



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Artikel 12-rapport

Vlissingen 2015



MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTIE BESTUUR, DEMOCRATIE EN FINANCIËN
AFDELING FINANCIËEL EN INFORMATIESTELSEL

Rapport naar aanleiding van het verzoek van de gemeente Vlissingen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds over het begrotingsjaar 2015

Den Haag, 13 januari 2016

Inhoudsopgave**Pagina**

Samenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 De aanvraag	12
1.2 Selectiegroep en kerngegevens	13
1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie	14
1.4 Verslag provincie Zeeland	16
1.5 Voorgeschiedenis en oorzaken financiële problematiek	16
1.5.1 Bevindingen begrotingsscan 2006	17
1.5.2 Bevindingen begrotingsscan 2014	18
1.5.3 Bevindingen provinciaal verslag 2015	19
1.5.4 Oorzaken financiële problematiek	19
1.6 Tussenrapport	20
1.7 De aanpak	21
2 Algemene en bijzondere voorschriften	22
2.1 Inleiding	22
2.2 Algemene voorschriften	22
2.3 Bijzondere voorschriften	22
2.4 Conclusie	22
3 Financiële resultaten	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Uitkomsten jaarrekeningen 2011 tot en met 2014	23
3.3 Kengetallen	26
3.4 Conclusie	27
4 Reserves en voorzieningen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen	29
4.3 Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve	29
4.4 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen	31
4.5 Conclusie	38
5 Eigen inkomsten	40
5.1 Inleiding	40
5.2 Belastingpakket 2015	40
5.3 Overige heffingen	45
5.4 Belastingdruk	46
5.5 Kwijtschelding	48
5.6 Conclusie	48
6 De nettolasten vergeleken	50
6.1 Inleiding	50
6.2 Referentiekader	51
6.3 De vergelijking met zichzelf	52

6.4	Toelichting op de verschillen per cluster	57
6.4.1	Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)	57
6.4.2	Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM)	59
6.4.3	Inkomstencluster Mutaties reserves	60
6.4.4	Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning	61
6.4.5	Uitgavencluster Werk en inkomen	62
6.4.6	Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	63
6.4.7	Uitgavencluster Educatie	65
6.4.8	Uitgavencluster Cultuur en ontspanning	66
6.4.9	Uitgavencluster Openbare orde en veiligheid	67
6.4.10	Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	68
6.4.11	Uitgavencluster Riolering en reiniging	70
6.5	Conclusie	71
7.	Het begrotingstekort	73
7.1	Inleiding	73
7.2.1	Programmabegroting 2015-2018	73
7.2.2	Geaccepteerd begrotingstekort	74
7.2.3	Beheerplannen en overige onderwerpen	75
7.3	Berekening relevant tekort 2015	76
7.4	Bijzondere voorschriften	78
7.5	Conclusie	79
8	Conclusie en advies	80
	Bijlagen:	
1	De opbouw van de algemene uitkering van Vlissingen en de selectiegroep	81
3	Financiële resultaten	
3.1	Kengetallen 2013 en 2014	82
3.2	Omschrijving kengetallen	83
4	Reserves en voorzieningen	
4.1	Verloop algemene reserve 2011-2015 exclusief sanering	84
4.2	Verloop bestemmingsreserves grondexploitatie 2011 - 2014	85
4.3	Verloop verliesvoorziening grondexploitatie 2011 - 2014	86
5	Eigen inkomsten	
5.1	Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van de afzonderlijke selectiegemeenten	87
5.2	Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten	88
5.3	OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten	89
6	De nettolasten vergeleken	
6.1	Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds 2010 t/m 2015	90
6.2	Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met verschil selectiegroep	91

6.3	Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met POR (verschil landelijk en groep 20.000-50.000 met uitkering GF) 2010 t/m 2015	92
6.4	Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen Vlissingen en de selectiegroep 2015	93
6.5	Specificatie van de nog niet gerealiseerde bezuinigingen 2015-2018	97

Samenvatting

Inleiding

Dit rapport heeft tot doel de beheerders van het gemeentefonds naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Vlissingen te adviseren over de hoogte van de te verstrekken aanvullende uitkering voor het jaar 2015. 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 een of meer uitkeringsjaren een aanvullende uitkering toekennen.

Aanvraag en aanleiding

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

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

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

Oorzaken financiële problematiek

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

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

- Ten vijfde heeft het gebrek aan bestuurlijke stabiliteit van de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een duurzaam en consistent financieel beleid.

