



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-tussenrapport Vlissingen 2015



**MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTIE BESTUUR DEMOCRATIE EN FINANCIËN**

Tussenrapportage naar aanleiding van het verzoek van de gemeente
Vlissingen voor een aanvullende uitkering over het begrotingsjaar 2015

Den Haag, 16 maart 2015

Inhoudsopgave**Pagina**

1	Inleiding	5
2	De aanvraag	6
3	De toelatingseisen	8
4	De beschikbaarheid van gegevens	11
5	Het toezicht van de provincie	14
6	Conclusies	19

Bijlage

1	Artikel 12: Aanvraag en motivatie Vlissingen	21
---	--	----

1 Inleiding

Het artikel 12-beleid en het artikel 12-traject zijn beschreven in de Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet 2015¹ (hierna: handleiding). Voor u ligt de tussenrapportage die volgens de handleiding drie maanden na de (eerste) artikel 12-aanvraag van een gemeente behoort te worden uitgebracht. De tussenrapportage wordt opgesteld door de aan de gemeente toegewezen inspecteur van de afdeling Financieel en Informatiestelsel (FIS) bij de directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en wordt uitgebracht aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën (de beheerders van het gemeentefonds). Deze rapportage wordt ook gezonden aan de gemeente, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen. Met deze tussenrapportage worden de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven.

Het eerste deel van het artikel 12-onderzoek richt zich onder meer op de vraag of de gemeente voldoet aan de artikel 12-normen. Daarnaast wordt in het tussenrapport gemeld of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek door de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage bevat voorts een oordeel over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en wordt, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie besproken. Het definitieve artikel 12-rapport wordt vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan uitgebracht. De beschikking van de beheerders van het gemeentefonds is binnen 6 maanden na het uitbrengen van het artikel 12-rapport in het bezit van de gemeente.

In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de hiervoor genoemde zaken aangaande het verzoek van de gemeente Vlissingen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2015.

¹ De aanpassing en publicatie op internet van de artikel 12-handleiding is bekend gemaakt in de Meicirculaire 2014.

2 De aanvraag

Het college van burgemeester en wethouders (B&W) van Vlissingen doet in haar brief van 12 november 2014 voor het jaar 2015 voor het eerste jaar een beroep op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). B&W heeft het beroep op artikel 12 Fvw in dit schrijven nader gemotiveerd. Voor deze brief wordt verwezen naar bijlage 1.

Volgens de gemeente Vlissingen is er ondanks ingrijpende maatregelen in de programmabegroting die als het politiek maximaal haalbare zijn betiteld, geen sprake van een duurzaam sluitende begroting, wordt de algemene reserve in de loop van het begrotingsjaar 2015 negatief, is er een hoge schuldpositie aanwezig en zijn er geen voorzieningen gevormd voor achterstallig onderhoud. Deze problematiek is volgens de gemeente meervoudig en ontstaan door:

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

Als gevolg hiervan heeft de gemeenteraad van Vlissingen een begroting vastgesteld en een meerjarenraming voor kennisgeving aangenomen die voor de jaren 2015 en 2016 tot en met 2018 de begrotingstekorten vertoont zoals opgenomen in tabel 2.1. Op basis van het begrote overzicht van incidentele baten en lasten wordt vervolgens het structurele deel van deze tekorten gepresenteerd. Het structurele begrotingstekort wordt in de tabel berekend door tevens de sanering van de negatieve algemene reserve te betrekken zoals die op grond van de begroting en meerjarenraming wordt voorzien met ingang van eind 2015. Deze sanering sluit aan op de berekening in het provinciaal verslag van Gedeputeerde Staten (GS) van Zeeland.

B&W merken verder op dat het geschetste beeld wordt ondersteund door de in 2014 door de provincie Zeeland en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerde begrotingsscan. Vlissingen geeft aan dat de scan bevestigt dat de gemeente beschikt over een hoge schuldpositie, een laag weerstandsvermogen, een inflexibiliteit van de begrote kosten (hoog aandeel van niet meer te beïnvloeden rente en afschrijvingslasten) en een ontbrekende voorziening voor achterstallig onderhoud. Tevens merkt het college van B&W op dat Vlissingen beschikt over een hoog gemiddeld OZB-tarief dat boven de artikel 12-norm ligt. De begrotingsscan Vlissingen 2014 is te vinden op rijksoverheid.nl².

² Google op de trefwoorden 'begrotingsscan Vlissingen'.

**Tabel 2.1 Begrotingstekort en algemene reserve Vlissingen
(bedragen x € 1000)**

Jaar	2015	2016	2017	2018
Begrotingstekort	-13.900	-4.230	-2.613	-1.441
Waarvan structureel	-5.781	-4.230	-2.613	-1.441
Last sanering algemene reserve		-1.229	-2.287	-2.940
Structureel begrotingstekort	-5.781	-5.459	-4.900	-4.381
Stand algemene reserve 1/1 (exclusief sanering)	2.384	-11.516	-15.746	-18.359
Begrotingstekort	-13.900	-4.230	-2.613	-1.441
Stand ultimo alg. reserve	-11.516	-15.746	-18.359	-19.800
<i>Sanering begrotingstekort in 4 jaar</i>	<i>516</i>	<i>4.230</i>	<i>2.613</i>	<i>1.441</i>
<i>Sanering vorming voorziening Scheldekwartier in 10 jaar</i>	<i>11.000</i>			

Provinciaal verslag

Naar aanleiding van de aanvraag voor de aanvullende uitkering hebben GS van Zeeland vanuit hun toezichhoudende verantwoordelijkheid een provinciaal verslag opgesteld. Het provinciaal verslag is op 24 februari 2015 vastgesteld en op 27 februari 2015 door de beheerders van het gemeentefonds ontvangen. Het verslag is bij de opstelling van dit tussenrapport als achtergrondinformatie gebruikt.

