijen (mede) schuldig zijn aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek⁵⁹
- 3) er aanleiding is om de extra verhoging van de OZB van 140% naar 150% te matigen.

Terughoudendheid bij afwenteling grondexploitatieverliezen blijft van belang

Voorafgaand stellen de inspecteurs vast dat grondexploitatie primair een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeente is. Daarbij horen ook de bijkomende risico's en de winsten en verliezen. Eventuele daaruit voortvloeiende tekorten betreffen bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds⁶⁰ en/of andere overheden. Het lichtvaardig betrekken van grondexploitatieverliezen die onder meer het gevolg kunnen zijn van conjuncturele ontwikkelingen kan omvangrijke kosten met zich meebrengen die de continuïteit van het artikel 12-stelsel in gevaar kunnen brengen. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode van 2008-2015 er slechts een beperkt beroep in die periode vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 is gedaan. Daarmee toont dit op solidariteit gebaseerde stelsel aan dat het nog steeds robuust is.

Deze benaderingswijze zorgt ervoor dat in deze artikel 12-procedure waarvan verslag wordt gedaan in drie inspectierapporten kritisch wordt gekeken of de bijdrage die de gemeente Vlissingen levert aan de sanering van de algemene reserve resulteert in de in de handleiding voorgeschreven 'uiterste inspanning'. Naast de vraag of de gemeente bewust risico's heeft genegeerd en of er gronden zijn om de extra verhoging van de OZB te matigen, ligt het accent in dit deel van het onderzoek naar de geschiedenis van het Scheldekwardier niet op de rol van de gemeente Vlissingen, maar vooral op de vraag of er andere partijen zijn die (mede)schuldig zijn aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek. Door deze focus op andere partijen

⁵⁸ Zie paragraaf 4.3 in de artikel 12-rapporten 2016 en 2017 en de bijlagen bijlage 4.4 en 4.6 (beiden rapport 2016) en 4.2 (rapport 2017-2018),

⁵⁹ Artikel 12-handleiding 2017, pagina 5

⁶⁰ Artikel 12-handleiding 2017, pagina 18

kan de rol van Vlissingen onderbelicht en daarmee onevenwichtig lijken, maar gezien de uiterste inspanning die de gemeente levert en die elders in dit inspectierapport wordt toegelicht is dit allerminst het geval.

Ad 1) Heeft Vlissingen in meer of mindere mate bewust financiële risico's genegeerd die hebben bijgedragen aan de omvangrijke verliezen?

Om te bezien of Vlissingen financiële risico's heeft genegeerd zijn naar het oordeel van de inspecteurs de volgende omstandigheden, ontwikkelingen en constatering van belang:

- de Scheldewerf is van groot belang voor de stad en haar inwoners, onder meer omdat een groot deel van de bevolking er werkt of heeft gewerkt;
- het momentum van de verplaatsing van de Scheldewerf vanuit de binnenstad naar Vlissingen Oost en de concentratie op Het Eiland komt in een stroomversnelling door de bedrijfseconomische situatie van De Schelde en de aankoop van De Schelde door Damen; Damen is de strategische partner waar De Schelde van EZ naar op zoek moet en als voorwaarde wordt gesteld voor de vermogensverstrekking door EZ aan De Schelde;
- met deze verplaatsing en concentratie lonkt voor de Scheldewerf een efficiëntere bedrijfsvoering en de opheffing van klemmende milieuregelgeving;
- het vrijkomen van de bedrijfsterreinen van de Scheldewerf biedt mogelijkheden om te komen tot een tweede binnenstadontsluiting en daarmee de oplossing van een kernprobleem van Vlissingen: een slechte ontsluiting van de binnenstad met de daarmee gepaard gaande veiligheidsrisico's in geval van calamiteiten;
- het Scheldeterrein ligt zo dicht tegen en in de binnenstad van Vlissingen dat het begrijpelijk is dat de gemeente opteert voor een actieve en sturende rol; niet begrepen wordt echter waarom, in het licht van de adviezen van Berenschot Osborne om private partijen een deel van het exploitatierisico te laten dragen, de gemeente dit advies aanvankelijk ter harte neemt, maar niet continueert;
- het Scheldeterrein is een zwaar industrieterrein in het centrum dat vanuit ruimtelijke kwaliteit een keer tot ontwikkeling moet komen⁶¹;
- de omvang van de verplaatsing van de Scheldewerf en de herinrichting van het vrijkomende Scheldeterrein is door gemeente en provincie altijd bestempeld en uitgedragen⁶² als een opgave die de draagkracht van stad en gewest ver te boven gaat;
- geen enkele Zeeuwse gemeente wordt in eerste instantie in de VINEX-nota als stadsgewest aangewezen aangezien geen enkele regio in Zeeland voldoet aan de stadsgewestelijke criteria voor toelating tot het VINEX-beleid. De provincie Zeeland, Vlissingen en Middelburg maken hier tegen bezwaar en dringen herhaald aan tot toelating aan het VINEX-beleid. Een motie in de Tweede Kamer dwingt uiteindelijk de toelating af van het stadsgewest Vlissingen-Middelburg door de minister van VROM aan het VINEX-beleid;
- het VINEX-beleid gaf de gemeente vervolgens in samenwerking met de provincie de mogelijkheid om het deel dat de draagkracht van de regio te boven gaat gesubsidieerd te krijgen;
- de ontspannen woningmarkt in Vlissingen vormde echter volgens alle partijen een terugkerend risico met langlopende grondexploitaties als gevolg en bijbehorende renteverliezen; en
- de gemeente heeft stap voor stap met haar partners op basis van de toen aanwezige gegevens en toen bekende omstandigheden de realisatie van de herinrichting van de vrijgekomen Scheldeterreinen voorbereid; de verschillende stappen die zijn gezet zijn steeds verklaarbaar geweest op basis van de omstandigheden en ontwikkelingen die zich voordeden.

Op basis van het vorenstaande concluderen de inspecteurs niet dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is relevant de vraag of Vlissingen de adviezen van

⁶¹ Integisrapport p. 111

⁶² Nota Ruimtelijke ontwikkelingen, Stadsgewest Vlissingen-Middelburg, juli 1993, p. 16, Ruimte voor stad en scheepsbouw: de Schelde en de Vlissingse binnenstad, p. 5

Berenschot Osborne om risico's te beperken heeft opgevolgd⁶³. Het betreft het advies om te opteren voor een meer faciliterend grondbeleid of een vorm waarbij risico's meer gedeeld worden met private partijen alsmede om de woningbouw op andere bouwlocaties dan in Scheldekwardier te temporiseren.

Het advies te opteren voor een meer faciliterend grondbeleid of samenwerkingsmodel met private partijen wordt aanvankelijk ter harte genomen doordat de gemeente het risico van herontwikkeling in eerste instantie niet alleen wil dragen. Dit resulteert in 2000 in een samenwerkingsovereenkomst met een private partij. Nadat begin 2004 met de koop van het Scheldeterrein door de gemeenteraad is ingestemd, wordt medio 2005 de samenwerking door de private samenwerkingspartner beëindigd. De gemeente gaat echter niet meer op zoek naar een nieuwe samenwerkingspartner. Uit het Integisrapport blijkt dat de opvattingen daarover binnen de gemeente toentertijd veranderden. Met het vertrek van de samenwerkingspartner had Vlissingen de handen echt vrij. Voorafgaand aan dat vertrek riep de rol van de private samenwerkingspartner vaak vragen op bij andere marktpartijen als de gemeente de opbrengst van deelplannen probeerde te maximaliseren door deze plannen in de markt te zetten. Wat bijdroeg aan de gedachte dat het vertrek van de private samenwerkingspartner ook een aantal voordelen kan hebben, was het feit dat tijdens stadsdebatten allerlei marktpartijen met interesse zich aandienen. De afwezigheid van een samenwerkingspartner maakte zo de weg vrij voor aanbesteding en tendering. Formele bestuurlijke besluitvorming omtrent deze ontwikkeling was er niet. Het ging informeel met de portefeuillehouder en impliciet via onder meer de heronderhandeling en de daarmee gepaard gaande herijking van de positie ten opzicht van de eerste samenwerkingspartner gevolgd door hun vertrek.⁶⁴

Het uiteindelijk niet opvolgen van dit advies heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.

Voor wat betreft het advies om de bouwproductie op andere bouwlocaties te temporiseren is het lastiger een goed beeld te krijgen door de schijnbaar tegenstrijdige signalen. Zo ontving Vlissingen € 2,38 miljoen van de € 3,6 miljoen (bij 1.500 woningen) voor het Scheldekwardier toegekende Bis-subsidie (zie paragraaf 9, Aanjaagteams: gezamenlijke aanpak van de knelpunten, onderdeel woningbouwafspraken 2005-2010). Deze Bis-subsidie is ontvangen voor 987 gerealiseerde woningen in de periode 2005-2010. Daarnaast wordt in het boek *Vissers, kapers, arbeiders* geconstateerd dat er tussen 1999 en 2015 op tal van plaatsen in Vlissingen met redelijk succes volop is gebouwd waarbij de meeste van deze nieuwbouwprojecten, zoals die in de binnenstad en het middengebied, betrekking hebben op verpauperde wijken. Het terugdraaien van deze nieuwbouwprojecten was voor de gemeente niet aan de orde⁶⁵.

Op basis hiervan kan de indruk ontstaan dat er onvoldoende sprake is van temporisering op andere bouwlocaties. Nadere beschouwing van de ontwikkeling van de woningvoorraad laat echter een veel genuanceerder beeld zien. Volgens de aantallen nieuwbouw en sloop van de Vlissingse woningvoorraad in de periode 2009-2017, de periode waarvan verondersteld wordt dat Scheldekwardier operationeel had kunnen bij een gunstiger conjunctureel klimaat, worden er 942 nieuwe woningen aan de voorraad toegevoegd en 992 onttrokken waarvan 324 respectievelijk 679 in het kader van herstructureringsprojecten van corporatiebezit. Hierbij wordt via onder meer woningverdunding gestreefd naar kwaliteitsverbetering van bestaande wijken. In totaal 131 woningen worden daadwerkelijk in Scheldekwardier gebouwd in 2013 en 2017. In totaal 190 woningen hebben betrekking op lopende projecten waarvan de voorbereiding ligt vóór 2009 maar waarvan de oplevering valt in 2009 (Beatrixlaan en Vrijburg) en in de periode 2009-2011 (Bunketerrein). De resterende 297 woningen betreffen overwegend splitsingen van woningen ten behoeve van gebruik door arbeidsmigranten en particuliere initiatieven op verspreide locaties die passen binnen het bestemmingsplan of niet concurrerend zijn ten

⁶³ Second opinion studie KSG-terrein, Berenschot Osborne, p.8 en 17-19 en Vissers, kapers, arbeiders. Vlissingen 700 jaar stadsrechten, p. 993-995

⁶⁴ Integisrapport p. 64 e.v.

⁶⁵ Vissers, kapers, arbeiders. Vlissingen 700 jaar stadsrechten, p. 993

opzichte van de plannen in Scheldekwartier. De mogelijkheid tot woningsplitsing, waarvan veelvuldig gebruik werd gemaakt voor de huisvesting van arbeidsmigranten en overlast tot gevolg had, is sinds 2017 beperkt door een aanpassing van de huisvestingsverordening. Concluderend kan niet worden gesteld dat Vlissingen ten koste van woningbouw in Scheldekwartier nieuwe bouwlocaties heeft opgestart. Analyse van de ontwikkeling van de woningvoorraad in Vlissingen laat zien dat er sprake is van een temporisering van woningbouw op andere bouwlocaties die mede het gevolg is van de economische crisis en die tot doel heeft de ontwikkeling van Vlissingen te concentreren in Scheldekwartier

Ad 2) Zijn er andere partijen (mede) schuldig aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek

De artikel 12-handleiding geeft aan dat het artikel 12-onderzoek door de inspecteur onder andere aandacht schenkt of mogelijk een andere partij (mede) schuldig is aan de tekortpositie. In dat geval zal ook bij die betrokken partij moeten worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek. De achtergrond hiervan is, zoals bij het gehele artikel 12-onderzoek, dat aan de ene kant de financiële problematiek bij de gemeente opgelost moet worden en aan de andere kant het gemeentefonds, en daarmee de collectiviteit der gemeenten, niet onnodig hoog wordt belast.

Ook de voormalige Raad voor de financiële verhoudingen gaat in haar advies naar aanleiding van het tweede artikel 12-rapport Vlissingen hierop in: *'De aankoop van het Scheldekwartier en de tegenvallende exploitatieverwachtingen vormen de belangrijkste oorzaak van de negatieve reserve. De gemeente is in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor de aankoop, maar duidelijk is dat het Rijk vanuit verschillende overwegingen belang heeft gehad bij deze aankoop. Hoewel vallend buiten het kader van het formele artikel 12-traject acht de Raad het redelijk dat indien er sprake is geweest van een afwenteling van de risico's op de gemeente Vlissingen ten faveure van rijksdoelstellingen het past dat het Rijk daar alsnog zijn verantwoordelijkheid voor neemt.'*

De artikel 12-handleiding bevat echter geen nadere duiding voor de wijze waarop het onderzoek naar (mede) schuld moet worden uitgevoerd. De focus van 'artikel 12' zoals beschreven in wetgeving, lagere regelgeving en de artikel 12-handleiding is hoofdzakelijk gericht op het bepalen de omvang van de aanvullende uitkering aan een gemeente uit het gemeentefonds en het bepalen van de eigen bijdrage van de gemeente aan het oplossen van de problematiek. In het verleden heeft artikel 12-onderzoek naar (mede)schuld in incidentele en uitzonderlijke gevallen geleid tot betaling door andere partijen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het geval van Purmerend, waar provincie en Rijk het planologisch beleid aanpasten, en daarmee de mogelijke groei voor de gemeente dwingend inperkten van 100.000 naar 65.000 inwoners. Wat bijdroeg aan het daar ontstane tekort.

De inspecteurs hebben zich beperkt tot een onderzoek of er in de beschreven historie gedragingen zijn op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er sprake is van (mede)schuld? Hieronder zijn handelingen en gedragingen (of nalaten) van de betrokken partijen, anders dan de gemeente Vlissingen, opgesomd die met betrekking tot de beantwoording van die vraag naar het oordeel van de inspecteurs relevant kunnen zijn.