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

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

Toelatingsvoorschriften

Vlissingen voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. Dit is al in het provinciaal verslag en de tussenrapportage geconstateerd: 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.

Financiële resultaten

Uit de analyse van de financiële resultaten aan de hand van de jaarrekeningen en begrotingen 2011 tot en met 2014 blijkt dat jaarlijks in de begroting sprake is van tekorten en bezuinigingsmaatregelen. Daarbij worden (delen van de) bezuinigingstaakstellingen niet altijd gehaald en daardoor weer als nadeel ingeboekt, met als gevolg voortschrijdende tekorten. Ondanks dat de gemeente al tal van ombuigingen heeft gerealiseerd, laat de meerjarenbegroting 2014 - 2017 oplopende tekorten zien, die terugkijkend deel uitmaakten van de laatste stappen op weg naar de artikel 12-aanvraag. Bij het vaststellen van de begroting 2014 -2017 waren in de jaarschijven 2015 tot en met 2017 nog niet concreet ingevulde stelposten 'nog te bezuinigen' opgenomen ter grootte van de tekorten in die jaren. In de begroting 2014-2017 staat daarnaast nog voor een bedrag van € 1,1 miljoen aan stelposten van nog te realiseren bezuinigingen uit vorige begrotingen. Deze bezuinigingen waren op het moment dat de begroting 2014-2017 werd vastgesteld nog niet ingevuld en dus ook onvoldoende concreet.

Behalve dit negatieve begrotingsbeeld en de omvangrijke bezuinigingsposten is in de meeste van de beschouwde jaren sprake van negatieve rekeningsaldi voor bestemming, onder andere door in de rekeningsaldi verwerkte nadelen van (nog) niet gerealiseerde bezuinigingen en afboekingen alsmede verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties. Met name in de jaarrekening 2014 is door het nieuw aangetreden college een bedrag van € 10,6 miljoen aan de verliesvoorziening grondexploitaties toegevoegd en zijn verschillende grondexploitaties voor in totaal € 4,8 miljoen afgewaardeerd. Voor bestemming is er in de jaren 2011 tot en met 2014 sprake van in totaal € 18,3 miljoen aan negatieve rekeningsaldi. In de primitieve begroting was er over al die jaren een totaalsaldo van € 0,5 miljoen positief geraamd (voor bestemming) waarbij de grootste afwijkingen zich voordoen in de jaren 2011 en 2014. Na wijziging (bijstelling begroting door het jaar heen) bedroeg dit totaal € 14,7 miljoen negatief (voor bestemming). Dit betekent dus dat de gemeente behoorlijk heeft ingeteerd op de reserves. In totaal is er over de periode 2011 t/m 2014 per saldo € 23,8 miljoen onttrokken aan de reserves, vooral in 2011 en 2014. Daarbij kan worden vastgesteld dat er absoluut gezien een groot verschil is tussen primitieve raming en realisatie en minder tussen gewijzigde raming en realisatie. Tussen de primitieve begroting

en de realisatie zit in totaal over de periode van 2011 t/m 2014 een verschil van € 18,8 miljoen in het resultaat voor bestemming, met name als gevolg van afwaardering van en voorzieningvorming voor grondexploitaties. Tussen de gewijzigde begroting en de realisatie bedraagt het verschil in het resultaat voor bestemming over dezelfde periode € 3,6 miljoen.

De accountant is jaarlijks kritisch over de door de gemeente gehanteerde uitgangspunten voor de herijking van voornamelijk de grondexploitatie 'Scheldekwartier'. Dit aspect komt jaarlijks in de rapportage van de accountant terug. De gemeentelijke prognose van deze grondexploitatie is naar de mening van de accountant niet voldoende onderbouwd en kan niet door marktonderzoek worden ondersteund.

De kengetallen geven aan dat Vlissingen in 2013 en 2014 op basis van rekeningen veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast heeft de gemeente een zeer risicovolle financieringsstructuur met een solvabiliteit van slechts 3% in 2014. Verder bevestigen de kengetallen dat Vlissingen een hoge boekwaarde van de grondexploitaties heeft, alhoewel die als gevolg van afboekingen in 2014 wel is afgenomen. Vlissingen bezit niet buitenproportioneel veel activa, echter de afschrijvingslasten zijn door de relatief kortere gemiddelde afschrijvingstermijn wel hoger dan gemiddeld.