3 De toelatingseisen

Om in aanmerking te kunnen komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds moet een gemeente aan een aantal algemene voorschriften voldoen. Deze algemene voorschriften betreffen een drietal voorwaarden voor toelating tot de artikel 12-procedure. Deze hebben betrekking op de termijnen, het aanmerkelijk tekort en het redelijk peil. Hierna wordt nagegaan of de gemeente Vlissingen aan deze algemene voorschriften voldoet.

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. Op grond van artikel 200 van de Gemeentewet moet de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het begrotingsjaar, aan gedeputeerde staten zijn toegezonden.

Begroting

Het raadsbesluit betreffende het verzoek om toepassing van artikel 12 Fvw voor het jaar 2015 is genomen op 11 november 2014. De begroting voor het jaar 2015 is gelijktijdig vastgesteld. Het op 12 november 2014 gedateerde verzoek is door de beheerders van het gemeentefonds ontvangen op 14 november 2014.

Rekening

De jaarrekening 2013 van de gemeente Vlissingen is op 29 juni 2014 door de gemeenteraad vastgesteld en tijdig voor 15 juli 2014 door de provincie ontvangen.

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

Het aanmerkelijk tekort

Er is volgens artikel 23 van het Besluit sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort indien het tekort gedurende het begrotingsjaar én de drie daarop volgende jaren zich bevindt op een niveau dat hoger ligt dan 2% van de som van de belastingcapaciteit en de uitkering uit het gemeentefonds (=algemene uitkering + integratie-uitkeringen + decentralisatie-uitkeringen). Voor de gemeente Vlissingen komt dit drempelbedrag uit op € 2483.769. Zie hiervoor tabel 3.1.

Tabel 3.1 Drempelbedrag aanmerkelijk tekort Vlissingen

OZB capaciteit 2015 o.b.v. rekentarieven GF	7.091.965
Uitkering uit het gemeentefonds 2015	117.096.497
Totaal	124.188.463
Aanmerkelijk tekort 2015 minimaal (2%)	2.483.769

Uit tabel 2.1 blijkt dat de structurele begrotingstekorten voor Vlissingen in de periode 2015 t/m 2018 alle jaren boven het drempelbedrag liggen.

Op basis van het vorenstaande wordt geconstateerd dat bij de gemeente Vlissingen er sprake is van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Het redelijk peil

Artikel 24 van het Besluit bepaalt dat sprake is van een redelijk peil, indien:

- een door de beheerders van het gemeentefonds vast te stellen percentage van de waarde van de onroerende zaken wordt geheven;
- de door de gemeente gemaakte lasten inzake huisvuil en bedrijfsvuil volledig worden doorberekend in de reinigingsheffingen;
- de door de gemeente gemaakte lasten inzake de riolering volledig worden doorberekend in de rioolrechten.

Van een redelijk peil is eveneens sprake indien een tekort bij de reiniging en/of de riolering wordt gecompenseerd door een hoger tarief bij de onroerende-zaakbelastingen.

Jaarlijks wordt in de meicirculaire van het gemeentefonds het redelijk peil voor het eerstvolgende jaar gepubliceerd. Het percentage van de waarde van de onroerende zaken voor het jaar 2015 is vastgesteld op 0,1790. Bij de berekening van de lastendeckendheid bij de riolering wordt in artikel 12 uitgegaan van de zogenaamde nettolasten. Dit zijn de brutolasten verminderd met eventuele overige inkomsten uit het cluster riolering.

In het navolgende wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Vlissingen aan deze eisen voldoet.

Reiniging

De geraamde lasten van de reiniging, inclusief alle perceptie- en apparaatskosten, komen volgens de begroting 2015 uit op een bedrag van € 6.935.982, inclusief € 759.850 BTW. De opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt voor 2015 geraamd op een bedrag van € 6.956.410.

De lasten van de reiniging worden derhalve (meer dan) volledig gedekt door de afvalstoffenheffing.

Riolering

De brutolasten van de riolering, inclusief alle perceptie- en apparaatskosten, komen in 2015 uit op een begroot bedrag van € 4.938.130. Dit bedrag is gebaseerd op het verbreed gemeentelijk rioleringsplan en is inclusief € 572.060 BTW en inclusief veegkosten. Op het cluster riolering worden verder geen inkomsten gegenereerd. De nettolasten bij de riolering zijn dan ook gelijk aan bovenstaande brutolasten. De opbrengst van het rioolrecht wordt in 2015 geraamd op een bedrag van € 5.959.785. De overdekking wordt verklaard doordat bij de baten rekening is gehouden met de extra opbrengst als gevolg van de tariefsverhoging in 2015 met 25 % ten opzichte van 2014, terwijl hier bij de lasten nog geen rekening mee is gehouden omdat nog onderzocht moet worden hoe deze extra opbrengst moet worden besteed. De bedoeling van de gemeente is om de meeropbrengst in een voorziening te storten met als doel

het inlopen van achterstalling onderhoud en het toegroeien naar een ideaalcomplex.