Provincie Zeeland

- had als aandeelhouder in De Schelde en vanuit economische- en werkgelegenheidsbelangen belang bij de doorstart van De Schelde en heeft hiervoor ook een financiële bijdrage geleverd;
- had belang dat de verkoopprijs van het Scheldeterrein aan Vlissingen werd gerealiseerd, omdat die nodig was voor een doorstart.
- drong bij de onderhandelingen over de grondverwerving van het Scheldeterrein aan op een versoepeling van de gemeentelijke opstelling bij het hanteren van de risicocontour externe veiligheid als opschortende voorwaarde;
- heeft bij monde van de gedeputeerde uitsproken, gezien zijn intermediaire rol en de in geding zijnde bovenlokale belangen, mederegisseur te zijn op dit dossier;

- heeft gestreefd naar een rol en betrokkenheid van de verantwoordelijke bewindspersonen van VROM voor wat betreft de woningbouwopgave voor Vlissingen, en in mindere mate van EZ, waar het betreft de continuïteit van De Schelde;
- heeft gelobbyd om Vlissingen onderdeel te maken van het Vinex-beleid onder meer omdat de provincie net als de gemeente van oordeel was dat de opgave inzake de verplaatsing van De Schelde en de transformatie van het Scheldeterrein een opgave is die de draagkracht van de regio weleens te boven kan gaan;
- was bekend met de situatie van programmatische onderdruk in Zeeland ofwel de ontspannen woningmarkt ten opzichte van de omvangrijke woningbouwopgave en de daaruit voortvloeiende rente- en looptijdrisico's;
- stuurde gezien onder meer het probleem van de herstructureringsopgave aan op een tempoversnelling en een juist kwaliteitsniveau;
- heeft verschillende malen een zwaarder accent gelegd op de voortgang (gericht op het aanjagen van de woningbouw) dan op risico's, onder meer bij de slepende onderhandelingen voor de grondverwerving;
- had net als de gemeente Vlissingen weinig oog voor beperken van de risico's waarmee de grondexploitatie Scheldekwartier voor de gemeente Vlissingen gepaard ging, zoals het actieve in plaats van faciliterende gemeentelijke grondbeleid en economische tegenspoed;
- is voor wat betreft het Vinex-beleid vooral een doorgeefluik geweest voor de vanuit VROM verstrekte Bls-bijdragen en voor zover bekend geen of beperkte eigen financiële middelen heeft ingebracht;

Het Rijk

- had als aandeelhouder in De Schelde en vanuit economische- en werkgelegenheidsbelangen belang bij de doorstart van De Schelde en heeft hiervoor ook een financiële bijdrage geleverd;
- had belang dat de verkoopprijs van het Scheldeterrein aan Vlissingen werd gerealiseerd, omdat die nodig was voor een doorstart; heeft met de financiële bijdrage tevens beoogd extra kosten en vertraging van de bestelde fregatten te beperken⁶⁶;
- drong bij de onderhandelingen over de grondverwerving van het Scheldeterrein aan op een versoepeling van de gemeentelijke opstelling bij het hanteren van de risicocontour externe veiligheid als opschortende voorwaarde;
- heeft op aandringen van de provincie Zeeland en de gemeente en daartoe gedwongen door een motie vanuit de Tweede Kamer Vlissingen toegelaten tot het Vinex-beleid;
- was bekend was met de situatie van programmatische onderdruk in Zeeland ofwel de ontspannen woningmarkt ten opzichte van de omvangrijke woningbouwopgave en de daaruit voortvloeiende rente- en looptijdrisico's;
- heeft in 1997 voor grond- en bodemsaneringskosten op de Rijksbegroting reserveringen opgenomen waarvan een deel bestemd was voor woningbouw op het KSG-terrein (hoge kosten door de bedrijfsverplaatsing) en voor bodemsanering;
- heeft een Bls-bijdrage voor de excessieve verwervingskosten van € 7,4 miljoen betaald die binnen bovenstaande punt genoemde reserveringen blijft en die volgens de taskforce KSG een op ramingsbasis kostendekkende grondexploitatie opleverde;
- zou volgens een gemeentelijke nota waaraan door de gemeente verder echter geen zichtbaar vervolg is gegeven en die niet wordt ondersteund door andere geconstateerde feiten, als door de gemeente wordt gevraagd naar een vangnetconstructie, hebben aangegeven dat de risico's in zo'n situatie niet alleen bij de gemeente behoren te liggen;
- heeft verschillende malen een zwaarder accent gelegd op de voortgang (gericht op het aanjagen van de woningbouw) dan op risico's, onder meer bij de slepende onderhandelingen voor de grondverwerving;
- had net als de gemeente Vlissingen weinig oog voor beperken van de risico's waarmee de grondexploitatie Scheldekwartier voor de gemeente Vlissingen gepaard ging, zoals het actieve in plaats van faciliterende gemeentelijke grondbeleid en economische tegenspoed;

⁶⁶ Tweede Kamer 1998-1999, 26.200 XIII, nr. 32

Op basis van bovenstaande beschreven handelingen en gedragingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag.

De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de Inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.

Wel acht de inspectie het van belang enkele aspecten van het handelen van de partijen voor het voetlicht te brengen waar lering uit getrokken kan worden.

Ten eerste was van de start bekend dat er sprake was van een situatie van programmatische onderdruk in Zeeland ofwel de ontspannen woningmarkt en de daaruit voortvloeiende rente- en looptijd risico's. Logischerwijs was Zeeland initieel geen onderdeel van de Vinex plannen. Desondanks hebben gemeente en provincie aangedrongen om wel toegelaten te worden. Het Rijk heeft dit na een motie vanuit de Kamer ook gedaan. In het vervolg is er vooral aandacht geweest voor de voortgang en relatief weinig voor de risico's en de ontwikkeling daarvan. De inspecteurs constateren dat een standvastiger houding vanuit het Rijk ten aanzien van het toelaten van Zeeland tot de Vinex plannen en dat een bredere blik van de provincie op deelname aan Vinex wenselijk was geweest. Tevens constateren de inspecteurs dat nadat hiertoe toch overgaan werd, de risico's en ontwikkeling daarvan veel hoger op de agenda had moeten staan.

Ten tweede blijkt uit een nota aan B&W van de gemeente Vlissingen, dat daar het vraagstuk speelde over de mogelijke verdeling van verliezen, mocht de grondexploitatie (grote) tekorten opleveren. Gegeven de startpositie geen onlogisch vraagstuk om te adresseren. Uit die nota blijkt dat een ambtenaar van de gemeente heeft aangegeven dat vanuit het Rijk (toenmalig VROM) een toezegging zou zijn gedaan dat eventuele verliezen niet alleen bij Vlissingen zouden neerslaan. De inspecteurs constateren dat er geen opvolging is gegeven vanuit Vlissingen om dit op het juiste niveau te bevestigen. Ook vanuit Rijk en provincie is het vraagstuk of Vlissingen dit alleen kon dragen niet geagendeerd. De inspecteurs constateren dat gegeven het startpunt van de grondexploitatie en de omvang van de uiteindelijke tekorten het logisch en wenselijk was geweest dit vraagstuk expliciet te agenderen.

Ten derde wordt geconstateerd dat zowel de provincie als het Rijk als aandeelhouder (en het Rijk als afnemer) van De Schelde een belang hadden dat niet parallel hoefde te lopen met dat van de gemeente Vlissingen. Uit de stukken rijst het beeld dat de verschillende rollen vanuit Rijk en provincie in de taskforce KSG niet altijd scherp waren afgebakend.

Bij het actualisatie-onderzoek in 2023 waartoe de inspecteurs adviseren (zie bijzonder voorschrift 2), worden eventuele bijdragen van derden aan de sanering van de algemene reserve betrokken.

Ad 3) Is er aanleiding de 10% extra OZB-stijging van 140% naar 150% te matigen?

Ten aanzien van de extra verhoging van de OZB van 140 naar 150% geeft de artikel 12-handleiding aan, dat in geval de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, in uitzonderingssituaties een hogere opslag mogelijk is dan de opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddeld die in de regel wordt opgelegd. In het eerste rapport hebben de inspecteurs geoordeeld dat een dergelijke verhoging gerechtvaardigd is omdat in het licht van de risicoaansprakelijkheid bij grondexploitaties er door die extra OZB-verhoging sprake is van minder afwenteling waarbij tevens de grote omvang van de

saneringsopgave in dit oordeel is betrokken. De artikel 12-handleiding draagt de inspecteurs ook op te beoordelen of de gemeente daarbij autonoom gehandeld heeft of dat daarbij ook andere partijen of factoren een rol hebben gespeeld ofwel zijn er verzachtende omstandigheden die matigend werken op de extra verhoging. Daarnaast wordt de hoogte van de woonlasten betrokken bij het bepalen van de hoogte van het OZB-tarief.

Verwijtbaarheid artikel 12-status

De inspecteurs zijn ook in dit derde rapport van oordeel dat in het licht van de risicoaansprakelijkheid bij grondexploitaties de extra verhoging nog steeds gerechtvaardigd is ter beperking van de afwenteling. Daar komt bij dat zoals hiervoor aangegeven de inspecteurs van oordeel zijn dat het uiteindelijk niet geheel uitvoeren van de suggesties om de risico's te beperken (Berenschot Osborne) heeft bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek. Daarnaast is de totale financiële problematiek van de gemeente Vlissingen dusdanig omvangrijk, dat de extra OZB-verhoging (en daarmee de geadviseerde bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve) in verhouding staat tot de uitzonderlijk hoge artikel 12-uitkering (per inwoner).

Hoogte van de woonlasten

Daar komt bij dat het kengetal belastingcapaciteit (hoofdstuk 3) en de lasten huishoudens (hoofdstuk 5) weliswaar stijgen naar een meer dan bovengemiddeld niveau, echter dit niveau wordt voornamelijk veroorzaakt door de rioolrechten. De gemeente heeft ervoor gekozen om de tarieven voor de rioolrechten in de periode 2014-2028 met 108% (Zomernota 2014) te laten stijgen om niet alleen het achterstallig onderhoud weg te werken maar ook om toe te groeien naar een ideaalcomplex. Als er voor gekozen zou worden om de stijging van de rioolrechten uitsluitend in te zetten voor het inlopen van de achterstallig onderhoud zoals door de inspecteurs is geadviseerd, dan stijgen de tarieven in de periode 2014-2028 met 65%. In 2020 betekent dit een bedrag van € 90 per huishouden aan lagere woonlasten. Tegenover deze daling in 2020 staat een ingeschatte stijging in 2020 ten opzichte van 2018 van ruim € 30 voor de OZB-stijging naar 150% van het landelijk gemiddelde. Eliminatie voor de groei naar een ideaalcomplex resulteert in een ingeschat woonlastenniveau in 2020 van € 761 (=niveau 2018+stijging met € 30). Naar het oordeel van de inspecteurs is dat een bovengemiddeld maar (nog) acceptabel woonlastenniveau, gegeven de artikel 12-situatie. Immers, er is nog een aanzienlijk aantal niet-artikel 12-gemeenten dat beschikt over een hoger woonlastenniveau. Zelfs bij een Vlissingen woonlastenniveau van € 851 in 2020 inclusief de rioolrechtenstijging voor het ideaalcomplex, zijn er in 2018 al circa 45 gemeenten die een hoger woonlastenniveau hanteren dan Vlissingen⁶⁷. De extra OZB-opbrengst kan worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren en daarmee de artikel 12-uitkering te matigen.

Verzachtende omstandigheden

De inspecteurs zien dat de gemeente Vlissingen na de bedrijfsverplaatsing van het grootste deel van de Scheldewerf naar Vlissingen Oost zich geplaatst zag voor een omvangrijke herstructureringsopgave in het Scheldekwartier waarvan vanaf het begin reeds de gemeente en provincie van mening waren dat die opgave het vermogen van de regio te boven zou gaan. Er was sprake van verschillende belangen die een rol speelden, zoals de ontwikkeling van de (binnen)stad, het vestigingsklimaat, de werkgelegenheid en de situatie rond het bedrijf De Schelde. Provincie en Rijk hebben de complexiteit van die opgave in een als ontspannen gekenschetste woningmarkt onderkend en hebben daaraan een bijdrage geleverd. Daarbij zijn naast Vlissingen ook de provincie en uiteindelijk het Rijk meegegaan met woningbouw op een locatie waar sprake was van een ontspannen woningmarkt. In de taskforce KSG is gegeven die context relatief weinig aandacht geweest voor de risico's. Het scenario dat uiteindelijk realiteit is geworden lijkt geen van de betrokken partijen in voldoende mate als mogelijkheid onder ogen te hebben gezien. De inspecteurs zijn van oordeel dat in deze specifieke situatie geconcludeerd kan worden dat er sprake is van verzachtende omstandigheden.

⁶⁷ Bij de berekende tarieven voor gebruik en eigendom niet-woningen in 2020 zijn er 8 respectievelijk 12 gemeenten die per 2018 hogere tarieven hanteren.

Vasthouden aan de extra opslag van 10%?

De inspecteurs houden op grond van de verwijtbaarheid van de artikel 12-status (risicoaansprakelijkheid, omvang financiële problematiek in combinatie met het negeren van suggesties om risico's te beperken) en het (nog) acceptabele woonlastenniveau bij de 10% extra OZB-stijging geen rekening met de eveneens aanwezig geachte verzachtende omstandigheden. Bij de beoordeling van het woonlastenniveau hebben de inspecteurs gecorrigeerd voor de niet noodzakelijk geachte stijging om te groeien naar een ideaalcomplex, aangezien dit dubbele lasten tot gevolg heeft. Door hier aan vast te houden kan de extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

C) Conclusies

Terughoudendheid bij afwenteling grondexploitatieverliezen blijft van belang

Grondexploitatie is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid, dat is het vertrekpunt. Indien het daarbij gepaard gaande actieve grondbeleid resulteert in daaruit voortvloeiende tekorten betreft het bedrijfsmatige risico's waarvoor de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past om de grondexploitatieverliezen via artikel 12 af te wentelen op het gemeentefonds. De inspecteurs zien geen aanleiding in het artikel 12-onderzoek Vlissingen om te tornen aan de terughoudendheid om grondexploitatieverliezen af te wentelen op de collectiviteit via een artikel 12-uitkering. Het consequent in de praktijk brengen van die terughoudendheid laat zien dat ondanks de economische crisis in de periode 2008-2015 er slechts een beperkt beroep vanwege grondexploitatieverliezen op artikel 12 hoeft te worden gedaan. Daarmee heeft dit op solidariteit gebaseerde stelsel aangetoond dat het ook in tijden van crisis nog steeds robuust is.

Heeft Vlissingen in meer of mindere mate bewust financiële risico's genegeerd die hebben bijgedragen aan de omvangrijke verliezen?

Het historisch onderzoek heeft niet aan het licht gebracht dat Vlissingen bewust financiële risico's heeft genegeerd. Wel is gebleken dat Vlissingen risico beperkende adviezen niet geheel heeft uitgevoerd. Het niet geheel uitvoeren van deze adviezen heeft naar het oordeel van de inspecteurs bijgedragen aan de omvang van de huidige financiële problematiek.