Reserves en voorzieningen

In 2015 (stand derde kwartaalrapportage) zou een geraamde negatieve algemene reserve zijn ontstaan van € 7,569 miljoen zonder de artikel 12-aanvraag van de gemeente. Op grond van de artikel 12-handleiding is de geraamde negatieve algemene reserve op basis van het verloop vanaf 2011 gesplitst in een positief deel van € 20,546 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 28,115 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt dient sprake te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. De provinciale toezichthouder kan hierbij een termijn van maximaal 10 jaar toestaan in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Indien de termijn van 10 jaar voor Vlissingen in 2015 zou ingaan 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. De aanpak van de artikel 12-inspecteur is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat in de daarop volgende fase kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment en dus niet op voorhand zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen.

Het begin van de looptijd van de saneringstermijn van vooralsnog maximaal 10 jaar van de negatieve algemene reserve zal daarom pas starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan die sanering is gemaximeerd. 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. Afgezien van de bepaling van het begin van de looptijd van de saneringstermijn zijn overigens alle aandacht en maatregelen sinds de start van de artikel 12-procedure van Vlissingen gericht geweest op inzicht krijgen in en oplossen van de financiële problematiek van de gemeente.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de volgende bestemmingsreserves nu vrij kunnen vallen en kunnen worden ingezet om de algemene reserve mee aan te vullen: reserve BWSW (Besluit Woninggebonden Subsidies Walcheren), reserve BWSW liquidatie GR BWSW en reserve Aanleg cruisekade. Daarnaast wordt in 2016

en verder bij de reserves Verbetering woningen particulieren, Ouderenhuisvesting, Stadsvernieuwingsgelden, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming en bekeken of deze geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen.

Bij de voorzieningen is geoordeeld dat deze nu allemaal moeten worden aangehouden.

In het rapport over 2016 en verder zal nader ingegaan worden op de stille reserves. Er zal dan een onderzoek moeten plaatsvinden naar de aanwezigheid van de stille reserves, de hoogte ervan en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan.

Eigen inkomsten

De afvalstoffenheffing is volledig kostendekkend. Bij de riolering is sprake van een onderdekking. Dit komt door de begrote dotatie van € 1.132.725 aan de voorziening riolering. De definitieve storting in deze voorziening wordt echter bij de jaarrekening 2015 bepaald. Voor 100% kostendekkendheid kan de storting maximaal € 1.021.655 zijn. Deze voorziening wordt gevormd 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. Het is opmerkelijk dat nu gekozen wordt voor het toegroeien naar een ideaalcomplex. De rioollasten stijgen daardoor meer dan strikt gezien noodzakelijk. De lastenverzwaring kan beter (via de OZB) worden gebruikt om het structurele tekort in het kader van artikel 12 mede weg te werken.

Het gewogen gemiddelde percentage van de OZB in Vlissingen ligt met 0,2020% (135% van het landelijk gemiddelde) boven het percentage van 0,1790% (120% van het landelijk gemiddelde), het percentage dat voor artikel 12 geldt voor het jaar 2015. Dit betekent dat aan het redelijk peil voor artikel 12 in 2015 wordt voldaan door Vlissingen.

De in de jaarschijf 2016 gehanteerde consumentenprijsindex van 0% resulteert er in dat in 2016 de OZB-tarieven niet worden verhoogd. Wel wordt als bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek in 2016 een precariobelasting ingevoerd op kabels en leidingen, waarvan de opbrengst alleen in 2016 en dus incidenteel wordt geraamd op € 0,9 miljoen.

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

- Een belangrijk deel van de problematiek wordt veroorzaakt door de grondexploitatie, met name bij het Scheldekwartier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste berekeningen van de tweede herziening 2015, is naar het zich thans laat aanzien, mede op basis van de second opinion, van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.
- Het Bbv-kengetal belastingcapaciteit bedraagt voor de gemeente Vlissingen 100% (zie bijlage 3.1). De woonlasten liggen dus op het landelijk gemiddelde en zijn relatief laag voor een gemeente die een beroep doet op artikel 12. Er is in Vlissingen dan ook nog ruimte om de woonlasten te verhogen.

De inspecteurs zijn daarom van mening dat vooralsnog het gemiddelde OZB-tarief de komende jaren kan stijgen naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12 opnieuw worden beoordeeld.

De overige belastingen en heffingen liggen in Vlissingen op een beduidend hoger niveau dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt met name veroorzaakt door de parkeerbelasting. De leges bouwvergunningen dragen in mindere mate hieraan bij.