Op basis van het vorenstaande wordt geconcludeerd dat de nettolasten (meer dan) volledig worden gedekt door de opbrengst van het rioolrecht.

Onroerende-zaakbelastingen

Bij de reiniging en de riolering is sprake van een volledige lastendekking. Dit impliceert dat bij de onroerende-zaakbelastingen kan worden volstaan met een percentage van de waarde van de onroerende zaken 0,1790. Dit komt overeen met het werkelijke gewogen landelijk gemiddelde OZB-tarief van het jaar t-1 met een opslag van 20%.

De gemeente Vlissingen heeft in 2015 een gemiddeld percentage van 0,2025. Zie tabel 3.2 voor de berekening van dit gemiddelde percentage.

Tabel 3.2 OZB-tarieven en WOZ-waarden Vlissingen 2015

OZB-percentage eigenaren woningen	0,1391	[1]
OZB-percentage gebruikers niet woningen	0,2549	[2]
OZB-percentage eigenaren niet-woningen	0,3210	[3]
WOZ-waarde woningen	3.318.491.000	[4]
WOZ-waarde gebruikers niet-woningen	1.200.994.000	[5]
WOZ-waarde eigenaren niet-woningen	1.242.468.000	[6]
Gemiddeld OZB-tarief 2015 Vlissingen	0,2025	$[7=(1 \times 4 + 2 \times 5 + 3 \times 6)/(4+5+6)]$
OZB-tarief 2015 voor toelating tot artikel 12	0,1790	[8]
Verschil	0,0235	[7-8]

Geconstateerd wordt dat het gewogen percentage van Vlissingen in 2015 0,0235 boven het OZB-normpercentage ligt van 0,1790. Dit komt overeen met een opslag van bijna 36% boven het landelijk gemiddelde.

Op grond van de beoordeling van de drie heffingen is er aldus in de gemeente Vlissingen sprake van een redelijk peil.

Conclusie

De gemeente Vlissingen voldoet aan alle algemene voorschriften met betrekking tot de termijnen, het aanmerkelijk tekort en het redelijk peil.

4 De beschikbaarheid van gegevens

Bij het onderzoek naar de financiële situatie van een artikel 12- gemeente is het van belang dat er beschikt kan worden over de juiste en voor het onderzoek noodzakelijk en relevante gegevens. Welke gegevens relevant zijn wordt bepaald door de inspecteur aan de hand van de specifieke omstandigheden die zich bij de gemeente voordoen. Op basis van de begrotingsscan 2014 en in het kader van het periodieke tripartiete overleg tussen gemeente, provincie en rijk dat met ingang van januari 2015 van wege de artikel 12-aanvraag is gestart, wordt aan de beschikbaarheid van verschillende van de genoemde gegevens reeds gewerkt. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke gegevens naar huidig inzicht daarvoor nog nodig zijn. Indien zich na het verschijnen van dit tussenrapport nog gegevensbehoeften voordoen zal de gemeente daarvoor worden benaderd.

Verklarende en probleemoplossende gegevens

De gegevens die nodig zijn worden bepaald door vragen die gericht zijn op het verklaren van de oorzaken van de financiële problematiek en het vinden van mogelijkheden voor de oplossing daarvan zoals:

- Is er sprake van onontkoombare en onuitstelbare (O&O) uitgaven? Het expliciet maken van het O&O-karakter met bijbehorende dekking dat aan nieuwe, nog niet geraamde uitgaven ten grondslag ligt, wordt hierdoor verklaard.
- Is er sprake van noodzakelijke uitgaven ofwel noodzakelijk behoeften? Omdat het resultaat van het artikel 12-traject een sluitende begroting moet zijn, wordt het uitgavenniveau getoetst aan het criterium noodzakelijke uitgaven. Belangrijk hulpmiddel hierbij vormt de **clustervergelijking** waarmee de eigen inkomsten en de nettolasten van de gemeente Vlissingen worden vergeleken met de aan de clusters toegerekende algemene uitkering uit het gemeentefonds (=vergelijking met zichzelf) en met een selectiegroep van gelijksoortige gemeenten bij voorkeur uit de regio. Het doel hiervan is om te bepalen of er op bepaalde clusters nog structurele ruimte is ten opzichte van het gemeentefonds en of er op bepaalde clusters nog ruimte is om van de gemeente een extra eigen inspanning te vragen voor het oplossen van de financiële problematiek. De analyse vindt plaats op basis van de ramingen van het geaccepteerd begrotingstekort dat momenteel wordt bepaald. Verder is het van belang dat er een juiste kostentoerekening heeft plaatsgevonden over de verschillende clusters.
- Is er sprake van realistische ramingen gebaseerd op bestaand beleid? Nieuw beleid zal in beginsel in artikel 12 niet worden toegestaan. Dit verklaart bijvoorbeeld de sterke focus in het artikel 12-onderzoek op instandhouding van de aanwezige kapitaalgoederen en het voorkomen van kapitaalvernietiging daarvan. Op basis van de situatie in Vlissingen zal het vaststellen van de omvang van het achterstallig onderhoud van alle kapitaalgoederen en het tempo van inlopen daarvan een belangrijk punt zijn in het artikel 12 onderzoek. Daarbij wordt onder andere ook gekeken naar de **aanwezigheid en actualiteit van de beheerplannen**, of de in de begroting opgenomen budgetten voldoende zijn om het in artikel 12 vastgestelde kwaliteitsniveau te halen, of het noodzakelijk is om het aanwezige areaal volledig in stand te houden en of het noodzakelijk is om