Zijn er andere partijen (mede) schuldig aan de tekortpositie waar moet worden aangeklopt voor een oplossing van de problematiek

Op basis van dit onderzoek naar de historie van het Scheldekwartier hebben de inspecteurs handelen (of nalaten) opgesomd die relevant kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag naar (mede)schuld. Op basis van de beschreven handelingen kan geconstateerd worden dat er sprake is van een betrokkenheid van zowel het Rijk als de provincie Zeeland in de periode tot aan begin 2004 die zijn hoogtepunt kent in de samenwerking in de taskforce KSG. In vervolg daarop is het logisch dat de vraag speelt of deze partijen zouden moeten bijdragen aan de financiële problematiek van de gemeente Vlissingen. Uiteindelijk is dat een bestuurlijke vraag.

De vraag die de inspectie in dit kader moet beantwoorden heeft een beperkter scope en richt zich op het in de artikel 12-handleiding gehanteerde criterium van (mede)schuld. Een criterium dat niet nader is geconcretiseerd. Mede in het licht hiervan is naar het oordeel van de Inspectie niet eenduidig te concluderen dat er sprake is van medeschuld.

Is er aanleiding de 10% extra OZB-stijging van 140% naar 150% te matigen?

De inspecteurs houden ook in dit rapport vast aan de 10% extra OZB-verhoging. De verwijtbaarheid en het (nog) acceptabele woonlastenniveau na correctie voor de rioolrechten voor het ideaalcomplex wordt zwaarder gewogen dan de eveneens aanwezig

geachte verzachtende omstandigheden. Hierdoor kan deze extra OZB-opbrengst worden ingezet om de negatieve algemene reserve te saneren.

Bijlage 7.3: Beoordeling beheerplannen kapitaalgoederen

1) Wegen

Op verzoek van de gemeente heeft Antea een rapport opgesteld voor het wegbeheer: Wegenbeleidsplan 2015-2020. Dit rapport aangevuld met extra informatie van de gemeente Vlissingen hebben als input gediend voor de bepaling van de onderhoudskosten van het wegennet.

De volgende stappen zijn in het kader van artikel 12 doorlopen:

- A) Bepalen kwaliteit van de verhardingen
- B) Bepalen benodigd regulier budget voor instandhouding van het wegennet op basis van genormeerde kosten.
- C) Bepalen noodzakelijke uitgaven en onderhoudsachterstand verhardingen.
- D) Bepalen noodzakelijke uitgaven rehabilitatie en daaruit voortvloeiende kapitaallasten.
- E) Bepalen benodigd extra budget wegen.

A) Kwaliteit van de verhardingen

Er dient inzicht gegeven te worden in het in de komende periode uit te voeren onderhoud. Het in de komende periode uit te voeren onderhoud en de daarmee samenhangende kosten worden met name bepaald door de huidige kwaliteit van de verhardingen. Via globale inspecties van het totale wegennet op grond van publicatie 147 van het CROW (het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur) wordt aan de hand van schadebeelden een cijferbeoordeling van 1 tot en met 5 gegeven⁶⁸. Op basis van deze cijferbeoordeling wordt de planperiode vastgesteld waarin onderhoud noodzakelijk is, conform onderstaande tabel 1.

Tabel 1: Kwaliteitsbeoordeling verhardingen

Cijfer	Kwaliteitsbeoordeling	Percentage van het oppervlak van het wegennet met:
1	Zeer Goed	Geen schade
2	Goed	Planjaar >5
3	Matig	Planjaar 3-5
4	Slecht	Planjaar 1-2
5	Zeer slecht (achterstallig onderhoud)	Planjaar 0

Het percentage van het oppervlak met waardering 'zeer slecht' betreft wegen waar onderhoud al eerder had moeten worden uitgevoerd en waar dus sprake is van achterstallig onderhoud. Technisch gezien is het verder uitstellen van dit onderhoud niet acceptabel. Het areaal met de waardering 'slecht' moet in de komende twee planjaren worden onderhouden. De waardering 'matig' houdt in dat het betreffende oppervlak over drie tot vijf jaar onderhoud behoeft en de waardering 'goed' behoeft pas na vijf jaar of meer onderhoud.

Bij bovenstaande kwaliteitsbeoordeling worden de asfaltverhardingen beoordeeld op rafeling, dwarsonvlakheid, oneffenheden, scheurvorming en randschade. Bij elementverhardingen worden de dwarsonvlakheid, oneffenheden en voegwijdte beoordeeld. De situatie wordt bekeken over een periode van 10 jaar, waarbij de onderhoudsachterstand wordt beoordeeld op het gemiddelde beoordelingscijfer.

In onderstaande tabel 2 wordt het kwaliteitsbeeld gegeven op basis van de vastgestelde planperiode, met een opsplitsing naar asfaltverhardingen en elementverhardingen, voor de gemeente Vlissingen. Daarbij wordt het gemiddelde beoordelingscijfer berekend en

⁶⁸ De beoordeling is gegeven door de weginspecteur waarna een geautomatiseerd beheerprogramma (GBI) een maatregel met de daarbij horende kosten genereerd.

wordt het beeld van Vlissingen afgezet tegen het beeld van een evenwichtig wegennet op een vergelijkbare ondergrond als Vlissingen, namelijk een kleiondergrond.

Tabel 2: Kwaliteitsbeeld Vlissingen

Kwaliteitsbeoordeling	Waardering (1)	Vlissingen 2015				Evenwichtig wegennet (kleiondergrond)			
		Asfalt		Elementen		Asfalt		Elementen	
		percentage (2)	cijfer (1x2)	percentage (3)	cijfer (1x3)	percentage (4)	cijfer (1x4)	percentage (5)	cijfer (1x5)
Zeer goed	1	63,6	0,6	39,6	0,4	19,0	0,2	10,0	0,1
Goed	2	30,8	0,6	28,4	0,6	58,0	1,2	75,0	1,5
Matig	3	0,4	0,0	7,3	0,2	14,0	0,4	9,0	0,3
Slecht	4	0,5	0,0	0,9	0,0	9,0	0,4	6,0	0,2
Zeer slecht (achterstallig onderhoud)	5	4,7	0,2	23,7	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal		100	1,5	100	2,4	100	2,1	100	2,1

Uit de tabel blijkt dat het percentage van het wegennet met de beoordeling 'zeer slecht' voor de asfaltverhardingen 4,7% is en voor de elementverhardingen 23,7%. Daar is dus sprake van achterstallig onderhoud. Of er ook financieel sprake is van achterstallig onderhoud (kosten onderhoud in een jaar > normkosten) wordt later ingegaan. Uit de tabel blijkt daarnaast dat de gemiddelde waardering van de asfaltverhardingen met 1,5 lager en dus beter is dan bij een evenwichtig onderhouden wegennet met 2,1. Bij de elementverhardingen echter is het gemiddeld waarderingscijfer met 2,4 hoger en dus slechter dan bij een evenwichtig onderhouden wegennet met 2,1.

B) Benodigd regulier budget voor instandhouding van het wegennet op basis van genormeerde kosten

Het CROW heeft vijf onderhoudsniveaus (van A+ tot D) beschreven in de kwaliteitcatalogus openbare ruimte en ook bepaald op basis van welk niveau er geen sprake is van kapitaalvernietiging. Binnen artikel 12 worden de noodzakelijke onderhoudsbudgetten voor die kapitaalgoederen waarop het CROW-advies betrekking heeft, bepaald op basis van kwaliteitsniveau C (CROW-publicatie 288) en de genormeerde kosten die daarbij horen (geactualiseerde CROW-publicatie 145). Het betreft dan de kosten om de wegen de huidige functie te laten vervullen tot in lengte van jaren⁶⁹.

Tot de genormeerde kosten behoren niet de kapitaallasten, het achterstallig wegenonderhoud en een opslag voor rehabilitatie (volledige vervanging in ongewijzigde vorm) en reconstructie (functiewijziging/opnieuw inrichten). De beton- en halfverhardingen vallen buiten de normkosten. De kosten van fietspaden, parkeerhavens en trottoirs behoren wel tot de genormeerde kosten.

De genormeerde kosten voor asfaltverhardingen zijn afhankelijk van de ondergrond (zand, klei, veen), wegtype (mate van belasting), verhardingsbreedte en ligging (binnen of buiten de bebouwde kom). Voor elementverhardingen worden alleen de ondergrond en wegtype aangemerkt als invloedsfactoren.

Op basis van bovenstaande zijn voor Vlissingen de genormeerde kosten berekend op basis van kwaliteitsniveau C voor de komende 50 jaar. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel 3.

⁶⁹ Gewerkt is met kwaliteitsniveaus CROW, waarbij voor de genormeerde kosten prijzen zijn gebruikt zoals geadviseerd door Antea en aangepast aan de Vlissingse/Zeeuwse markt.

Tabel 3: Genormeerde kosten eeuwigdurend onderhoud Vlissingen

jaar	Asfalt (510.000 m ²)				Elementen (1.760.000 m ²)				Totaal groot onderhoud en V&T	Totaal klein onderhoud
	Groot onderhoud	Vorbereiding en toezicht (13% v/h totaal)	subtotaal	Klein onderhoud (0,13 per m ²)	Groot onderhoud	Vorbereiding en toezicht (13% v/h totaal)	subtotaal	Klein onderhoud (0,13 per m ²)		
2015-2064	12.378.823	1.849.709	14.228.532	3.315.000	30.893.996	4.616.344	35.510.340	11.440.000	49.738.872	14.755.000
Per jaar	247.576	36.994	284.571	66.300	617.880	92.327	710.207	228.800	994.777	295.100

Volgens de genormeerde kosten is jaarlijks dus in totaal € **994.777** nodig om het groot onderhoud uit te voeren. Voor het klein onderhoud is dat € **295.100**. Dit is het budget dat jaarlijks nodig is om het wegennet eeuwigdurend te onderhouden en de huidige functie te laten vervullen.

C) Noodzakelijke uitgaven en onderhoudsachterstand verhardingen

Onder onderdeel A is bepaald dat er sprake is van achterstallig onderhoud. De kosten voor de opheffing van de onderhoudsachterstand worden bepaald door allereerst over een periode van 10 jaar een meerjarenplanning te maken van de feitelijke kosten van alle onderhoudswerkzaamheden aan asfalt en elementenverhardingen. Vervolgens dient deze kostenraming te worden verminderd met de genormeerde kosten, exclusief de kosten voor klein onderhoud (berekend onder onderdeel B), om de financiële onderhoudsachterstand te kunnen berekenen. Immers, de genormeerde kosten geven het benodigd budget in een normale situatie weer, zonder achterstallig onderhoud. De financiële onderhoudsachterstand betreft dus het verschil tussen de noodzakelijke uitgaven in de komende jaren enerzijds en de normkosten anderzijds.

Tabel 4: Geraamde feitelijke kosten onderhoudswerkzaamheden Vlissingen

Jaar	Asfalt	Elementen	Totaal
2015	242.338	6.522.570	6.764.908
2016	246.672	622.600	869.272
2017	227.985	564.203	792.188
2018	337.387	605.247	942.633
2049	168.487	396.768	565.255
2020	1.903.859	1.323.403	3.227.262
2021	265.834	719.672	985.506
2022	95.767	600.348	696.115
2023	47.084	684.728	731.812
2024	246.569	408.115	654.684
Totaal	3.781.982	12.447.654	16.229.636

Dat betekent dat het achterstallig onderhoud is: € 16.229.636 (tabel 4) -/- (€ 994.777 x 10 jaar (tabel 3)) = € **6.281.861**

Dit betreft berekend achterstallig onderhoud voor de jaren 2015 t/m 2018. In totaal 4 jaar dus. Omdat de jaren 2015, 2016 en 2017 inmiddels zijn verstreken gaan de inspecteurs ervan uit dat dit achterstallig onderhoud nu in de jaren 2018 t/m 2021 wordt weggewerkt.

Aan Vlissingen is gevraagd aan te geven hoeveel van dit achterstallig onderhoud kan worden toegerekend aan de riolering. Vlissingen heeft daarbij aangegeven dat er is gerekend naar het effect van specifieke rioleringsprojecten op het achterstallig onderhoud van de verharding. Hierbij is als uitgangspunt gekozen voor een periode van 3 jaar (2012 t/m 2014). Van de Riolprojecten komt de bijdrage aan het wegwerken van het achterstallig onderhoud gemiddeld neer op € 175.000 per jaar. De verwachting is dat de investeringen in het rioelstelsel een gelijkblijvende tred houden met voorgaande jaren. Als we uitgaan van het wegwerken van het achterstallig onderhoud in 4 jaar betekend dat dus dat 4 x € 175.000 = € **700.000** van het achterstallig onderhoud dient te worden toegerekend aan de riolering.

D) Noodzakelijke uitgaven rehabilitatie en kapitaallasten

Rehabilitatie betreft de volledige vervanging van een bestaande weg (aanbrengen nieuw wegdek inclusief fundering) zonder dat de functie wijzigt van deze weg. Rehabilitatie is een investering in maatschappelijk nut en dient dan ook geactiveerd te worden. In onderstaande tabel 5 staat de onvermijdelijke rehabilitatie voor de gemeente Vlissingen in de periode 2015-2024 en de bijbehorende kapitaallasten. Dit is dus rehabilitatie van een wegdek, dat nodig is omdat groot onderhoud geen soelaas meer biedt.

Tabel 5: Rehabilitatie en bijbehorende kapitaallasten gemeente Vlissingen

Jaar	Asfalt	Elementen	Totaal	Extra kapitaallasten a.g.v investering	Kapitaallasten Totaal
2015	0,00	937.707,31	937.707,31	43.759,67	43.759,67
2016	0,00	0,00	0,00	0,00	43.759,67
2017	0,00	0,00	0,00	0,00	43.759,67
2018	0,00	475.711,87	475.711,87	22.199,89	65.959,56
2019	0,00	93.547,25	93.547,25	4.365,54	70.325,10
2020	707.513,42	9.745.395,50	10.452.908,92	476.010,53	546.335,63
2021	0,00	68.069,89	68.069,89	3.176,59	549.512,22
2022	0,00	0,00	0,00	0,00	549.512,22
2023	0,00	760.061,65	760.061,65	35.469,54	584.981,76
2024	112.845,24	756.966,13	869.811,37	38.710,44	623.692,21
Totaal	820.358,66	12.837.459,60	13.657.818,26	623.692,21	

Uitgangspunt berekenen kapitaallasten is afschrijven in 60 jaar en rente omslag 3%.

E) Benodigd extra budget wegen

Bovenstaand is het bedrag berekend dat jaarlijks nodig is om het wegennet eeuwigdurend te onderhouden en de huidige functie te laten vervullen (onderdeel B), het achterstallig onderhoud (onderdeel C) en de kapitaallasten van de onvermijdelijke rehabilitatie (onderdeel D). Door deze bedragen af te zetten tegen het voor wegenonderhoud beschikbare budget in de begroting van Vlissingen wordt het extra benodigde budget voor wegenonderhoud bepaald. In onderstaande tabel 6 gebeurt dit.