De belastingdruk (OZB, reinigingsrecht en rioolheffing) voor een meerpersoonshuishouden en eenpersoonshuishouden ligt in Vlissingen in 2015 € 89 (11,5%) respectievelijk € 160 (20,6%) aanzienlijk hoger dan gemiddeld in de selectiegroep. Het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt veroorzaakt door hogere woonlastendruk bij het reinigingsrecht meerpersoonshuishouden, reinigingsrecht eenpersoonshuishouden en rioolrecht eigenaren. Daar staat een lagere woonlastendruk tegenover bij het rioolrecht meerpersoonshuishouden, rioolrecht eenpersoonshuishouden en OZB-woningen. Bij de OZB-woningen komt dat doordat de WOZ-waarde in Vlissingen beduidend lager is dan in de selectiegemeenten.

In overweging wordt gegeven om op het cluster Riolering en reiniging, uitgaande van lastendekkende tarieven, te streven naar bezuinigingen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassingen in het niveau van dienstverlening, waardoor stijging van de woonlastendruk door eventueel hogere OZB-tarieven waar mogelijk deels wordt opgevangen. Op basis van de hogere tarieven voor met name de afvalstoffenheffing en gedeeltelijk voor de rioolheffing in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep is er mogelijk ruimte voor dergelijke verschuivingen. De toekomstige stijging van de rioolheffing kan worden beperkt door het streven naar een ideaalcomplex uit te stellen.

Bij de vergelijking van de OZB-tarieven woningen en niet-woningen komt naar voren dat in 2015 de selectiegemeenten gemiddeld over een lager tarief beschikken. Het OZB-tarief woningen van Vlissingen ligt 3,5% hoger dan dat van de selectiegemeenten in 2015. De gemiddelde woningwaarde in Vlissingen ligt daarentegen 9,1% lager dan in de selectiegemeenten in 2015. 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 2015. Gemiddeld 8,5% lager dan in de selectiegemeenten. De hogere OZB-opbrengst in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep wordt dan ook volledig gegenereerd door hogere tarieven en hogere WOZ-waarden bij de niet-woningen.

Nettolasten

De vergelijkingen met zichzelf (met de normbedragen van het gemeentefonds), met het landelijke beeld en met de nettolasten van de selectiegroep worden als belangrijke indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Deze vergelijkingen van de nettolasten van de gemeente Vlissingen geven een eerste richting van bezuinigingsmogelijkheden. Het vergt dan ook verdiepend onderzoek door de gemeente om te bepalen in hoeverre verdere bezuinigingen daadwerkelijk mogelijk zijn. Met het doorlopen van de clusters zal de gemeente moeten kijken welke mogelijkheden er nog daadwerkelijk op de clusters zitten om tot het clusterniveau van het gemeentefonds te komen. Hierbij kan vergelijking met de selectiegemeenten helpen.

Uit de vergelijking met de normbedragen van het gemeentefonds komt naar voren dat Vlissingen in 2015 € 21 miljoen (€ 472 per inwoner) meer nettolasten heeft dan het gemeentefonds verondersteld (zie tabel 6.1). Met name bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Cultuur en ontspanning, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling heeft Vlissingen meer nettolasten.

Om te bezien welke structurele bezuinigingen nog mogelijk zijn, zijn bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten de bedragen gecorrigeerd voor incidentele componenten. Dan blijft een structurele ruimte over van € 11,2 miljoen. Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet. Dit bezuinigingstraject bevat nog een aantal niet gerealiseerde taakstellingen, oplopend tot € 6,4 miljoen in 2019. De vraag daarbij is wel in hoeverre de bezuiniging op de organisatie (cluster Bestuur en algemene ondersteuning) haalbaar is.

Met name de bezuiniging op de formatiekosten (personeel) is zeer ambitieus. Deze is in principe gerelateerd aan de overige bezuinigingen en ook aan de keuzes van de taken die geschrapt moeten worden. Echter de vraag is of dit geheel gerealiseerd gaat worden, aangezien Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep en groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie over een bescheiden aantal fte beschikt. Wel zit Vlissingen qua aantal FTE hoger dan de inwonersgroottegroep.

Bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten blijft na realisatie van bovengenoemde nog niet gerealiseerde bezuinigingen een structurele ruimte over van totaal € 6,3 miljoen boven het gemeentefonds op de clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (zie tabel 6.3)¹. Bij de structurele ruimte van € 6,3 miljoen wordt verondersteld dat de reeds ingezette bezuinigingen volledig gerealiseerd worden. In aanvulling daarop zal van de gemeente Vlissingen een maximale eigen inspanning worden gevraagd in 2016 en verder om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen. Hiervoor zal begin 2016 op de bovenstaand genoemde clusters een verdiepend onderzoek plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn. De voorbereidingen hiervoor zijn ambtelijk reeds door de gemeente in gang gezet.

Daarbij spelen ook de kapitaallasten een rol. Op kapitaallasten is het vaak moeilijker op korte termijn te bezuinigen zodat structureel geen ruimte te creëren is. In 2016 dient dan ook de vergelijking van de kapitaallasten met andere Zeeuwse gemeenten te worden verdiept door te kijken op welke functies/clusters de Zeeuwse gemeenten hun kapitaallasten maken. Dan kan bepaald worden of de kapitaallasten van Vlissingen zitten op de clusters met overschrijdingen van de ijkpunten van het gemeentefonds en of daar wordt afgeweken van andere Zeeuwse gemeenten.

Begrotingstekort

De raad van Vlissingen heeft voor het jaar 2015 een begroting vastgesteld met een tekort van € 13.900.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten is het structurele saldo € 5.781.000 negatief. Het geaccepteerde begrotingstekort 2015 is vervolgens bepaald aan de hand van het bestaande beleid zoals dat blijkt uit de begroting 2014 inclusief alle begrotingswijzigingen. Dit betekent dat de door de raad vastgestelde begroting is geschoond van lastenstijgingen, tenzij deze stijgingen als onontkoombaar of onuitstelbaar zijn beoordeeld. Dit heeft geleid tot een geaccepteerd begrotingstekort van € 7.675.000.

In dit rapport is nog geen rekening gehouden met de volgende punten die een rol kunnen spelen bij de bepaling van het relevante begrotingstekort in de komende jaren:

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

Tegen die achtergrond en met het geaccepteerde begrotingstekort 2015 als vertrekpunt zijn vervolgens correcties doorgevoerd in het bijzonder op basis van de drie kwartaalrapportages en de lastenverzwarende grondexploitatiekosten. Deze correcties op

¹ De clusters die onder het gemeentefonds zitten of onder het gemeentefonds komen na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen worden buiten beschouwing gelaten. Het gaat hier om maximaal mogelijke structurele ruimte van die clusters die nog boven het gemeentefonds zitten. Tevens zal hierbij volgens de artikel 12-handleiding beoordeeld moeten worden of Vlissingen in zijn noodzakelijke behoeften kan voorzien, waarmee wordt bedoeld dat de gemeente een enigszins vergelijkbare voorzieningencapaciteit moet kunnen realiseren, zodat Vlissingen in zijn totaliteit maximaal nog moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten.

het geaccepteerde begrotingstekort leiden tot een relevant tekort voor 2015 van € 4.166.000.

Conclusie en advies

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld voor Vlissingen voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.166.000. Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:

- Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming 2017-2020 door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Hierbij wordt met name op de clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling naast de reeds ingezette bezuinigingen, waarvan wordt verondersteld dat de reeds ingezette bezuinigingen volledig gerealiseerd worden, een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen. Hiervoor zal op de clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen.
- Vlissingen dient het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB vooralsnog te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.
- De bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

1 Inleiding

1.1 De aanvraag

De gemeente Vlissingen heeft bij brief van 12 november 2014 voor het jaar 2015 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw). In deze brief heeft de gemeente het beroep op artikel 12 Fvw nader gemotiveerd.

Oorzaken tekort

Volgens de gemeente Vlissingen is er geen sprake van een duurzaam sluitende begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 als gevolg van:

- de zwakke sociaal economische structuur waardoor Vlissingen, zeker de laatste jaren, de wind tegen heeft;
- de teruglopende inkomsten vanuit het rijk;
- grote tegenvallers in het inkomensdeel 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 Scheldekwardier alsmede de tegenvallende verkopen van deze binnenstedelijke grondexploitatie;
- de lagere dividendstromen van Delta; en
- de vele geactiveerde investeringen met maatschappelijk nut waardoor de mogelijkheid tot ombuigen beperkt is.

Naast dit structurele tekort wordt de algemene reserve negatief, blijft de gemeente met een hoge schuldpositie zitten en zijn er geen voorzieningen voor achterstallig onderhoud.