het geraamde onderhoudsniveau daadwerkelijk te realiseren. De gemeente dient inzicht te verschaffen in de hiervoor noodzakelijke en relevante gegevens.

- Is er financiële ruimte beschikbaar om de gemeente zelf te laten bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek? Artikel 12 verlangt van de gemeente een uiterste inspanning om aan de oplossing van de financiële problematiek bij te dragen waarbij de inspanning mede gerelateerd wordt aan de mate van verwijtbaarheid van de situatie waarin de gemeente zich bevindt. Vrij besteedbare en stille reserves kunnen bijdragen aan de oplossing van de financiële problematiek. Daarom is het van belang dat Vlissingen beschikt over een actuele en/of geactualiseerde **nota reserves en voorzieningen**. Aan de hand van deze nota kan beoordeeld worden of het aanhouden van reserves en voorzieningen, evenals de hoogte, strikt nodig is.

Grondexploitatie

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is een van de belangrijkste oorzaken van de financiële problemen in Vlissingen de zwaar drukkende grondexploitaties in het algemeen en in het bijzonder de zware last voor de gemeente van de binnenstedelijke grondexploitatie Scheldekwardier alsmede de tegenvallende verkopen van deze binnenstedelijke grondexploitatie. In de door de raad vastgestelde nota Grondbeleid 2013 is vastgelegd dat de grondexploitaties twee maal per jaar geactualiseerd worden. In de 'Begrotingsscan Vlissingen 2014' is met betrekking tot de grondexploitatie een tekortproblematiek, een oplopend risicoprofiel, een grote verwevenheid van de grondexploitatie met de meerjarenbegroting alsmede een verschil van inzicht tussen de gemeente en de accountant over het inschatten van de risico's en de parameters voor de prognoses geconstateerd. Voor een oordeel over de financiële haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de grondexploitaties geldt dat alle parameters die aan de berekening ten grondslag liggen nader onderzocht moeten worden, zoals het uitgiftetempo, de grondprijzen, de inflatie, de rentepercentages en de looptijd. Hier zal dan ook in het verdere artikel 12-onderzoek nadrukkelijk nader en periodiek onderzoek naar worden gedaan. De voor dit onderzoek noodzakelijke en relevante gegevens dienen dan ook beschikbaar te worden gesteld door de gemeente.

Eigen inkomsten

In het artikel 12 onderzoek wordt gekeken naar het belastingpakket (OZB, riool en reiniging), de overige heffingen en de belastingdruk van de gemeente Vlissingen. Daarbij wordt ook de volledigheid van de kostentoerekening en de kostendeckendeheid op basis van de VNG kostenberekeningmodellen beoordeeld. De daarvoor noodzakelijke en relevante gegevens dienen beschikbaar te worden gesteld door de gemeente.

Verdere gegevens

Onderzoek naar de volgende financiële aspecten zal antwoord moeten geven op de vraag welke bijdrage ze leveren of kunnen leveren aan de huidige of toekomstige financiële positie van de gemeente Vlissingen. Hierover zullen afspraken worden gemaakt met de gemeente:

- beoordelen van de gemeentelijke activa alsmede vergelijken van de omvang daarvan met andere (Zeeuwse) gemeenten alsmede van de

daaruit voortvloeiend hoogte van de kapitaallasten en daarmee samenhangende schuldpositie;

- een saneringsbegroting in vervolg op onder meer de clusteranalyse en de beoordeling van de belastingdruk;
- een jaarlijkse herrekening van de zogenaamde renteomslag en de daarbij gehanteerde rentetarieven;
- extra aandacht voor de gang van zaken in het nieuwe en gedecentraliseerd sociaal domein.

5 Het toezicht van de provincie

Het doel van het toezicht is het bevorderen van een gezonde financiële situatie bij gemeenten. Een dergelijke situatie doet zich voor wanneer met het toezicht wordt voorkomen dat gemeenten een beroep moeten doen op de artikel 12-middelen. Het feit dat de gemeente Vlissingen voor 2015 een beroep doet op de toepassing van artikel 12 Fvw is de reden dat in deze tussenrapportage aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht.