Tabel 6: Extra benodigd budget wegenonderhoud

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Benodigd budget:</i>								
Genormeerde kosten groot onderhoud	994.777	994.777	994.777	994.777	994.777	994.777	994.777	994.777
Genormeerde kosten klein onderhoud	295.100	295.100	295.100	295.100	295.100	295.100	295.100	295.100
Kapitaallasten rehabilitatie	43.760	65.960	70.325	546.336	549.512	549.512	584.982	623.692
Achterstallig onderhoud	6.281.861							
Toerekenen aan riolering achterstallig onderhoud	-700.000							
Totaal benodigd	6.915.498	1.355.837	1.360.203	1.836.213	1.839.390	1.839.390	1.874.859	1.913.570
<i>Beschikbaar budget:</i>								
Begroting 2017	1.435.940	1.450.190	1.464.600	1.479.160	1.479.160	1.479.160	1.479.160	1.479.160
Totaal beschikbaar	1.435.940	1.450.190	1.464.600	1.479.160	1.479.160	1.479.160	1.479.160	1.479.160
Extra benodigd budget wegenonderhoud	5.479.558	-94.353	-104.397	357.053	360.230	360.230	395.699	434.410
Extra benodigd budget wegenonderhoud (gemiddeld per jaar periode 2019-2024)	5.479.558	-94.353	300.537	300.537	300.537	300.537	300.537	300.537

2) Groen

Beleidsplan openbaar groen

In het door Antea opgestelde beleidsplan openbaar groen worden vier beheersscenario's omschreven, waarbij de ambities zijn weergegeven in de terminologie van het CROW, te weten de kwaliteitsniveaus A+, A, B, C en D. De beheersscenario's zijn:

- Scenario Hoog: De centrumgebieden worden beheerd op niveau A, evenals de verzorging van de hoofdwegen. Alle overige groenvoorzieningen worden beheerd op kwaliteitsniveau B. Jaarlijkse lasten zijn € 3.047.915.
- Scenario Basis: Alle groenvoorzieningen worden beheerd op kwaliteitsniveau B. Alleen het bosplantsoen en het groen binnen het structurelement 'Parken/groot groen' worden beheerd op kwaliteitsniveau C. Jaarlijkse lasten zijn € 2.856.689.
- Scenario Basis-Laag: In dit scenario wordt het groen voor het grootste deel onderhouden op kwaliteitsniveau C. Alleen voor de centra en voor de cultuurbeplantingen binnen hoofdwegen, bedrijventerreinen en Woongebied geldt het kwaliteitsniveau B. Voor de verzorging geldt, met uitzondering van groengebieden/parken en buitengebied (kwaliteitsniveau C), het kwaliteitsniveau B. De jaarlijkse lasten zijn € 2.757.692.
- Scenario Laag: Alle groen wordt onderhouden op kwaliteitsniveau C. Alleen voor de verzorging (verwijderen van onkruid en zwerfvuil) binnen de structurelementen centra, hoofdwegen, bedrijventerreinen en woongebied wordt het niveau B aangehouden. Jaarlijkse lasten zijn: € 2.576.808.

Een doorrekening van alles op niveau C ontbreekt. Een expliciete aanbeveling voor één van deze scenario's is niet in het plan opgenomen. Uit de tekstopbouw blijkt echter dat er een voorkeur bestaat voor scenario Basis. Het advies van Antea is om het groen in Vlissingen inderdaad conform dit scenario te beheren. Volgens Antea biedt dit scenario een verantwoord en gedifferentieerd beheerniveau met een acceptabel kwaliteitsbeeld voor de hele gemeente en waar de kwaliteit tot een minimum wordt teruggebracht op locaties waar dat kan.

Situatie Vlissingen

Met uitzondering van groenobjecten binnen het structurelement parken/groot groen worden alle groenobjecten op kwaliteitsniveau B (Basis) beheerd. De groenobjecten binnen het structurelement parken/groot groen worden op kwaliteitsniveau C (Laag) beheerd. Deze kwaliteitsniveaus sluiten aan op de landelijke gebruikte indeling (Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013) zoals opgesteld door CROW (Publicatie 323). In de periode 2008-2015 werd het groen in centrum- en accentgebieden, langs hoofdwegen en op begraafplaatsen beheerd op kwaliteitsniveau A, in overige gebieden op niveau B. Bij de vaststelling van de Programmabegroting op 11 november 2014 heeft de gemeenteraad besloten alle kwaliteitsniveaus één niveau naar beneden bij te stellen. Omdat dit echter niet tot een significante kostendaling leidde en de instandhouding van bepaalde groencategorieën zoals fijne sierheesters niet kon worden gewaarborgd, werd een gedifferentieerd groenbeheer voorgesteld. Het uitgangspunt daarbij is, dat alles waar minimaal basisniveau voor instandhouding noodzakelijk is ook op basisniveau wordt beheerd; waar het kan wordt een laag niveau gehanteerd. De praktische vertaling hiervan is, dat 'natuurlijke beplantingen' (bosplantsoen) en gras op het niveau 'laag' worden beheerd en dat binnen het structurelement parken/groot groen ook de heesters/botanische rozen op het niveau 'laag' worden beheerd.

Oordeel

Het in Vlissingen beschikbare budget voor openbaar groen is € 2.567.820 (stand begroting 2017). Dat betekent dat bij elk van bovenstaand in het beleidsplan groen beschreven scenario's er geld bij moet. Echter zoals aangeven ontbreekt een doorrekening van alles op kwaliteitsniveau C. Daarnaast zijn de inspecteurs van mening dat het openbaar groen bij uitstek een terrein is waarop de eigen beleidsvrijheid van de gemeente tot uitdrukking komt. Die beleidsvrijheid heeft zowel betrekking op de organisatie van het beheer, de gekozen onderhoudsfrequenties en/of onderhoudsmaatregelen als met de keuzes rond de

hoeveelheid en het type areaal aan groen. Tegen de achtergrond van deze grote mate van beleidsvrijheid is als uitgangspunt bij de verdeling van de middelen van het gemeentefonds genomen dat een gemiddeld lastenniveau wordt gehonoreerd voor alle gemeenten. Die grote beleidsvrijheid heeft er tevens toe geleid dat binnen het artikel 12-beleid de lasten van het openbaar groen in de regel niet voor een aanvullende uitkering in aanmerking komen. In paragraaf 6.3.5 wordt ingegaan op een naar het oordeel van de inspecteurs nog aanwezig bezuinigingspotentieel bij groen.

3) Openbare verlichting (OV)

Door Vlissingen is het beleids- en beheersplan openbare verlichting 2015-2024 opgesteld. Dit plan aangevuld met extra door de gemeente Vlissingen aangeleverde informatie, heeft als input gediend voor de bepaling van de onderhoudskosten van de openbare verlichting.

De volgende stappen zijn in het kader van artikel 12 doorlopen:

- A) Bepalen benodigd budget regulier onderhoud OV
- B) Bepalen benodigd budget vervanging (achterstallig) OV
- C) Bepalen beschikbaar budget OV
- D) Bepalen extra benodigd budget OV

A) *Benodigd budget regulier onderhoud openbare verlichting*

In onderstaande tabel 7 staat het benodigde budget voor onderhoud van de openbare verlichting voor de periode 2017-2024 alsmede de correcties in het kader van artikel 12. Bij het opstellen van het beheerplan openbare verlichting is de Richtlijn openbare verlichting (ROVL)-2011 gehanteerd. De ROVL-2011 is uitgebracht als richtlijn voor de openbare verlichting (OVL) voor de Nederlandse situatie. Deze richtlijn is bedoeld voor beheerders (eigenaren), zoals Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, waterschappen en overige beheerders van openbare terreinen en wegen. Het maken van een keuze tot het al dan niet verlichten, dan wel te besluiten tot een alternatieve maatregel is echter een beleidsafweging van in dit geval de gemeente zelf. Via het beheerplan is deze afweging echter niet gemaakt. In het beheerplan is uitgegaan van het bestaande areaal. De inspecteurs zijn van mening dat deze afweging wel gemaakt moet worden en daarom wordt op de berekende kosten een korting van 25% toegepast. Voorgesteld wordt dan ook om volgens gangbaar artikel 12-beleid 75% van de jaarlijkse lasten van het reguliere onderhoud van de openbare verlichting bij de berekening van het relevante begrotingssaldo te betrekken.

Tabel 7: Benodigd budget onderhoud openbare verlichting periode 2017-2024

Benodigd budget beheers- en beleidsplan Vlissingen per jaar		Correcties in het kader van artikel 12		Benodigd per jaar voor regulier onderhoud i.h.k.v. artikel 12	Artikel 12-beleid: 75% betrekken bij relevant begrotingssaldo
Onderdeel	Bedrag	Reden correctie	Bedrag		
Vervanging lichtmasten achterstallig	58.862	Betreft achterstallig onderhoud	58.862	0	0
Vervanging armaturen achterstallig	118.050	Betreft achterstallig onderhoud	118.050	0	0
Vervanging lichtmasten regulier	74.757	Valt onder het onderdeel 'vervanging'	74.757	0	0
Vervanging armaturen regulier	70.480	Valt onder het onderdeel 'vervanging'	70.480	0	0
Beheer lichtmasten	119.220	Loonkosten, geen onderhoud	119.220	0	0
Onderhoud lichtmasten	234.000		0	234.000	175.500
Totaal	675.369		441.369	234.000	175.500

In totaal is in het kader van artikel 12 dus € **175.500** per jaar nodig voor regulier onderhoud met betrekking tot de openbare verlichting.

B) *Benodigd budget vervanging openbare verlichting*

In onderstaande tabel 8 staat het benodigde budget voor vervanging van de openbare verlichting in de periode 2017-2024 volgens gangbaar artikel 12-beleid. Uitgangspunt daarbij is dat de vervanging in 10 jaar plaatsvindt en dat deze geactiveerd wordt.

Tabel 8: Benodigd budget vervanging openbare verlichting periode 2017-2024

Onderdeel	Aantal	Eenprijs	Investering	Investering gemiddeld per jaar	Afschrijving per jaar*	Rente per jaar**	Kapitaallasten per jaar
Lichtmasten	2.013	664	1.336.466	133.647	3.341	4.009	7.351
Aarmaturen	4.231	500	2.115.250	211.525	10.576	6.346	16.922
Totaal			3.451.716	345.172	13.917	10.355	24.273

* Lichtmasten 40 jaar, armaturen 20 jaar

** Rente-omslag: 3%

C) Beschikbaar budget openbare verlichting

In onderstaande tabel 9 staat het beschikbare budget voor onderhoud en vervanging van de openbare verlichting in de begroting van Vlissingen alsmede de correcties in het kader van artikel 12.

Tabel 9: Beschikbaar budget openbare verlichting 2017-2024

Beschikbaar budget begroting Vlissingen per jaar		Correcties in het kader van artikel 12		Beschikbaar per jaar i.h.k.v. artikel 12
Onderdeel	Bedrag	Reden correctie	Bedrag	
Directe loonkosten	70.480	Loonkosten, geen onderhoud.	70.480	0
Overhead	60.440	Loonkosten, geen onderhoud.	60.440	0
Energie	191.210	Geen onderhoud	191.210	0
Onderhoud	222.650		0	222.650
Afschrijvingslasten	110.600		0	110.600
Rente	24.800		0	24.800
Totaal	680.180		322.130	358.050

In totaal is er in het kader van artikel 12 dus een beschikbaar budget van € **358.050** per jaar.

D) Extra benodigd budget openbare verlichting

Bovenstaand is het bedrag berekend dat jaarlijks nodig is om de openbare verlichting regulier te onderhouden (onderdeel A) en de kapitaallasten van de noodzakelijke vervanging van lichtmasten en armaturen (onderdeel B). Door deze bedragen af te zetten tegen het voor de openbare verlichting bepaalde beschikbare budget in de begroting van Vlissingen voor regulier onderhoud (onderdeel C) wordt het extra benodigde budget voor de openbare verlichting bepaald. In onderstaande tabel 10 gebeurt dit. Het blijkt dat op basis van deze cijfers er pas vanaf 2022 extra benodigd budget nodig is.

Tabel 10: Extra benodigd budget openbare verlichting

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Benodigd budget regulier onderhoud	175.500	175.500	175.500	175.500	175.500	175.500	175.500	175.500
Benodigd budget vervanging (kapitaallasten)	72.818	97.090	121.363	145.635	169.908	194.181	218.453	242.726
Benodigd budget achterstallig onderhoud	176.912							
Totaal benodigd budget	425.229	272.590	296.863	321.135	345.408	369.681	393.953	418.226
Beschikbaar budget	358.050	358.050	358.050	358.050	358.050	358.050	358.050	358.050
Extra benodigd budget	67.179	-85.460	-61.187	-36.915	-12.642	11.631	35.903	60.176
Extra benodigd budget (gemiddeld per jaar periode 2019-2024)	67.179	-85.460	-506	-506	-506	-506	-506	-506

4) Civiele kunstwerken

In 2015 zijn door Antea inventarisaties en inspecties uitgevoerd voor de civiele kunstwerken die in het beheer zijn van de gemeenten Vlissingen. In de 'Inspectierapportage herinspectie civiele kunstwerken, Gemeente Vlissingen' is dat

vastgelegd. Het betreft hier de bruggen, steigers, vlonders en tunnels. De kades, damwanden, trappen, duikers, beschoeiingen, geluidsschermen, overkappingen en steigers zijn hierin niet meegenomen. De inspecties zijn conform NEN 2767-4 uitgevoerd. Van de geïnventariseerde en geïnspecteerde civiele kunstwerken zijn meerjaren onderhoudsplannen (MJOP) opgesteld en vertaald naar benodigde onderhoudsbudgetten.

In totaal is er aan 55 kunstwerken een herinspectie uitgevoerd. Uit de inspectie is gebleken dat 44 van de 55 kunstwerken van de kunstwerken in een redelijke, goede of zeer goede onderhoudsstaat zijn. 5 kunstwerken zijn als matig beoordeeld en 6 als slecht. Voor 2015 en 2016 dienden maatregelen genomen te worden om de 5 slecht beoordeelde kunstwerken te renoveren. Afgezien van deze kunstwerken liggen er binnen de gemeentegrenzen nog 9 kunstwerken die in beheer zijn bij de provincie Zeeland. Deze bruggen, waaronder de Sloebrug, zijn als zodanig opgenomen in het beheersysteem. Er is geen inventarisatie of inspectie uitgevoerd aan deze objecten. Naast de reguliere exploitatie is in 2017 wel groot onderhoud uitgevoerd aan de Sloebrug.

In onderstaande tabel 11 zijn de benodigde bedragen volgens de Inspectierapportage voor beheer en onderhoud van de civiele kunstwerken weergegeven. In totaal is voor de periode 2015-2024 € 1,485 miljoen nodig. Omdat in 2015 en 2016 de benodigde bedragen hoger waren dan de beschikbare bedragen is er een achterstallig onderhoud ontstaan van € 475.450.