Omvang tekort

Als gevolg hiervan heeft de gemeenteraad van Vlissingen een begroting vastgesteld en een meerjarenraming voor kennisgeving aangenomen die voor de jaren 2015 tot en met 2018 de tekorten vertoont zoals opgenomen in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Begrotingstekort en algemene reserve Vlissingen 2015-2018 (bedragen x €1.000)

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	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
Sanering negatieve stand algemene reserve in 4 jaar	516	4.230	2.613	1.441
Sanering vorming voorziening Scheldekwardier in 10 jaar	11.000			
Sanering tekort algemene reserve ultimo 2015 ad € 516.000 in 4 jaar		129	129	129
Sanering tekort algemene reserve ultimo 2016 ad € 4.230.000 in 4 jaar			1.058	1.058
Sanering tekort algemene reserve ultimo 2017 ad € 2.613.000 in 4 jaar				653
Sanering negatieve algemene reserve grondexpl ad € 11 miljoen in 10 jaar		1.100	1.100	1.100
Totaal sanering tekort en negatieve algemene reserve	0	1.229	2.287	2.940

Genomen maatregelen

Het in 2014 nieuw aangetreden college van burgemeester en wethouders (B&W) merkt in de artikel 12-aanvraag op dat in de programmabegroting 2015-2018 ingrijpende maatregelen zijn genomen. Uit de begroting 2015 blijkt dat op basis van het

collegeprogramma een bezuinigingspakket is samengesteld met als doel om de gemeentefinanciën op orde te brengen en te komen tot een structureel sluitende begroting. Daartoe organiseert het college themasessies waarin met raadsleden en andere belangstellenden wordt gekeken naar de kaders van de nieuw op te stellen begroting. Maar de financiële problematiek van Vlissingen is complex en verstrekkend, hetgeen naar het oordeel van B&W van Vlissingen wordt bevestigd in de begrotingsscan 2014. In de programmabegroting 2015-2018 zijn bezuinigingen opgenomen die in het vierde jaar oplopen tot een bedrag van € 7,3 miljoen en betrekking hebben op sport, cultuur, de openbare ruimte en de gemeentelijke organisatie. Per 1 november 2015 is €1,5 miljoen van deze bezuinigingen gerealiseerd. Ondanks deze bezuinigingen die naar oordeel van het college van B&W politiek het maximaal haalbare zijn, lukt het de gemeente niet een duurzaam sluitende begroting vast te stellen.

De niet sluitende begroting met eveneens niet sluitend meerjarenperspectief zijn voor gedeputeerde staten (GS) van Zeeland aanleiding om Vlissingen met ingang van 2015 onder preventief toezicht te plaatsen. Daaraan voorafgaand heeft Vlissingen dan al op basis van de versneld en tussentijds uitgebrachte begrotingsscan 2014 en de slechte financiële positie die daaruit naar voren kwam, gemotiveerd besloten een artikel 12-aanvraag in te dienen.

1.2 Selectiegroep en kerngegevens

Vlissingen behoort tot de groep gemeenten met een 'matige sociale structuur' en 'sterke centrumfunctie'. Bij een artikel 12-onderzoek wordt gebruik gemaakt van een selectiegroep waarvoor gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun vergelijkbaarheid met Vlissingen volgens de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering. De selectiegemeenten hebben met Vlissingen gemiddeld genomen zo veel mogelijk vergelijkbare aantallen bij de verdeelmaatstaven waarvoor Vlissingen procentueel het meeste geld ontvangt via de *algemene uitkering*. Het betreft de verdeelmaatstaven inwoners (aandeel gemeentefonds 7,64%), omgevingsadressendichtheid (3,97%), bijstandsontvangers (3,59%), ABW schaalvoordeel (2,97%), jongeren (20-), (2,69%), huishoudens (2,47) en klantenpotentieel lokaal (2,41%), lage inkomens (2,12%). Op basis hiervan is een zodanige groep van gemeenten samengesteld die per gemeente zoveel mogelijk gelijkenis vertoont met Vlissingen en als groep gemiddeld zo veel mogelijk eenzelfde bedrag per inwoner ontvangt via de *algemene uitkering* als Vlissingen.