Toezichtbeleid

Voor de uitoefening van het financiële toezicht op de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen hanteert de provincie Zeeland met ingang van de begroting 2015 het gemeenschappelijk financieel toezichtkader 'Kwestie van evenwicht' (hierna: toezichtkader) van maart 2014. In dit toezichtkader is vastgelegd hoe aan het toezicht invulling wordt gegeven. Dit toezichtkader heeft het gemeenschappelijk toezichtkader 'Zichtbaar toezicht' uit 2008 vervangen dat gold met ingang van de begroting 2009. In de periode 2004-2008 gold het Gemeenschappelijk minimum toezichtkader uit 2003.

Provinciaal verslag

In het provinciaal verslag naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen geeft de financieel toezichthouder inzicht in de (ontwikkeling van de) financiële positie van Vlissingen over de afgelopen jaren. Het verslag moet gelezen worden als aanvulling op en in combinatie met de in september opgestelde 'Begrotingsscan Vlissingen 2014'. Na een beschrijving van de karakteristiek van Vlissingen en toetsing of Vlissingen voldoet aan de toelatingseisen van artikel 12 geeft het provinciaal verslag een overzicht van voor de financiële positie belangrijke projecten, het onderhoud van de kapitaalgoederen en de stand van zaken van de grondexploitatie. Vervolgens wordt aan de hand van de rekeningresultaten vanaf 2006 en de begrotingen 2014 en 2015 inzicht gegeven in de ontwikkeling van de financiële positie. Hierdoor ontstaat een beeld van de oorzaken en de achtergronden van de financiële problematiek van de gemeente naar het oordeel van de toezichthouder. Het verslag geeft vervolgens inzicht in de wijze waarop GS van Zeeland invulling hebben gegeven aan hun rol als financieel toezichthouder op Vlissingen.

Projecten, kapitaalgoederen en grondexploitatie

Het in omvang grootste project is de grondexploitatie Scheldekwartier. Dit betreft een complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Om de toekomst van scheepswerf De Schelde veilig te stellen is de werf verhuisd naar industriegebied Vlissingen-Oost. Door deze verhuizing van de scheepswerf ontstond eind vorige eeuw de mogelijkheid voor stadsontwikkeling. Na jarenlange onderhandelingen kocht in 2004 de gemeente de grond waarop volgens de huidige planning circa 1700 woningen tot 2030 gebouwd kunnen worden. De toezichthouder bestempelt Scheldekwartier als een project met omvangrijke risico's door de hoge boekwaarden van ruim € 85 miljoen ultimo 2013 waarvoor de gemeente in de loop van 2014 inmiddels totaal ruim € 23 miljoen aan verliesvoorzieningen heeft gevormd.

Het project Kenniswerf betreft een grondexploitatie waarbij een oud industriegebied als onderdeel van het gebied stadhavens in drie fasen wordt getransformeerd naar een moderne woon-, werk- en studeeromgeving. De grondexploitatie loopt tot 2020 en staat ultimo 2013 voor € 11 miljoen op de balans. De komende periode moet blijken of de gevormde risicovoorziening die in 2014 € 5,7 miljoen bedraagt, volstaat. Tevens wijst de toezichthouder op de mogelijk omvangrijke kosten van het recent bekend geworden achterstallig onderhoud aan de kademuren

Het derde project dat in het provinciaal verslag aandacht krijgt betreft de Marinierskazerne. Hierbij werkt de gemeente samen met Defensie en de provincie aan de realisatie van een nieuwe kazerne aan de buitenhaven. De gemeente participeert hierin onder meer financieel door een te indexerende bijdrage van € 3 miljoen (prijsspeil 2013, indexatie 2%). De toezichthouder constateert dat door deze bijdrage te activeren en te dekken uit de toekomstige OZB-opbrengst van de te realiseren kazerne de flexibiliteit van de gemeentebegroting wordt beperkt.

Over het onderhoud kapitaalgoederen vermeldt het provinciaal verslag dat uit de begrotingsscan 2014 en een eerste aanvullende inventarisatie door de gemeente is gebleken dat er sprake is van achterstallig onderhoud. Een ingeboekte bezuiniging op het onderhoud is om die reden teruggedraaid. De toezichthouder constateert dat de vaststelling van de omvang van het achterstallig onderhoud een belangrijk punt zal zijn in het artikel 12-onderzoek. Relevant hierbij is dat ook in de 'Begrotingsscan Vlissingen 2006' al achterstallig onderhoud was geconstateerd waarop aanvankelijk een intensivering van het onderhoud volgt. Ondanks dit en herhaalde verzoeken om aandacht in de toezichtbrieven voor de realiteit van de onderhoudsramingen is in 2014 opnieuw sprake van achterstallig onderhoud,

Tot slot worden de overige grondexploitaties genoemd die ultimo 2013 voor circa €35 miljoen op de balans staan en waarvoor in de loop van 2014 de gevormde risicovoorzieningen bijna € 4 miljoen bedragen. De toezichthouder merkt op dat bij alle grondexploitaties, dus zowel bij deze overige exploitaties als bij Scheldekwartier en Kenniswerf, het een belangrijke uitdaging is om tijdens het artikel 12-traject te komen van de thans veelal gebleken te optimistische tot de meer realistische ramingen en dito parameters. De provincie is verder van oordeel dat voorkomen moet worden dat de grondexploitatie na de artikel 12-periode opnieuw een te grote belasting gaat vormen voor de gemeente.