Tabel 11: Benodigd budget civiele kunstwerken 2015-2024 volgens Inspectierapportage

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Bruggen	128.386	208.866	25.338	2.515	41.234	40.752	26.238	18.524	28.079	59.071	579.003
Constructieve veiligheid	20.000	30.000	0	0	0	0	0	0	0	0	50.000
Steigers en vlonders	70.695	29.782	10.661	11.672	11.107	6.821	41.889	7.024	13.419	16.523	219.593
Tunnel	112.015	299	2.460	53.284	3.112	138.850	2.605	1.181	907	5.522	320.235
Calamiteiten	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	100.000
Totaal exclusief VAT	341.096	278.947	48.459	77.471	65.453	196.423	80.732	36.729	52.405	91.116	1.268.831
Vat (17%)	57.986	47.421	8.238	13.170	11.127	33.392	13.724	6.244	8.909	15.490	215.701
Totaal inclusief VAT	399.082	326.368	56.697	90.641	76.580	229.815	94.456	42.973	61.314	106.606	1.484.532

Vlissingen heeft aangegeven dat de bedragen in bovenstaande tabel volledig groot onderhoud betreffen en dus geen investeringen.

Op basis van de resultaten van de inspectierapportage zijn er drie scenario's opgesteld:

- Scenario 1: Hierbij wordt uitgegaan van een onderhoudsbudget van € 150.000 per jaar vanaf 2017. De onderhoudsachterstanden worden met dit budget in 2023 ingelopen. De kans op eventuele calamiteiten en de daaraan gerelateerde aansprakelijkheidsrisico's is aanwezig en neemt gemiddeld gezien af.
- Scenario 2: In dit scenario blijft het onderhoudsbudget op het niveau wat het ook in 2015 en 2016 was, namelijk € 125.000 per jaar. Met een beschikbaar onderhoudsbudget van € 125.000 per jaar zal er achterstallig onderhoud aanwezig blijven en neemt deze ook niet af. De verwachting is dat op korte termijn (10 jaar) het aansprakelijkheidsrisico niet significant wordt vergroot ten opzichte van andere scenario's. Op langere termijn (> 10 jaar) kan met dit scenario het aansprakelijkheidsrisico wel significant toenemen, evenals de eventuele kosten voor regulier en groot onderhoud.
- Scenario 3: Dit scenario gaat uit van een eenmalig bedrag in 2017 van € 475.450 voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud en een regulier budget voor onderhoud van € 95.000 per jaar vanaf 2017. De kans op aansprakelijkheidsrisico's en eventuele calamiteiten is in dit scenario t.o.v. de andere het kleinst. Ook levert dit scenario het snelst volledige wegwerking van het achterstallige onderhoud op en de laagste structurele lasten op voor het reguliere onderhoud.

De gemeente Vlissingen adviseert om voor het beheer en onderhoud van de geïnventariseerde civiele kunstwerken te kiezen voor scenario 3. Dus een eenmalig bedrag

van € 474.450 ter beschikking te stellen en daarnaast een regulier onderhoudsbudget te hanteren van € 95.000 per jaar. De inspecteurs gaan akkoord met de keuze voor dit scenario waarbij het eenmalige bedrag wordt gebruikt om het achterstallige onderhoud zo spoedig mogelijk weg te werken.

Zoals aangegeven is er bij bovenstaande geen rekening gehouden met civiele kunstwerken, die eigendom zijn van de gemeente maar waar de provincie Zeeland het beheer en inspecties uitvoert. De belangrijkste daarvan is de Sloebrug. De brug is gemeentelijk eigendom, bediening en onderhoud liggen bij de Provincie. Er is € 50.000 voor regulier onderhoud van de Sloebrug en € 100.000 voor afdracht aan ProRail voor onderhoud van 2 spoorovergangen beschikbaar. Afdracht aan ProRail is uit het budget "onderhoud bruggen" gehaald en is nu een aparte post in de begroting. Grootschalig onderhoud is met deze middelen echter niet gedekt. Bij nader onderzoek bleek dat de onderlagen dusdanige onthechtingverschijnselen vertonen dat de gehele brug kaal gemaakt moest worden en geheel voorzien moest worden van een nieuwe onderlaag. De provincie heeft eerder aangegeven dat hiervoor in 2017 een extra kostenpost voor groot onderhoud wordt verwacht van € 450.000. Hiervan is € 250.000 besteed in 2017 en is via een budgetoverheveling € 200.000 naar 2018 overgeheveld.

Verkend is of een overname van de Sloebrug door de provincie mogelijk is. Hiervoor is een constructieve herberekening van de onderhoudskosten voor de komende 30 jaar (lasten onderzoek: € 80.000) en een verkeersonderzoek naar de hoeveelheid doorgaand verkeer versus lokaalverkeer over de Sloebrug uitgevoerd. De provincie Zeeland heeft inmiddels besloten om de brug niet over te nemen. De reden die de provincie aangeeft is dat onlangs in een meerjarige raming een financieel tekort berekend is op het onderhoud van de provinciale infrastructuur. Daarom vindt de provincie het ongewenst om nieuwe financiële risico's m.b.t. de Sloebrug naar zich toe te trekken. Via een overname door de provincie van deze brug zijn dan ook geen bezuinigingen te realiseren voor Vlissingen.

In 2018 is een aanvullend MJOP opgesteld voor een aantal ontbrekende civiele kunstwerken. Het gaat hier om trappen en geluidsschermen die eigendom zijn van de gemeente. Uit di MJOP blijkt dat er bij deze trappen een achterstallig onderhoud is ontstaan van € 234.926 en dat het reguliere budget voor grootonderhoud dient te worden opgehoogd met € 38.000. De ophoging van dit reguliere budget heeft reeds plaatsgevonden via de Tweede Kwartaalrapportage 2018

Op basis van bovenstaande wordt in onderstaande tabel 12 het extra benodigd budget voor de civiele kunstwerken weergegeven.

Tabel 12: Extra benodigd budget civiele kunstwerken

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Benodigd budget:</i>								
Benodigd budget regulier onderhoud	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000
Achterstallig onderhoud	475.450							
Benodigd budget regulier onderhoud Sleubrug	50.000	77.454	77.454	77.454	77.454	77.454	77.454	77.454
Extra lasten onderhoud Sloebrug	250.000	200.000						
Achterstallig onderhoud trappen en geluidsschermen		234.926						
Totaal benodigd budget	870.450	607.380	172.454	172.454	172.454	172.454	172.454	172.454
<i>Beschikbaar budget:</i>								
Onderhoud kunst en objecten	36.980	37.350	37.720	38.100	38.100	38.100	38.100	38.100
Onderhoud bruggen	611.340	162.050	162.790	163.560	163.560	163.560	163.560	163.560
Voorziening Sloebrug		27.454	27.454	27.454	27.454	27.454	27.454	27.454
Totaal beschikbaar budget	648.320	226.854	227.964	229.114	229.114	229.114	229.114	229.114
Extra benodigd budget	222.130	380.526	-55.510	-56.660	-56.660	-56.660	-56.660	-56.660

5) Accommodaties

Met betrekking tot de accommodaties wordt ingegaan op de beheerplannen en op het onderzoek van Newae.

A) *Beheerplannen accommodaties*

Met betrekking tot de accommodaties zijn er drie beheerplannen:

- 1) Meerjarenonderhoudsplanung 2016-2025. Dit beheerplan kent 51 gebouwen.
- 2) Meerjarenplanung sportaccommodaties 2016-2025. Dit beheerplan kent 9 gymzalen, waarvan er echter 2 gymzalen zijn verwerkt in het beheerplan gebouwen. De andere 7 gymzalen zijn in het beheerplan sportaccommodaties opgenomen.
- 3) Beheerplan monumenten. De gemeente heeft 12 rijksmonumenten in eigendom en beheer. Van deze 12 worden er 2 (Michiel de Ruyter en Fontein Betje Wolf) bekostigd uit 'klein onderhoud budget kunst en objecten' en 'klein onderhoud budget vijver en fontein'. Hiernaast zijn er 3 monumenten die niet zijn opgenomen in dit plan; Restant Oost Kerk, Oostbeer en Timmerfabriek. Totaal zijn er dus 7 monumenten in beheer.

Op basis van de beheerplannen is een overzicht gemaakt van het benodigd budget voor accommodaties. Dit benodigd budget op basis van de beheerplannen is door de inspecteurs beoordeeld en gecorrigeerd. Hierbij is het volgende meegenomen.

- Oordeel of de gepresenteerde lasten van bepaalde accommodaties wel bij de gemeente thuishoren of bij derden zoals schoolbesturen, (welzijns)stichtingen, sportverenigingen enzovoort. Daarnaast oordeel of bepaalde lasten gedekt kunnen worden via grondexploitaties, riool- en avalstoffenheffing, parkeertarieven enzovoort.
- Doorrekening beheerplan gebouwen op conditieniveau 3 NEN 2767 is te hoog. Artikel 12-beleid is conditieniveau 4. Daarom heeft een doorrekening op conditieniveau 4 plaatsgevonden. De benodigde bedragen op basis van conditieniveau 4 zijn opgenomen bij het benodigd budget op basis van de beheerplannen.

Op basis hiervan is in tabel 13 het benodigde budget met betrekking tot de accommodaties opgenomen.