Kanttekening hierbij is dat met de overdracht van de 3 decentralisaties (3D) naar de gemeenten de samenstelling van een volledig vergelijkbare selectiegroep voor Vlissingen binnen het *gemeentefonds* lastiger is geworden, met name als er sprake is van een 3D-centrumgemeente zoals bij Vlissingen. Verschillende met Vlissingen vergelijkbare gemeenten zijn, anders dan Vlissingen, namelijk geen centrumgemeente voor de 3D. Dit heeft tot gevolg dat er zich tussen de *gemeentefondsuitkering* van Vlissingen en van het gemiddelde van de selectiegroep de nodige verschillen voordoen met name op de integratie-uitkering sociaal domein en de decentralisatie-uitkeringen. Voor de hiermee samenhangende verschillen aan de lastenkant wordt verwezen naar hoofdstuk 6, clusters Maatschappelijke zorg en Jeugd.

De selectiegroep zoals die blijkt uit tabel 1.2, is met Vlissingen afgestemd en bestaat uit de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht met een overwegend matig tot zwakke sociale structuur en redelijke tot sterke centrumfunctie. Op basis van tabel 1.2 kan worden geconcludeerd dat de sociale structuur van de selectiegroep beter is dan die van Vlissingen. Vlissingen heeft daarentegen een sterkere centrumfunctie dan die van de selectiegroep.

De gemeenten Den Helder, Goes, Smallingerland en Terneuzen uit de begrotingsscan 2014 passen minder goed in (de uitgangspunten van) de selectiegroep voor 2015. Alleen de gemeente Middelburg keert terug. In de begrotingsscan Vlissingen uit 2006, maakten de

gemeenten Harderwijk, Hellevoetsluis, Kerkrade, Roermond en Zutphen deel uit van de selectiegroep.

Tabel 1.2 Kerngegevens Vlissingen en selectiegroep 2015

Struikurkenmerken	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde Selectiegroep	Vlissingen	Atwijking
Aantal inwoners	40.093	46.784	47.642	47.634	47.164	44.547	45.644	44.444	-3%
Gemiddelde woonruimtebezetting*	2,14	2,08	2,05	1,91	2,16	2,19	2,09	1,98	-5%
Onroerende zaak belastingen									
Waarde woningen (x € 1 mln.)	3.259	2.950	3.960	4.444	3.865	3.379	3.643	3.311	-9%
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 mln.)	1.015	855	1.105	1.515	1.186	913	1.098	1.223	11%
Aandeel woningen in waarde totaal	62%	64%	65%	60%	63%	65%	63%	58%	-8%
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	131.619	98.837	128.542	156.590	130.661	116.742	127.165	128.623	1%
volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	153	203	147	171	151	141	161	169	5%
Bijstandontvangers	22	40	25	25	28	19	27	39	48%
Uitkeringsontvangers	85	156	74	72	111	65	94	92	-2%
Minderheden	81	27	43	98	51	88	65	70	8%
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	226	172	230	185	235	220	211	206	-3%
Inwoners > 64 jaar	168	223	201	230	180	208	202	209	4%
Inwoners 75 - 85 jaar	54	74	62	80	51	69	65	64	-2%
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	951	1.067	1.117	710	1.138	959	990	1.131	14%
Regionaal klantenpotentieel	527	1.153	1.410	193	1.279	509	845	1.535	82%
volumina bebouwingsstructuur									
Oppervlakte land	1.833	2.191	4.844	1.397	4.096	2.032	2.732	3.430	26%
Woonruimten	18.744	22.472	23.293	24.966	21.848	20.356	21.947	22.502	3%
Omgevingsadressendichtheid	50.234	39.034	40.111	78.468	34.848	41.506	47.367	42.394	-10%
Kernen	3	2	4	2	1	3	3	3	20%
Weglengte in km ^{akk}	170	207	243	158	232	178	198	219	11%
Bedrijfsvestigingen	3.828	2.785	3.902	4.372	4.025	3.504	3.736	2.740	-27%
volumina Leerlingen									
Leerlingen speciaal onderwijs	2.503	796	1.551	1.384	1.243	309	1.298	214	-84%
Leerlingen voortgezet onderwijs	1.406	421	3.818	1.705	4.568	2.733	2.442	1.138	-53%

*Berekend

^{akk}Gegevens CBS

De kerngegevens uit tabel 1.2 zijn ontleend aan de gegevens van de algemene uitkering van de betaalmaand februari en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (beide ramingen ofwel data per 1 januari 2015). Uit bijlage 1 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.