Financiële positie

De toezichthouder constateert dat de financiële positie van de gemeente Vlissingen, mede door de zwakke sociale en economische structuur, altijd marginaal geweest is. Zo blijkt uit de kengetallen in de begrotingsscan 2014 dat ten opzichte van de exploitatie Vlissingen beschikt over een hoge schuld. De noodzakelijke financiering van de hoge balanswaarden van grondexploitaties zijn daar de oorzaak van. Verder zorgen de met de hoge schuld samenhangende geringe reservepositie en de omvang van de risico's voor een weerstandsvermogen dat (ruim) onvoldoende is.

Ten aanzien van de jaarrekening concludeert de toezichthouder dat het structurele saldo zich vanaf 2006 positief ontwikkelt ondanks de economische crisis die na 2008 de kop op steekt. De bezuinigingen met ingang van begrotingsjaar 2010 zullen hier aan hebben bijgedragen. De ontwikkeling van de bestemmingsreserves is lastiger te beoordelen doordat deze naar hun aard voor besteding zijn bedoeld. De ontwikkeling van de algemene reserve en de voorzieningen beoordeelt de toezichthouder door de stijging als positief. De schuldpositie is ondanks de bezuinigingsinspanningen verder opgelopen.

Wat betreft de begrotingen wist Vlissingen volgens de toezichthouder steeds net een sluitende (meer)jarenbegroting te presenteren dankzij forse ombuigingstrajecten en maximale acceptabele afschrijvingstermijnen. De focus lag hierbij op de eerste jaren en in mindere mate op de langere termijn. Dit resulteerde in een meerjarenbegroting 2013-2016 met een nog overwegend sluitend beeld, terwijl in de meerjaren-begroting 2014-2017 alleen begrotingsjaar 2014 nog (formeel) sluit volgens de toezichthouder. De meest recente meerjarenbegroting 2015-2018 vertoont tenslotte omvangrijke tekorten in alle jaarschijven, ondanks alle bezuinigingen en zonder rekening te houden met de sanering van de negatieve algemene reserve als gevolg van de afdekking van het begrotingstekort. De snel verslechterende tekortsituatie van Vlissingen in de afgelopen twee jaar wordt door de toezichthouder toegeschreven aan de rijksbezuinigingen, de vastgoedcrisis en het stijgend aantal bijstandsgerechtigden in combinatie met de inflexibiliteit van de begroting door een hoog aandeel kapitaallasten en het lage weerstandsvermogen. Ook de daling van het Delta-dividend levert in 2014 met ruim € 1,1 miljoen een bijdrage aan de verslechtering van het begrotingsresultaat.

Uitgeoefend toezicht

In het provinciaal verslag doet de toezichthouder uitgebreid verslag van het uitgeoefende toezicht onder meer aan de hand van de toezichtbrieven vanaf 2006, gevoerd en in intensiteit toenemend bestuurlijk overleg vanaf 2011. Ook wordt gewezen op de ondersteunende en faciliterende rol langs andere weg zoals via het omgevingsplan (terugdringing kwantitatieve overcapaciteit op Walcheren) en bij het opstellen en beoordelen van de grondexploitatie Scheldekwartier in 2007.

In Vlissingen is volgens de toezichthouder geen sprake van een excessief uitgavenbeleid. Wel is Vlissingen een financieel zwakke gemeente met weinig financiële armslag waarbij de begrotingen werden gekenmerkt door weinig nieuw beleid, opeenvolgende bezuinigingsprogramma's en een hoge belastingdruk. Voor de toezichthouder was er hierdoor geen aanleiding en bij de gemeente geen ruimte om versneld extra maatregelen af te dwingen om het weerstandsvermogen te versterken. De toezichthouder constateert dat er tot 2013 steeds succesvolle stapjes zijn gezet om de begroting weer 'robuust' te maken.

Wel is altijd geïnvesteerd in ambitieuze ontwikkelplannen. Desondanks concludeert de toezichthouder dat door de hiervoor genoemde oorzaken in korte tijd de geboekte 'terreinwinst' in 1 á 2 jaar is weggevaagd en dat

ondanks een ambitieus ombuigingsprogramma, de gemeente niet meer op eigen kracht het tij kan keren.

De opvallende omstandigheid dat in 2015 de status van Vlissingen in een keer omslaat van repressief toezicht naar een artikel 12-aanvraag verklaart de toezichthouder door het gegeven dat voor 2014 preventief toezicht al was overwogen, omdat er toen al sprake was van een klein (materieel) begrotingstekort na correctie door de toezichthouder. Er is echter voor gekozen om de nieuwe gemeenteraad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende rol te laten vervullen. Voordat daartoe werd besloten heeft het toenmalige college van B&W wel een bezuinigingspotentieel van € 9,7 miljoen aan verstrekende maatregelen aangetoond bij de toezichthouder. Ook de stijgende lijn bij de rekeningresultaten alsmede de positieve ervaringen bij eerdere ombuigingsoperaties speelden een rol bij deze beslissing.

Doordat op verzoek van de gemeente vervolgens versneld en tussentijds een begrotingsscan 2014 is uitgebracht, was de gemeente al in staat om voor 2015 gemotiveerd een artikel 12-aanvraag in te dienen.