Tabel 13: Benodigd budget onderhouds- en exploitatielasten accommodaties

Accommodatie	Soort	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal	Opmerkingen	
1) Beheerplan gebouwen:														
111101 Stadhuis, Paul Krugerstraat 1	Kantoor	117.821	105.550	110.367	245.400	224.390	250.116	215.077	115.304	261.510	101.869	1.747.405		
111110 Kantoor Vredehoflaan 950	Kantoor	3.339	3.744	5.634	7.992	13.392	25.669	38.677	22.440	26.970	12.626	160.485		
111111 Grietze loods Vredehoflaan 950	Kantoor	2.662	5.438	1.093	683	851	751	683	5.287	4.807	684	22.938		
111112 Groene loods Vredehoflaan 950	Kantoor	1.803	1.028	800	400	401	537	400	2.094	1.291	401	9.154		
111120 Kantoor en garage reiniging, Edisonweg 9	Kantoor	19.861	226.263	50.695	33.278	106.259	141.130	27.037	190.891	63.948	29.672	889.035		
113101 Aula Noorder begraafplaats, Pres. Rooseveltlaan 766	Aula	11.270	16.928	2.111	23.557	2.900	1.528	2.769	948	10.467	3.125	75.604		
113102 Aula Oost Souburg, Molenweg 2	Aula	775	16.086	2.667	676	16.596	676	7.214	6.364	6.139	3.486	60.679		
113104 Wachthuisje begraafplaats Ritthem Zuidwateringstraat 24	Aula	1.364	129	128	1.810	128	172	128	1.011	128	129	5.126		
113201 Parkeergarage Hellingbaan, Scheldeplein 2	Parkeergarage	75.223	174.079	30.633	68.105	53.702	36.596	221.837	48.518	147.899	64.911	921.504		
113503 v.m. ROC Dreesstraat 2	School	1.364	303.010	2.313	59.669	11.644	1.364	1.364	134.587	19.437	2.313	537.061	Vervult geen schoolfunctie meer en wordt nu verhuurd aan culturele organisatie.	
113504 PSD Gebouw Prins Hendrikweg 10	School	74.453	8.087	6.319	19.038	72.720	82.297	13.370	10.176	18.662	8.323	313.446		
113506 Vakbondsgebouw/Verbandkamer Scheldekwardier	Culturele accommodatie	4.479	939	2.709	939	1.831	10.216	6.876	939	20.607	3.045	52.579		
113508 Pomphuis Dokje van Perry	Culturele accommodatie	230	89	89	1.910	89	89	230	89	89	230	3.130		
113512 Stichting Roat Westerzicht 64	Buurthuis	30.402	1.667	2.564	1.928	1.962	1.667	13.503	1.667	1.962	1.667	58.991		
113513 Het Zandkasteel Westerzicht 66	Kinderdagverblijf	514	3.716	514	514	514	514	514	28.785	12.623	36.139	84.345		
113702 Hellebardierstraat 15	Monument	3.572	273	567	273	272	11.199	272	422	272	273	17.395		
131102 De Hummelijes, Lindeijerlaan 6	Buurthuis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Bedragen opgenomen bij Lindeijerlaan 8, is gecombineerd pand
132102 Mae Uku, Prins Hendrikstraat 35a	Buurthuis	102.904	19.758	1.749	4.808	12.627	7.650	1.114	30.738	20.539	2.536	204.424		
132103 De Zwaan, Kromwegesingel 1	Buurthuis	7.710	17.634	13.329	4.220	44.482	6.346	6.723	60.304	22.696	7.524	190.967		
132104 Het Bolwerk, Lindeijerlaan 8	Buurthuis	8.970	8.225	4.673	5.890	9.713	2.559	8.901	21.449	8.385	5.890	84.656		
132105 Multiculti Middelburgsestraat 113	Buurthuis	78.292	89.654	15.363	28.493	14.905	63.093	2.251	4.398	23.351	10.938	330.739		
132106 Razzmatazz woning, Middelburgsestraat 113	Buurthuis	1.065	5.448	756	382	5.117	657	382	481	5.153	383	19.823		
133102 K.V.V. gebouw, Braamsstraat 3a	Welzijnsgebouw	30.206	13.492	3.200	11.523	17.361	17.042	2.660	2.905	18.807	15.562	132.758		
133106 Ons Plekje, Gerbrandystraat 1	Welzijnsgebouw	2.668	1.170	3.380	1.170	15.586	11.737	12.338	6.608	3.231	8.777	66.662		
133107 Boerderij, Gerbrandystraat 115	Welzijnsgebouw	75.836	11.030	2.757	10.691	5.723	928	928	1.211	11.030	929	121.065		
133108 Schuur scouting, Gerbrandystraat 115	Welzijnsgebouw	7.310	22.379	17.086	6.607	8.802	1.518	1.517	14.863	23.173	1.518	104.773		
133110 Kwikstaart, Nagelburgsingel 2	Welzijnsgebouw	1.717	1.226	17.186	10.584	1.425	13.229	2.635	6.807	3.799	14.443	73.051		
133111 Het Palet, Willem Roelofszaan 2	Welzijnsgebouw	3.876	16.002	2.919	14.789	7.841	2.493	34.805	2.412	35.176	5.050	125.364		
134102 De Piek, Hellebardierstraat 11/13	Culturele accommodatie	18.565	37.070	16.154	6.768	4.801	12.901	7.993	6.134	24.930	12.451	147.767		
134105 't Vlot, Bloemenlaan 49	Welzijnsgebouw	18.572	39.775	1.942	1.943	2.296	12.546	1.942	1.943	2.296	4.225	87.480		
135101 Bibliotheek Oost Souburg, Kanaalstraat 58	Bibliotheek	68.309	51.542	55.457	20.682	37.718	24.391	20.972	8.818	9.679	13.319	310.886		
135102 Bibliotheek Vlissingen, Spuistraat 6	Bibliotheek	22.573	35.554	29.502	66.963	188.969	72.557	53.542	25.115	111.827	128.392	734.994		
151101 Sporthal Baskensburg hal 1, President Rooseveltlaan 733	Sporthal	136.325	68.612	71.706	16.042	31.757	166.839	21.477	53.283	144.822	13.453	724.316		
151102 Sporthal Baskensburg hal 2, President Rooseveltlaan 733	Sporthal	3.329	5.137	25.101	3.073	16.699	9.411	9.232	8.136	11.503	3.074	94.663		
151105 Sportzaal van Duyvenvoorde, Dongestraat 107	Sporthal	15.792	99.979	58.740	16.544	58.393	14.036	7.152	70.736	52.988	11.206	405.545		
151110 Sporthal de Belt, Koopmansvoetpad 75, excl. kantine korbak	Sporthal	57.629	14.251	16.593	17.611	81.575	15.474	47.324	16.936	13.659	18.225	299.277		
152101 Kantoor en kleedruimte, Irislaan 210/212	Sportcomplex Irislaan	2.644	6.071	2.644	3.314	2.645	2.644	2.644	18.663	27.480	2.645	71.393		
152102 Kantoor-werkplaats-sportuitleen, Baskensburgpad 1	Sportcomplex Baskensburg	8.721	4.432	1.196	612	4.185	581	2.066	3.213	2.515	14.420	41.940		
152103 Kleedruimte profs, Irislaan 218	Sportcomplex Irislaan	6.009	925	2.791	2.098	20.708	1.217	925	21.201	1.654	5.530	63.056		
152104 Tribune, Irislaan	Sportcomplex Irislaan	0	525	0	525	1	0	6.673	1.094	525	1	9.344		
152105 Verkoop en toiletruimte, Irislaan	Sportcomplex Irislaan	125	3.013	125	125	126	5.458	125	125	3.013	126	12.359		
152106 Kleedruimte G.P.C., Irislaan 220	Sportcomplex Irislaan	1.167	22.717	12.211	1.167	1.646	29.210	1.167	6.478	1.167	1.345	78.278		
152107 Hoofdkassa, Irislaan 241	Sportcomplex Irislaan	4.072	175	175	175	176	175	175	4.072	175	176	9.549		
152301 Kleedruimte voetbal Walcheren, Olympiaweg 11	Sportcomplex Bonedijke	2.467	3.726	2.033	1.758	42.342	12.203	3.446	26.492	4.000	23.028	121.494		
152302 Kleedruimte Hockey, Olympiaweg 19	Sportcomplex Bonedijke	965	2.007	665	1.063	11.399	665	13.961	871	1.801	20.402	53.801		
152303 Opslagloods/werkplaats, Olympiaweg 17	Sportcomplex Bonedijke	181	181	276	6.240	182	181	3.220	2.329	451	7.765	21.007		
152401 Opslagloods en garage, Koopmansvoetpad 79	Sportcomplex Souburg	771	3.994	829	295	296	15.355	295	6.432	3.994	296	32.558		
152402 Kleedruimte R.C.S., Koopmansvoetpad 91	Sportcomplex Souburg	1.138	3.458	543	8.958	721	9.253	1.120	543	3.458	1.505	30.695		
152404 Kleedruimte R.C.S., Spoorstraat 84	Sportcomplex Souburg	752	858	607	447	3.179	446	10.367	1.019	446	1.072	19.194		
171301 Brede school De Combinatie	School	48.761	36.512	36.419	35.094	35.007	73.710	35.006	213.028	36.419	92.308	642.265	Scholen betalen vergoeding aan gemeente, waardoor onderhoud door gemeente wordt uitgevoerd.	
171302 Brede school Het Kroonjuweel	School	62.487	2.003	2.849	2.003	17.213	2.298	2.849	2.003	156.403	16.114	266.222	Scholen betalen vergoeding aan gemeente, waardoor onderhoud door gemeente wordt uitgevoerd.	
Totaal beheerplan gebouwen		1.151.039	1.515.562	640.158	778.831	1.213.266	1.173.325	877.876	1.220.362	1.387.352	733.519	10.691.289		
2) Beheerplan sportaccommodaties:														
161101 Gymzaal Paauwenburg, Alexander Gogelweg 63	Gymzaal	6.999	5.200	8.998	2.119	1.955	7.534	7.405	24.973	13.905	1.687	80.775		
161102 Gymzaal Branding, Verkuy Quakelaarstraat 106	Gymzaal	6.961	12.178	16.627	3.474	3.674	11.221	4.700	16.252	6.754	10.333	92.173		
161104 Gymzaal Tweemaster, Jan de Prieserstraat 2	Gymzaal	4.276	12.558	8.078	1.828	12.033	14.507	2.276	20.218	15.390	1.828	92.993		
161105 Gymzaal Houlyng, Slangenbrug 1	Gymzaal	2.300	27.865	1.810	2.037	2.163	3.240	3.336	20.273	7.104	16.643	86.770		
161106 Gymzaal Frans Naerebout, Slijkstraat 4	Gymzaal	4.019	8.119	7.925	2.400	22.455	2.400	5.567	20.419	33.214	2.400	108.917		
161107 Gymzaal Theo Thijssen, Troelstraweg 473	Gymzaal	21.667	8.889	5.835	4.021	6.370	5.215	5.358	14.417	32.738	1.922	106.331		
161108 Gymzaal Vlieger, Westerzicht 68	Gymzaal	16.552	4.989	1.917	4.766	1.917	2.426	5.578	14.412	7.251	13.994	73.802		
Totaal beheerplan sportaccommodaties		62.775	79.798	51.189	20.643	50.568	46.543	34.219	130.964	116.355	48.807	641.861		
3) Beheerplan monumenten:														
191102 Oranjemolen, Oranjesdijk 7	Molen, monument	68.563	29.520	9.939	3.760	82.564	3.129	24.454	32.598	67.792	3.760	326.078		
191103 De Pere, Kanaalstraat 76b	Molen, monument	20.448	45.086	15.064	13.575	10.992	11.529	22.391	46.468	6.168	40.775	232.497		
191104 Kerkstoren Oost Souburg, Oranjesplein 2	Toren, monument	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	9.195	91.950		
191105 Sint Jacobstoren, Oude Markt 2	Toren, monument	7.630	3.706	5.895	2.391	6.908	38.069	32.360	2.391	9.540	2.391	111.282		
191106 Kerkstoren Ritthem, Dorpsstraat 1	Toren, monument	2.471	6.125	4.659	6.257	3.578	5.451	3.277	8.754	2.891	4.660	48.124		
191107 Gemeentearchief, Hellebardierstraat 2	Kantoor, monument	21.543	22.850	23.828	11.759	2.260	15.582	21.543	22.850	23.828	11.759	177.802		
191108 MuzEum, Nieuwendijk 11/13/15 en Nieuwstraat 26/28	Museum, monument	41.407	30.366	28.154	48.250	24.006	48.052	24.006	23.856	39.294	74.376	381.767		
Totaal beheerplan monumenten		171.257	146.847	96.734	95.188	139.504	131.008	137.226	146.113	158.708	146.916	1.369.500		
Totaal benodigd volgens beheerplannen		1.385												

Het in de begroting van Vlissingen voor onderhouds- en exploitatielasten van de accommodaties beschikbare budget wordt weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 14: Beschikbaar budget onderhouds- en exploitatielasten accommodaties

Accommodatie	Soort	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
111101 Stadhuis, Paul Krugerstraat 1	Kantoor	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	116.610	1.166.100
Kantoren Vredehoflaan 950	Kantoor	7.720	7.830	7.940	7.940	7.940	7.940	7.940	7.940	7.940	7.940	79.070
111120 Kantoor en garage reiniging, Edisonweg 9	Kantoor	5.000	5.070	5.140	5.140	5.140	5.140	5.140	5.140	5.140	5.140	51.190
Algemene post onderhoud gebouwen	Algemeen	121.310	123.010	124.720	124.720	124.720	124.720	124.720	124.720	124.720	124.720	1.242.080
Onderhoudspost algemeen voor alle sporthallen	Sporthal	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	20.530	205.300
Onderhoudspost algemeen voor alle accommodaties op complexen	Sportcomplex	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	42.020	420.200
161101 Gymzaal Paauwenburg, Alexander Gogelweg 63	Gymzaal	3.080	3.130	3.170	3.170	3.170	3.170	3.170	3.170	3.170	3.170	31.570
161102 Gymzaal Branding, Verkuyl Quakkelaarstraat 106	Gymzaal	3.660	3.710	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760	37.450
161104 Gymzaal Tweemaster, Jan de Priesterstraat 2	Gymzaal	2.180	2.210	2.240	2.240	2.240	2.240	2.240	2.240	2.240	2.240	22.310
161105 Gymzaal Houtuyn, Slangenburg 1	Gymzaal	3.110	3.111	3.112	3.113	3.114	3.115	3.116	3.117	3.118	3.119	31.145
161106 Gymzaal Frans Naerebout, Slijkstraat 4	Gymzaal	3.340	3.380	3.430	3.430	3.430	3.430	3.430	3.430	3.430	3.430	34.160
161107 Gymzaal Theo Thijssen, Troelstraweg 473	Gymzaal	5.120	5.190	5.260	5.260	5.260	5.260	5.260	5.260	5.260	5.260	52.390
161108 Gymzaal Vlieger, Westerzicht 68	Gymzaal	3.100	3.150	3.190	3.190	3.190	3.190	3.190	3.190	3.190	3.190	31.770
171301 Brede school De Combinatie	School	14.570	14.770	14.980	14.980	14.980	14.980	14.980	14.980	14.980	14.980	149.180
171302 Brede school Het Kroonjuweel	School	7.470	7.570	7.680	7.680	7.680	7.680	7.680	7.680	7.680	7.680	76.480
Oranjemolen, Oranjesdijk 7	Molen, monument	18.496	11.520	11.570	11.750	11.720	12.100	12.100	12.100	12.100	12.100	125.556
Oranjemolen, Oranjesdijk 7 BRIM-subsidie	Molen, monument	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	45.000
De Pere, Kanaalstraat 76b	Molen, monument	10.326	10.370	10.310	10.350	10.610	10.950	10.950	10.950	10.950	10.950	106.716
De Pere, Kanaalstraat 76b BRIM-subsidie	Molen, monument	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	45.000
Kerktoeren Oost Souborg, Oranjeplein 2 BRIM-subsidie	Toren, monument	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	3.208	32.080
Sint Jacobstoren, Oude Markt 2 BRIM-subsidie	Toren, monument	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	6.323	63.230
Kerktoeren Ritthem, Dorpsstraat 1 BRIM-subsidie	Toren, monument	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	4.265	42.650
Algemene onderhoudspost voor torens	Toren, monument	37.236	50.080	50.080	50.080	50.580	51.080	52.720	52.720	52.720	52.720	500.016
Gemeentearchief, Hellebardierstraat 2	Kantoor, monument	26.557	25.700	25.710	25.710	25.960	26.220	27.060	27.060	27.060	27.060	264.097
Gemeentearchief, Hellebardierstraat 2 BRIM-subsidie	Kantoor, monument	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	5.325	53.250
MuZEEum, Nieuwendijk 11/13/15 en Nieuwstraat 26/28	Museum, monument	91.810	63.100	63.100	63.100	63.100	63.100	63.100	63.100	63.100	63.100	659.710
MuZEEum, Nieuwendijk 11/13/15 en Nieuwstraat 26/28 BRIM-subsidie	Museum, monument	10.623	10.619	10.619	10.619	10.619	10.619	10.619	10.619	10.619	10.619	106.194
MuZEEum, Nieuwendijk 11/13/15 en Nieuwstraat 26/28 VOORZIENING	Museum, monument	42.867	39.527	56.081	32.525	0	0	0	0	0	0	171.000
												0
Totaal beschikbaar		624.856	600.328	619.373	596.038	564.494	565.975	568.456	568.457	568.458	568.459	5.844.894

Bovenstaand is op basis van de beheerplannen het bedrag berekend dat jaarlijks nodig is om de accommodaties te onderhouden (tabel 13). Door deze bedragen af te zetten tegen het voor de accommodaties beschikbare budget in de begroting van Vlissingen voor onderhoud (tabel 14) wordt het extra benodigde budget voor de accommodaties bepaald op basis van de beheerplannen. In onderstaande tabel 15 gebeurt dit.

Tabel 15: Extra benodigd budget onderhouds- en exploitatielasten accommodaties

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
Benodigd budget accommodaties	1.113.078	1.278.202	687.303	750.764	1.147.326	1.041.404	738.422	1.221.233	1.370.916	805.281	10.153.929
Beschikbaar budget	624.856	600.328	619.373	596.038	564.494	565.975	568.456	568.457	568.458	568.459	5.844.894
Extra benodigd budget	488.222	677.874	67.930	154.726	582.832	475.429	169.966	652.776	802.458	236.822	4.309.035
Extra benodigd budget (gemiddeld per jaar periode 2019-2025)	488.222	677.874	67.930	439.287	439.287	439.287	439.287	439.287	439.287	439.287	4.309.035

Het blijkt dat op basis van de beheerplannen er geld bij moet. Als er voor de periode 2019 t/m 2025 gerekend wordt met een gemiddeld per jaar dan is er € 439.287 per jaar nodig aan extra budget. Hierbij is echter geen rekening gehouden met of al deze gebouwen en accommodaties nu echt nodig zijn voor de exploitatie van de gemeente Vlissingen. De

hoeveelheid accommodaties is naar het oordeel van de inspecteurs immers erg hoog. Onderstaand wordt daar onder andere op ingegaan.

B) Onderzoek Newae

Newae heeft onderzoek gedaan naar een optimale en efficiënte inzet van de accommodaties in buitensport, binnensport, welzijn en onderwijs en naar kansen en mogelijkheden om tot een optimaal accommodatiebestand te komen. Met dit onderzoek is invulling gegeven aan de volgende doelen:

- Beoordeling van het huidige bezit aan accommodaties en vergelijking van accommodaties voor sport, welzijn en onderwijs om zo inzicht krijgen in de optimale hoeveelheid bezit die nodig is voor de exploitatie.
- Het verhogen van het effect dat met accommodaties wordt bereikt (sturen op efficiënter gebruik en het faciliteren maatschappelijk wenselijk gebruik).
- Het verhogen van de kwaliteit van accommodaties in de toekomst.
- Inzicht verkrijgen in hoe er voldaan kan worden aan de taakstellende bezuiniging van € 1,5 miljoen op sport en accommodaties (via 'Agenda voor herstel').

Met betrekking tot de beheerplannen is met name de conclusie van Newae van belang dat van de 76 onderzochte accommodaties in het onderzoek er met de huidige vraag die gefaciliteerd wordt, 60 accommodaties kunnen worden afgestoten. Er wordt geadviseerd om oude en versnipperd gelegen accommodaties af te stoten en de gebruikers daarvan samen te brengen in een nieuw te bouwen en multifunctionele accommodatie. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat in plaats van bovenstaande (tabel 15) ophoging van het benodigde budget er een bezuiniging kan worden gerealiseerd op de onderhouds-, exploitatie- en kapitaallasten van de bestaande accommodaties. Wel betekent dit dat er eenmalig frictiekosten zijn en dat er voor de nieuw te bouwen multifunctionele accommodatie extra kapitaallasten zijn. Daartegenover staan verkoopopbrengsten voor een aantal accommodaties. In onderstaande tabel 16 wordt het effect van deze herontwikkeling van de accommodaties op de begroting weergegeven.

Tabel 16: Financiële recapitulatie accommodaties bij herontwikkeling

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Bezuiniging onderhouds-, exploitatie- en kapitaallasten	74.150	182.660	377.940	704.100	704.100	1.403.010	1.403.010
Niet realiseren bezuiniging Parkeergarage De Hellingbaan	-31.988	-71.119	-56.349	-38.215	-231.655	-50.664	-50.664
Achterstallig onderhoud Parkeergarage De Hellingbaan	-219.754						
Friciekosten (excl. parkeergarages)	-290.534	-1.190.015	-1.340.127	-456.398	-3.174.775	-1.722.707	0
Opbrengst verkoop huidige staat (WOZ-waarde)	1.048.800	703.000	2.677.000	0	1.654.000	2.156.397	0
Restant reeds ingeboekte bezuiniging sport en accommodaties	-174.000	-349.000	-522.000	-696.000	-870.000	-870.000	-870.000
Kapitaallasten realisatie nieuwe multifunctionele accommodatie	23.000	23.000	-611.000	-534.000	-534.000	-534.000	-534.000
Effect op begroting	429.674	-701.474	525.464	-1.020.513	-2.452.330	382.036	-51.654
Effect op begroting (gemiddeld per jaar periode 2019-2024)	429.674	-553.078	-553.078	-553.078	-553.078	-553.078	-553.078

De frictiekosten zijn door Newae oorspronkelijk berekend op totaal € 18 miljoen. Hiervan is echter € 7,7 miljoen voor afboeken boekwaarde parkeergarage De Fonteyne en € 2,1 miljoen voor afboeken boekwaarde parkeergarage De Hellingbaan. Gezien de besparing die dit oplevert (nihil voor de Fonteyne en gemiddeld circa € 75.000 aan jaarlijkse onderhoudslasten en eenmalig € 219.754 voor achterstallig onderhoud voor De Hellingbaan) zijn de inspecteurs van oordeel dat de terugverdientijd te lang is. Deze frictiekosten worden dan ook niet gehonoreerd. Het restant van de frictiekosten van € 8,2 miljoen kan geheel worden opgevangen door de verwachte verkoopopbrengst van de accommodaties van € 8,2 miljoen.

6) Havens/Kades

De gemeente Vlissingen heeft Iv-Infra b.v. de opdracht gegeven voor het opstellen van een havenbeheerplan van diverse constructies in verschillende havens van Vlissingen, meer specifiek de binnenhavens achter de schutsluis, de Vissershaven (de Ruyterhaven) en de Koopmanshaven. Naast de objecten in deze havens is de gemeente ook beheerder van damwandconstructies in de woonwijk Lammerenburg. Deze zijn eveneens in het beheerplan opgenomen. De constructies c.q. beheerobjecten (totaal 53 stuks) die in dit beheerplan behandeld worden en beheer en onderhoud behoeven, betreffen onder meer kadeconstructies, oeverconstructies, taluds, steigers, afmeervoorzieningen en waterbodems. Het opgestelde beheerplan is voor de planperiode 2017-2027.

A) Benodigd budget

Op basis van het beheerplan is een overzicht gemaakt van het benodigd budget voor de havens op basis van deze beheerplannen. Dit benodigd budget op basis van het beheerplan is door de inspecteurs beoordeeld.

Alle kosten voor de komende 10 jaar in het havenbeheerplan voor achterstallig en regulier onderhoud en de investeringen ten behoeve van renovatie en vervanging zijn, op een paar objecten na berekend op basis van een NEN2767 conditiescore van 4,5 of 6. Bij NEN2767 is de conditiescore gebaseerd op het product van ernst, intensiteit en omvang. Als de omvang van het gebrek (wat wordt uitgedrukt in het % van het object of bouwdeel) klein is, dan wordt de conditiescore nooit hoger dan een 3 terwijl er wel een zeer ernstig gebrek aanwezig kan zijn. Dus voor het beperkte aantal objecten waar de conditiescore beter is dan 4, komt de urgentie voort uit de intensiteit en/of de ernst van het gebrek. Dit laatste geeft aanleiding tot een actie op korte termijn vanwege de (zeer) matige of slechte conditie.

In onderstaande tabel 17 is het benodigde budget met betrekking tot de havens opgenomen. Dit is exclusief kosten voor nader onderzoek, omdat dat immers geen onderhoud of vervanging betreft. Uitgangspunt berekenen kapitaallasten investeringen is afschrijven in 50 jaar (conform ontwerp levensduur voor damwandconstructies) en rente omslag van 3%. Met betrekking tot achterstallig onderhoud geldt een planperiode van 2017 t/m 2020. Met het totale in die periode benodigde bedrag aan achterstallig onderhoud wordt echter geheel in 2017 rekening gehouden.

Tabel 17: Benodigd budget havens

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Benodigd havenbeheerplan achterstallig onderhoud	2.156.147											2.156.147
Benodigd havenbeheerplan regulier onderhoud	51.269	63.613	67.363	81.894	67.363	133.613	68.863	63.613	67.363	63.613	140.519	869.081
<i>Investering t.b.v. vervanging/renovatie:</i>												
Benodigd havenbeheerplan	5.811.750	2.956.250		7.326.875	337.500		356.250		1.462.500			18.251.125
Kapitaallasten investering	290.588	147.813	0	366.344	16.875	0	17.813	0	73.125	0	0	912.556
Kapitaallasten investering cumulatief	290.588	438.400	438.400	804.744	821.619	821.619	839.431	839.431	912.556	912.556	912.556	8.031.900
Totaal benodigd	2.498.003	502.013	505.763	886.638	888.981	955.231	908.294	903.044	979.919	976.169	1.053.075	11.057.128

De investeringen opgenomen in tabel 17 zijn (gedeeltelijk) echter wel 'onder voorbehoud' gepland. Dit 'voorbehoud' verschilt per object:

- K3 (vervangen kadeconstructie binnen 6 – 10 jaar). Geconcludeerd is dat de constructie binnen 10 jaar vervagen moet worden. Het 'voorbehoud' dat hier genomen is, is dat periodieke diktemetingen van de damwand uitgevoerd dienen te worden om het exacte jaar van vervanging te bepalen.
- K18 (vervangen kade constructie binnen 3-5 jaar). Voor dit object zijn de opgenomen kosten 'onder voorbehoud' aangezien er nog nader onderzoek uitgevoerd dient te

worden naar de fundatie van de kadeconstructie. Dit onderzoek is nog niet afgerond, maar deze kade verkeert op basis van de onderzoeken die in het kader van het opstellen van het havenbeheerplan zijn uitgevoerd in een dermate slechte staat dat vervanging van de constructie vrijwel zeker noodzakelijk is.

- O7 (vervangen kadeconstructie binnen 0 – 2 jaar). Op basis van de uitgevoerde onderzoeken voor het opstellen van het havenbeheerplan is geconcludeerd dat de kadeconstructie vervangen dient te worden. Dit is ook zo beschreven in het kunstwerkpaspoort van O7. De kans dat de constructie stabiel gerekend gaat worden is zeer klein. Op basis van de huidige beschikbare gegevens zijn de kosten dus niet 'onder voorbehoud'.
- S1 (renovatie betonwanden). Voor dit object zijn de opgenomen kosten 'onder voorbehoud' aangezien er nog nader onderzoek uitgevoerd diende te worden naar de betonconstructie van de scheepshelling. Ondertussen is een aanvullende analyse uitgevoerd van de scheepshelling. Hieruit blijkt dat de constructie in zeer slechte staat verkeert en grootschalig hersteld moet worden. Op dit moment mag de omgeving rondom de scheepshelling ook niet gebruikt worden i.v.m. instortingsgevaar. Zeker is dus dat grootschalig herstel benodigd is om de veiligheid van de omgeving te waarborgen.

B) Beschikbaar budget

Een inventarisatie van het nu beschikbare budget levert het volgende op:

- 1) Op dit moment zijn in de grondexploitaties van Scheldekwartier (€ 5,4 miljoen) en Kenniswerf (€ 3 miljoen) budgetten opgenomen voor herstel van kades. Dit bedrag van in totaal € 8,4 miljoen kan gebruikt worden voor een deel van de benodigde investeringen m.b.t. vervanging en renovatie.
- 1) Een aantal kades dienen als secundaire waterkering. Verantwoordelijkheid voor het onderhoud hiervan ligt naar het oordeel van de inspecteurs bij het Waterschap Scheldestroom. Hierover vindt op het ogenblik bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente en het waterschap. In totaal gaat het hier om circa € 2,1 miljoen.
- 2) Er zijn huuropbrengsten van in totaal € 305.192 met betrekking tot aanlegsteigers (Vingerpier, VBC Deurlo, Bunkerstation, Visbootclub, VVV Schelde), Vismijn en loodswezen (Oceanwide, Gould en De Gruiter).

Als we de bedragen uit de grondexploitaties en van het Waterschap aftrekken van de benodigde investeringen voor vervanging en renovatie dan ontstaat het beeld uit tabel 18.

Tabel 18: Benodigd -/- beschikbaar budget havens en kades voor achterstallig onderhoud en vervanging/renovatie

	Achterstallig onderhoud	Vervanging/renovatie	Totaal
Totaal benodigd volgens havenbeheerplan	2.156.147	18.251.125	20.407.272
<i>Beschikbaar:</i>			
GREX Scheldekwartier		5.400.000	5.400.000
GREX Kenniswerf		3.000.000	3.000.000
Waterschap		2.100.000	2.100.000
Totaal beschikbaar	0	10.500.000	10.500.000
Saldo benodigd - beschikbaar	2.156.147	7.751.125	9.907.272
Kapitaalasten per jaar vervanging/renovatie		348.801	

De kapitaalasten zijn berekend met een afschrijvingstermijn van 50 jaar en een rentepercentage van 2,5%, conform opgave Vlissingen.

C) Extra benodigd budget

Als het benodigde budget (onderdeel A) afgezet wordt tegen het beschikbare budget (onderdeel B) dan ontstaat het beeld in onderstaande tabel 19.

Tabel 19: Extra benodigd budget

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>Benodigd:</i>											
Achterstaslig onderhoud	2.156.147										
Regulier onderhoud	51.269	63.613	67.363	81.894	67.363	133.613	68.863	63.613	67.363	63.613	140.519
Kapitaalsten vervanging/renovatie	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801	348.801
Totaal benodigd	2.556.216	412.413	416.163	430.694	416.163	482.413	417.663	412.413	416.163	412.413	489.319
<i>Beschikbaar:</i>											
Huuropbrengsten	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192
Totaal beschikbaar	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192	305.192
Extra benodigd budget	2.251.024	107.221	110.971	125.502	110.971	177.221	112.471	107.221	110.971	107.221	184.127
Extra benodigd budget (gemiddeld per jaar periode 2019-2027)	2.251.024	107.221	127.409	127.409	127.409	127.409	127.409	127.409	127.409	127.409	127.409

Met deze bedragen wordt rekening gehouden in de saneringsbegroting. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat:

- 1) Een aantal kades dienen als secundaire waterkering. Verantwoordelijkheid voor het onderhoud hiervan ligt naar het oordeel van de inspecteurs bij het waterschap Scheldestroom. Bovenstaand is dan ook rekening gehouden met een bijdrage van het waterschap. Hierover vindt op het ogenblik bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente en het Waterschap. Dit betreft de volgende kades:
 - K12: Scheldekwardier kade V, locatie Koningsweg. Binnen 0 -2 jaar € 2.956.250 (incl. VAT), in GREX Dok + Timmerfabriek Scheldekwardier € 1.28.000 (excl. VAT);
 - K13: Scheldekwardier kade IV, locatie Jan Weugkade. Binnen 3 – 5 jaar € 5.937.500 (incl. VAT), in GREX Dok + Timmerfabriek Scheldekwardier € 2.560.000 (excl. VAT);
 - K14: Het Dok kade 1 damwand, locatie Peperdijk. Direct € 125, binnen 0 -2 jaar € 656,25, binnen 3 - 5 jaar € 3.343.75, binnen 6 -10 jaar € 1.000, totaal € 5.125;
 - K15: Dok van Perry, locatie Dok van Perry. Direct € 187,50, binnen 0-2 jaar € 1.406,25, binnen 6-10 jaar € 1.406,25, totaal € 3.000;
 - K16: Het Dok kade 0 damwand, locatie Houwkade. Binnen 0-2 jaar € 750, binnen 3- 5 jaar €1.906,25, binnen 6-10 jaar € 500, totaal € 3.156,25;
 - K17: houtkade. Recent vernieuwd;
 - K18: Kade VII (basalt), locatie Koningsweg. Binnen 0-2 jaar € 135.812, binnen 3-5 jaar € 1.389.375, totaal € 1.525.187.
- 2) Een aantal kades zijn eigendom van de provincie Zeeland. Verantwoordelijkheid voor het onderhoud hiervan ligt naar het oordeel van de inspecteurs dan ook bij de provincie. Hierover dient dan ook nog overleg gevoerd te worden met de provincie. Dit betreft de volgende kades:
 - K11: Kanaal door Walcheren, kade VI, locatie Koningsweg. Binnen 0-2 jaar € 28.875, binnen 3-5 jaar € 337.500, totaal € 366.375;
 - O5. Geen maatregelen nodig de komende 10 jaar.
 - O6: Kanaal door Walcheren oeverconstructie 2, Koningsweg. Binnen 3-5 jaar € 109.375.
- 3) Eventueel zijn er nog andere partijen/derden die verplichtingen hebben met betrekking tot de havens en kades en die (een deel) van de lasten moeten dragen. Dit zou onderzocht kunnen worden.

Hierop dient te worden teruggekomen in het actualisatie-onderzoek in 2023

Bijlage 7.4: Toekomstige baten en lasten 2019-2022

Algemeen uitgangspunt

Het algemene uitgangspunt is dat voor de toekomstige lasten en baten, die nu nog niet hard te maken zijn en/of niet zijn verwerkt in de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021, de gemeente eigen risicodragers is. Alhoewel zolang de gemeente een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds ontvangt de artikel 12-status formeel behouden blijft, is het uitgangspunt dat de gemeente in de periode 2018-2022, tot het actualisatie-onderzoek in 2023, weer financieel op eigen benen staat, onder de voorwaarde dat het in de saneringsbegroting berekende saldo 2020 als passende bijdrage vanaf 2020 (vanaf 2021 met indexering) wordt bijgedragen aan de sanering van de negatieve algemene reserve. Alle toekomstige lasten en baten waarmee nog geen rekening kon worden gehouden in dit voorliggende inspectierapport in die periode komen dan ook volledig ten bate en ten laste van de gemeente.