Kwaliteit van het toezicht

Het beeld dat uit de toezichtbrieven van de afgelopen jaren en uit het provinciaal verslag over de (ontwikkeling van) de financiële positie van Vlissingen naar voren komt, sluit aan op de beschrijving en motivering van de artikel 12-aanvraag van de gemeente. Het door de provincie uitgeoefende financieel toezicht is inhoudelijk en onderbouwd en bevat een oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting (= een materieel sluitende begroting). De door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds ambtelijk en daar waar nodig bestuurlijk met de gemeente gecommuniceerd. Tevens is de intensiteit van het toezicht toegenomen toen er in enkele jaarschijven van de meerjarenbegroting tekorten verschenen een en ander in overeenstemming met het toezicht criterium volgens de gemeentewet.

Toch moet ook worden geconstateerd dat al vanaf 2006 de schuldpositie relatief hoog is en de reservepositie gering (ook in Zeeuws verband). In de toezichtbrieven van 2006 en 2007 wordt daar dan ook op gewezen (*versterken eigen vermogen en sluitend maar niet robuust*). Nadat de risico's conform aanbeveling uit de begrotingsscan 2006 zijn gekwantificeerd, blijkt het weerstandsvermogen tot en met 2012 *ruim onvoldoende* en vanaf 2013 *onvoldoende*. Met ingang van 2008 vraagt de toezichthouder bij herhaling in de toezichtbrieven aandacht voor een te optimistische insteek van de grondexploitatieopzetten en het vormen van risico- en verliesvoorzieningen. Evenzo vraagt de toezichthouder, na het in de begrotingsscan 2006 geconstateerde achterstallige onderhoud waarop aanvankelijk een intensivering volgt, herhaald om aandacht bij de gemeente Vlissingen voor de realiteit van de onderhoudsramingen, met name in de jaren dat de gemeente daarop bezuinigd.

De toezichthouder had gezien de eigen constatering die herhaald zijn gedaan en in het licht van de oorzaken van deze artikel 12-aanvraag meer dwingend kunnen aandringen op aanpassing van de te positieve grondexploitatieberekeningen en onvoldedige onderhoudsramingen voor

kapitaalgoederen alsmede op aanvullende bezuinigingen ter versterking van het eigen vermogen en vergroting van de risico- en verliesvoorzieningen. Met name door het ontbreken van een begrotingsoverschot ter versterking van de beperkte eigen vermogenspositie van Vlissingen, kon de gemeente tegenvallers en risico's niet meer opvangen. Het is daarom van belang dat gemeenten in een dergelijke situatie schoon schip maken en de grondexploitatietekorten opvangen door te bezuinigen. Door dergelijke pijnlijke beslissingen uit te stellen zijn gemeenten duurder uit en daarmee slechter af.

De toezichthouder is van oordeel dat door de opeenvolgende bezuinigingsprogramma's er geen aanleiding was en bij de gemeente geen ruimte om versneld extra maatregelen af te dwingen om het weerstandsvermogen te verstreken. Uit nader onderzoek in deze artikel 12-procedure moet blijken of dit zo is. Opvallend is in ieder geval dat ondanks herhaalde bezuinigingsprogramma's de (netto)lasten van Vlissingen per inwoner in de scan 2014 meer boven het niveau van het gemeentefonds liggen dan in 2006. Onderzocht moet worden of dit ombuigingsmogelijkheden biedt of bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door de omvang van de kapitaallasten.

6 Conclusies

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2015 voor het eerst een verzoek gedaan voor een extra uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De gemeente is van oordeel dat de reguliere middelen tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.

Op basis van het gestelde in deze tussenrapportage worden de volgende conclusies getrokken:

- De gemeente voldoet aan de algemene voorschriften voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort. Bovendien wordt er voldaan aan het redelijk peil.
- Het is van belang dat over de juiste en voor het artikel 12-onderzoek noodzakelijk en relevante gegevens wordt beschikt. Deze gegevens zijn veelal gericht op het verklaren van de oorzaken van de problematiek of het vinden van oplossingen. Concreet zijn onder meer nodig realistische grondexploitaties, actuele beheerplannen voor kapitaalgoederen die artikel 12-proof zijn, een actuele nota reserves en voorzieningen, een clusteranalyse 2015 en een beoordeling van het niveau van de eigen inkomsten. Veel van deze gegevens moeten geheel of gedeeltelijk door de gemeente worden geleverd.
- Het door de provincie uitgeoefende toezicht is inhoudelijk en onderbouwd en bevat een oordeel of er wel echt sprake is van een sluitende begroting. De door de toezichthouder aangetroffen financiële situatie is steeds ambtelijk en waar nodig bestuurlijk met de gemeente gecommuniceerd. Verder is de intensiteit van het toezicht toegenomen toen de financiële sluitendheid van de begroting verslechterde. Wel had de toezichthouder gezien de relatief hoge schuldpositie, de geringe reservepositie en het weerstandsvermogen dat als (ruim) onvoldoende wordt gekwalificeerd, meer dwingend kunnen aandringen aanpassing van de te positieve grondexploitatieberekeningen en onvolledige onderhoudsramingen voor kapitaalgoederen alsmede op aanvullende bezuinigingen ter versterking van het eigen vermogen en vergroting van de risico- en verliesvoorzieningen

Op grond van het vorenstaande wordt geconstateerd dat het onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Vlissingen kan worden voortgezet.