Dit sluit naar het oordeel van de inspecteurs aan op hetgeen is bepaald in artikel 5, eerste lid, van de Regeling aanvullende uitkering gemeentefonds. Hier wordt bepaald dat de fondsbeheerders bij het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering buiten beschouwing laten de besluiten die:

- leiden tot nieuwe lasten of tot verhoging van bestaande lasten of tot een verlaging van bestaande baten;
- in de toekomst kunnen leiden tot nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten, verlaging van bestaande baten of de vermindering van het vermogen van de gemeente.

De gemeente heeft echter aangegeven dat zoveel als mogelijk rekening dient te worden gehouden met toekomstige lasten. De inspecteurs hebben daarbij aangegeven dat voor zover de lasten inzichtelijk kunnen worden gemaakt deze beoordeeld en eventueel mee kunnen worden genomen. Daarnaast hebben de inspecteurs echter ook aangegeven dat in hoeverre deze extra lasten van invloed zijn op de hoogte van de passende bijdrage mede zal worden bepaald door de toekomstige extra baten zoals extra OZB-inkomsten en extra gemeentefondsuitkering. Dus niet alleen rekening houden met toekomstige extra lasten, maar ook met toekomstige extra baten. Onderstaand wordt de op beoordeling hiervan door de inspecteurs ingegaan.

Frictiekosten bezuinigingen

Gezien de omvangrijke ingezette bezuinigingstrajecten is het vrijwel zeker dat hiervoor in de periode 2018-2022 nog frictiekosten zijn. De hoogte hiervan is nu nog niet in te schatten, echter de inspecteurs zijn van oordeel dat van het restant van het frictiekostenbudget van € 1,183 miljoen (zie paragraaf 4.3) een bestemmingsreserve gevormd worden ten laste van de algemene reserve. Hieruit kunnen dan de toekomstige frictiekosten worden gedekt.

Toekomstige lasten en baten

De gemeente Vlissingen heeft aangegeven dat ze diverse lasten op zich af ziet komen met name op het vlak van het sociaal domein en werk en inkomen. De belangrijkste zijn volgens de gemeente:

- Toegangstaken Wmo en jeugd.
- Jeugdzorg
- Werk en inkomen: Orionis Walcheren.
- Knelpunten in het sociaal domein die naar het oordeel van de VNG niet gecompenseerd worden door het Rijk.
- Interbestuurlijk Programma
- Prijsontwikkelingen onderhoud en investeringen kapitaalgoederen
- Overig

De inspecteurs zijn met betrekking tot toekomstige lasten het volgende van oordeel:

- Ook voor toekomstige lasten is bovenstaande uitgangspunt van kracht dat de gemeente weer op eigen benen staat onder de voorwaarde dat passende bijdrage wordt geleverd aan sanering algemene reserve. De gemeente is dan ook eigen risicodragers en toekomstige extra lasten dienen zelf gedekt te worden via OZB-verhoging, bezuinigingen, schrappen investeringen (vrijval kapitaallasten) en maken van keuzes.
- Het is nu zeer onzeker in welke mate deze lasten zich voordoen.
- In hoofdstuk 6 is aangegeven dat tekorten op het vlak van het sociaal domein die de reserve te boven gaan door de gemeente zelf gedekt moeten worden. Zie echter onderstaand onder het kopje 'Uitzondering'.
- Eventuele extra toekomstige lasten kunnen worden gedekt uit de stijging van het gemeentefonds de komende jaren. Zie hiervoor ook onder het onderstaande kopje 'uitkering gemeentefonds'.
- Uit de saneringsbegroting (tabel 7.5) blijkt dat het saldo in 2021 hoger is dan het saldo in 2020 dat structureel (met indexering) gebruikt wordt als passende bijdrage van Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. Op langere termijn zit er dus 'ruimte' in de begroting om toekomstige tegenvallers op te vangen door de gemeente.
- In de toekomst zijn er extra OZB-inkomsten te verwachten als gevolg van stijging WOZ-waarden door bijvoorbeeld de markt, grondexploitaties (Scheldekwartier) en Marinierskazerne. Ook deze kunnen worden gebruikt om toekomstige extra lasten op te vangen.
- In het actualisatie-onderzoek in 2023 kan hierop teruggekomen worden.

Uitzondering

Tijdens de afronding van het voorliggende inspectierapport zijn met name op het vlak van maatschappelijke ondersteuning & jeugd en werk & inkomen nieuwe feiten naar boven gekomen. Er dreigen mogelijk vanaf 2019 grote tekorten op deze vlakken. Omdat dit onderdeel nog in ontwikkeling is, is dit ook met onzekerheid omgeven. Daarbij komen ook eventuele extra lasten op het vlak van andere opgaven uit het Interbestuurlijk programma, waarover in overhedenoverleg op 14 februari 2018 de decentrale overheden met het kabinet overeenstemming hebben bereikt. Omdat Vlissingen een passende bijdrage moet leveren aan de sanering van de algemene reserve waarvoor de afgelopen jaren reeds forse bezuinigingstrajecten zijn ingezet en de OZB fors is gestegen, heeft Vlissingen minder mogelijkheden om zelf deze tekorten op te vangen. De inspecteurs zijn dan ook voor nu van oordeel dat het uitgangspunt van eigen risicodragers niet onverkort van toepassing kan zijn voor het sociale domein en werk & inkomen. De inspecteurs adviseren dan ook aan de fondsbeheerders om het huidige artikel 12-onderzoek te verlengen onder de volgende voorwaarden:

- 1) Daarbij wordt gestart met de sanering van de als gevolg van grondexploitatieproblematiek ontstane negatieve algemene reserve via een artikel 12-uitkering en via de passende bijdrage van Vlissingen, zoals nu voorgesteld wordt in het voorliggende inspectierapport.
- 2) Er wordt in eerste instantie onderzoek gedaan naar het sociaal domein en werk & inkomen.
- 3) Op alle andere clusters blijft het uitgangspunt dat Vlissingen eigen risicodragers is wel van kracht tot het in dit rapport geadviseerde actualisatie-onderzoek in 2023.

Uitkering gemeentefonds

Onder andere als gevolg van de 'nieuwe brede koppeling' bij de berekening van het accres en het investeringsprogramma van het Rijk zal de uitkering uit het gemeentefonds de komende jaren fors stijgen. Via de recente circulaire van het gemeentefonds zijn de gevolgen hiervan voor Vlissingen inzichtelijk geworden. In onderstaande tabel wordt een weergave gegeven en het verschil tussen de septembercirculaire 2018 en de septembercirculaire 2017.

Uitkering gemeentefonds Vlissingen	2018	2019	2020	2021
<i>Septembercirculaire 2017:</i>				
AU	47.255.682	48.470.562	49.737.467	50.864.476
IU/DU SD oud ¹	13.371.155	13.371.155	13.407.107	13.583.452
IU SD nieuw ²	66.379.588	66.916.160	66.589.363	66.497.422
IU/DU overig	459.208	487.532	515.872	544.229
Totaal septembercirculaire 2017	127.465.633	129.245.409	130.249.809	131.489.579
<i>Septembercirculaire 2018:</i>				
AU (inclusief ruimte onder plafond BCF)	47.307.227	50.965.604	53.379.310	55.386.634
IU/DU SD oud	13.692.085	14.360.694	14.579.248	14.960.743
IU SD nieuw	68.278.844	70.593.823	70.958.183	71.256.123
IU/DU overig	742.502	534.727	535.427	461.308
Totaal septembercirculaire 2018	130.020.658	136.454.848	139.452.167	142.064.808
<i>Stijging septembercirculaire 2018 t.o.v. septembercirculaire 2017:</i>				
AU	51.545	2.495.042	3.641.843	4.522.158
IU/DU SD oud	320.930	989.539	1.172.141	1.377.291
IU SD nieuw	1.899.256	3.677.663	4.368.820	4.758.701
IU/DU overig	283.294	47.195	19.555	-82.921
Totaal stijging	2.555.025	7.209.439	9.202.359	10.575.229
Nationale consumentenprijsindex (%) ³	1,60%	2,40%	1,80%	1,80%
Loonvoet sector overheid (%) ³	3,50%	3,40%	3,50%	3,60%
Loon- /prijsontwikkeling percentage (LPO)	2,55%	2,90%	2,65%	2,70%
Accrespercentage³	5,70%	6,88%	3,91%	3,12%
Stijging AU boven LPO	28.485	1.443.353	1.173.586	608.752
Te gebruiken voor sanering algemene reserve (50%)⁴	14.243	721.676	586.793	586.793

1. IU/DU SD oud betreft de uitkeringen Wmo huishoudelijke hulp, Armoedebestrijding kinderen, Maatschappelijke opvang en Vrouwenopvang

2. IU SD nieuw betreft de uitkeringen Wmo 2015, Beschermd wonen, Jeugdhulp, Voogdij/18+, Participatie en Re-integratie

3. Op basis van Septembercirculaire 2018

4. 50% tot en met 2020, daarna gelijkblijvend

Bij de algemene uitkering (AU) is in de septembercirculaire 2017 rekening gehouden met de volledige ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds (BCF). De fondsbeheerders hebben daarna echter besloten om vanaf 2019 de werkwijze van de ruimte onder het plafond BCF die in begroting van het gemeentefonds wordt gehanteerd ook toe te passen in de circulaire van het gemeentefonds. De reden hiervoor is dat (de ruimte onder) het plafond BCF momenteel al vanaf januari (in de circulaire) wordt bevoorschot terwijl het geld pas later dat jaar door het Ministerie van Financiën bij de Miljoenennota in de begroting van het gemeentefonds beschikbaar wordt gesteld. Dit heeft als gevolg dat vanaf 2019 de ruimte onder het plafond niet verspreid over het hele jaar wordt bevoorschot vanaf januari, maar dat de bevoorschotting plaatsvindt in oktober tot en met december nadat het bedrag zowel verwerkt is in de gemeentefondsbegroting als de (september)circulaire. Aangezien alleen het moment van verwerking van het plafond BCF in de algemene uitkering wijzigt, heeft de nieuwe werkwijze geen gevolgen voor de uiteindelijke omvang van het gemeentefonds en dus ook niet voor de uitkering uit het gemeentefonds aan Vlissingen. De inspecteurs zijn dan ook van oordeel dat Vlissingen de volledige voor Vlissingen geraamde ruimte onder het plafond BCF in de begroting moet opnemen. Daarom is de AU in de septembercirculaire 2018 vanaf 2019 opgehoogd met de volledige ruimte onder het plafond van het BCF, via een ophoging (bijlage 2.2.1 septembercirculaire 2018) van de uitkeringsfactor.

De inspecteurs zijn van oordeel dat een deel van de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds zoals gepubliceerd in de septembercirculaire 2018 ten opzichte van de septembercirculaire 2017 gebruikt kan worden voor toekomstige lasten en daarnaast echter ook voor de sanering van de algemene reserve. De redenen hiervoor zijn:

- Het accres uit het gemeentefonds is vrij besteedbaar voor de gemeente.
- De omvang van de financiële problematiek en de te saneren negatieve algemene reserve in Vlissingen is dusdanig groot dat een deel van de 'vrij te besteden' stijging van de gemeentefondsuitkering via de passende bijdrage van Vlissingen gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.
- Het is niet vanzelfsprekend is dat tekorten in de grondexploitatie op het gemeentefonds kunnen worden afgewenteld (risico's grex zijn voor de gemeente zelf). Daarom zal er naast een artikel 12-uitkering een passende bijdrage van voldoende omvang moeten zijn, waarvoor een deel van de 'vrij te besteden' stijging van de gemeentefondsuitkering moet worden gebruikt.
- De artikel 12-handleiding geeft aan dat in de praktijk het erop neerkomt dat een artikel 12-gemeente in zijn totaliteit maximaal moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten (gelijke voorzieningencapaciteit). Er dient door de gemeente hard te worden gemaakt waarom zij niet met de uitkering uit het gemeentefonds en de eigen inkomsten kan uitkomen. Bij de beoordeling van de bezuinigingstrajecten is dit uitgangspunt altijd meegewogen door de inspecteurs waardoor naar het oordeel van de inspecteurs de gemeente zich op een aantal vlakken kon blijven ontwikkelen en het voorzieningenniveau op peil kon blijven. Dit heeft erin geresulteerd dat de nettolasten nog steeds boven het gemeentefonds liggen (zie hoofdstuk 6).
- De artikel 12-situatie wordt ook veroorzaakt door het achterblijven van de uitkering uit het gemeentefonds bij de lasten van Vlissingen op een aantal vlakken. Nu de uitkering gemeentefonds stijgt neemt de noodzaak voor een artikel 12-uitkering af. Daarbij is er aandacht voor een maximaal vergelijkbaar voorzieningenniveau, maar een stijging van het gemeentefonds met een dergelijke grote omvang kan niet onbeoordeeld blijven.

Wel zijn de inspecteurs van oordeel dat niet de volledige stijging van het gemeentefonds de komende jaren kan worden gebruikt voor de sanering van de algemene reserve.

Voorgesteld wordt dan ook 50% van de stijging van de **algemene uitkering** (accres) boven de loon en prijsontwikkeling (LPO) te betrekken bij de passende bijdrage van de gemeente Vlissingen aan de sanering van de algemene reserve. De redenen hiervoor zijn:

- Het accres wordt vaak achteraf op basis van realisatiecijfers naar beneden bijgesteld.
- Niet alleen de algemene uitkering (AU) stijgt, ook de integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU/DU) en de integratie-uitkering sociaal domein stijgen (IU SD). Deze stijgingen kunnen door Vlissingen geheel gebruikt worden voor loon-en prijsontwikkeling op de terreinen waarvoor deze IU's en DU's zijn bedoeld, extra taken op deze terreinen en eventuele toekomstige tegenvallers op deze terreinen.
- Een deel van de stijging van de algemene-uitkering (AU) zal 'gebruikt' moeten worden voor de loon en prijsontwikkeling (LPO) de komende jaren. Alleen dat deel van het accres dat de LPO te boven gaat is door de gemeente vrij te besteden.
- Naar het oordeel van de inspecteurs blijft er daarnaast op deze manier voldoende ruimte over om toekomstige lasten, kostenontwikkelingen en tegenvallers op te vangen.

Concreet betekent dit dat van de stijging van de uitkering uit het gemeentefonds een bedrag oplopend tot € 586.793 in 2020 gebruikt dient te worden voor de sanering van de algemene reserve.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Financiën en Regio's
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© november 2018 | 116762