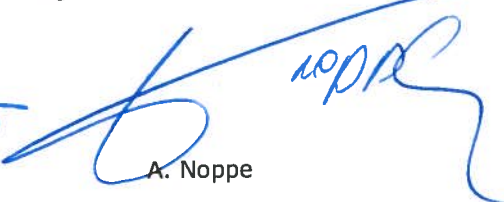
Het artikel 12-rapport wordt voor 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan uitgebracht. De beschikking van de beheerders van het gemeentefonds is dan voor 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarover het verzoek is gedaan of binnen 6 maanden na het uitbrengen van het artikel 12-rapport, in het bezit van de gemeente.

Den Haag, 16 maart 2015

De inspecteurs van de afdeling Financieel en Informatiestelsel,



T.P.M. van der Lelij



A. Noppe

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de afdeling Financieel en Informatiestelsel,



S. Galje

Bijlage 1 ARTIKEL 12-AANVRAAG VLISSINGEN

1711201400001 - 1


GEMEENTE
VLISSINGEN

Aan
de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en
de Minister van Financiën
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

VERZONDEN
609352 13 NOV 2014

UW BRIEF VAN	UW KENMERK	ONS KENMERK	DATUM
		609351	12 november 2014
BEHANDELD DOOR	BEZOEKADRES	TELEFOON	BIJLAGEN
K.M. de Visser	Paul Krugerstraat 1	0118-487167	3
ONDERWERP			
Aanvraag aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2015 op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet			

Zijne Excellenties,

De gemeenteraad van Vlissingen heeft besloten de beheerders van het gemeentefonds te verzoeken om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2015 op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet.

In de raadsvergadering van 11 november jl. zijn door de gemeenteraad vastgesteld:

1. de Programmabegroting 2015 - 2018;
2. het verzoek aan de beheerders van het Gemeentefonds om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2015.

Op basis van deze Programmabegroting 2015 - 2018 blijkt dat de Gemeente Vlissingen ondanks de voorgestelde ingrijpende maatregelen, welke zijn opgenomen in de Programmabegroting, geen duurzaam sluitende begroting heeft. De ingrijpende maatregelen zijn in samenspel met de Raad opgesteld. Hierbij is geconcludeerd dat deze maatregelen het politiek maximaal haalbare zijn voor de gemeente. Naast dit structurele tekort is, mede gezien de tekorten in de komende jaren, de algemene reserve negatief, blijft de gemeente met een hoge schuldpositie zitten en zijn er geen voorzieningen voor achterstallig onderhoud. Een ander belangrijk aspect is met name de binnenstedelijke grondexploitatie het Scheldekwartier welke een zware last is voor de gemeente.

Het ontstaan van de problematiek van de moeilijke financiële positie is meervoudig. Vlissingen is een stad met een sociaal en economisch zwakke structuur die, zeker de laatste jaren, de wind tegen heeft. De belangrijkste oorzaken zijn de teruglopende inkomsten voor de gemeente vanuit het Rijk, de zwaar drukkende grondexploitaties, grote tegenvallers in het inkomensdeel WWB doordat Vlissingen het slechter doet dan landelijk. Verder wordt de gemeente geconfronteerd met tegenvallende verkopen van de binnenstedelijke grondexploitatie Scheldekwartier, alsmede lagere dividendstromen van Delta N.V.

POSTBUS 3000, 4380 GV VLISSINGEN TELEFOON 0118-487000 EMAIL GEMEENTE@VLISSINGEN.NL
FAX 0118-410218 BANKRELATIES: ABN/AMRO 48 43 25 450 BNG 28 50 08 889

Daar komt bij dat Vlissingen in het verleden veel investeringen heeft geactiveerd in het maatschappelijk nut. Hierdoor wordt een belangrijk deel van de huidige begroting opgebruikt waardoor de mogelijkheid tot ombuigingen beperkt is.

Het beeld wordt ondersteund door de uitgevoerde begrotingsscan door het ministerie van BZK en de Provincie Zeeland, die deze zomer is uitgevoerd, waarin de hoge schuldpositie, het lage weerstandsvermogen, een inflexibiliteit van de kosten in begroting (hoog aandeel kapitaallasten) en geen voorziening voor achterstallig onderhoud worden benadrukt. Vlissingen heeft ook in 2014 al een hoog gemiddeld OZB-tarief. Het tarief is hoger tarief dan de artikel 12-norm.

Bijgevoegd ontvangt u de Programmabegroting 2015 – 2018 (inclusief raadsbesluit) en het raadsbesluit inzake de aanvraag om een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds voor het jaar 2015 op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet.

Een afschrift van deze brief is gezonden aan Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Vlissingen,

de secretaris,

de burgemeester,

Drs. H.W. Moerdijk RA

A.W. Demmers-van der Geest

Bijlagen:

1. Raadsbesluit programmabegroting 2015 – 2018
2. Programmabegroting 2015 – 2018
3. Raadsbesluit aanvraag artikel 12-status



Dit is een uitgave van:

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

© Maart 2015 | 83647