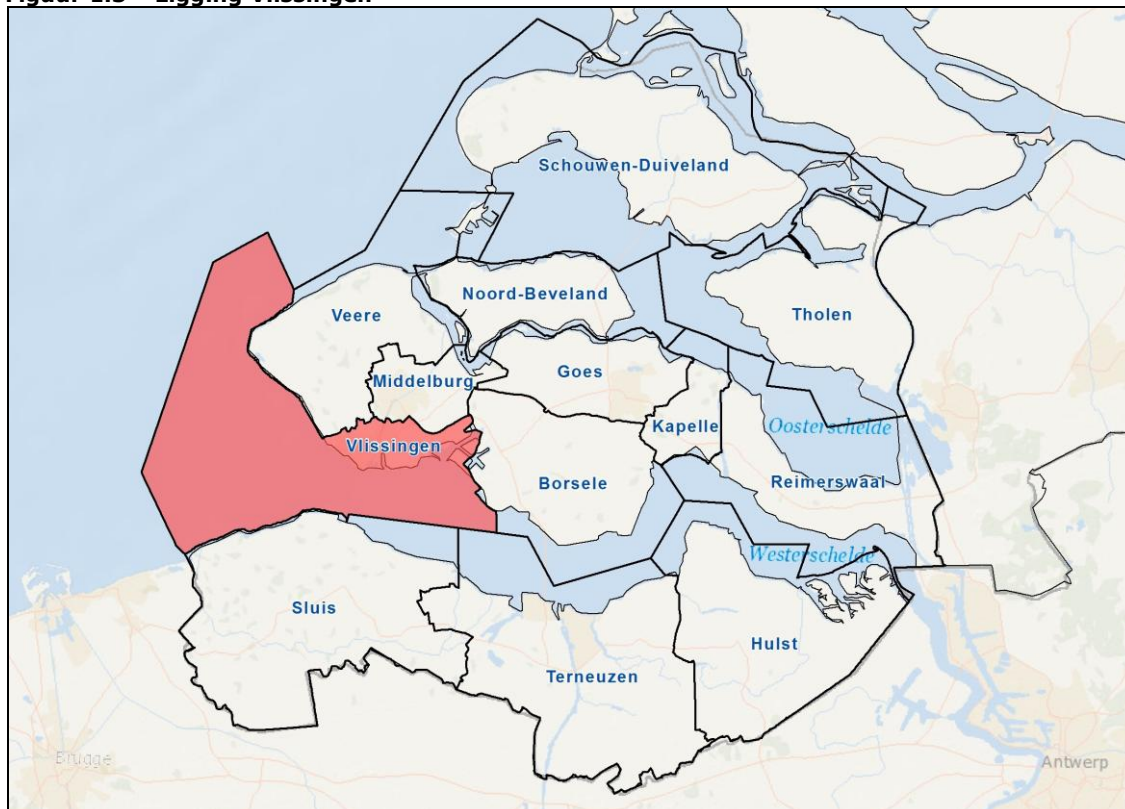
1.3 Algemene karakteristiek en achtergrondinformatie

Ligging

De huidige gemeente Vlissingen is in 1966 ontstaan door samenvoeging van de voormalige gemeenten Vlissingen, Oost- en West-Souburg en Ritthem. Vlissingen ligt redelijk centraal in de provincie Zeeland, ten zuiden van Middelburg aan de noordzijde van de Westerschelde op Walcheren. De gemeente heeft een oppervlakte van 349,17 km² (34.917 ha) waarvan 34,30 km² (3.430 ha) aan land, 0,515 km² (515 ha) aan binnenwater en 309,72 km² (30.972 ha) aan buitenwater.

De gemeente bestaat naast de hoofdkern Vlissingen (33.530 inw.), met West-Souburg als wijk, uit de oostelijk van Vlissingen gelegen dorpen Oost-Souburg (10.360 inw.) en Ritthem (550 inw.) die in het open Zeeuwse polderlandschap liggen. Naar het westen wordt het landschap begrensd door duinen en strand in de vorm van de natuurgebieden Nollebos en Westduingebied dat in de buurgemeente Veere doorloopt. In het oosten op de grens met buurgemeente Borsele ligt de nieuwe haven Vlissingen-Oost waar industrie en containers de horizon bepalen. Vlissingen is dan ook de derde havenstad van Nederland en ligt strategisch langs de zeeroute naar Antwerpen op de overgang tussen Noordzee en de Westerschelde. Gescheiden door de Westerschelde grenst Vlissingen in het zuiden aan de gemeenten Sluis en Terneuzen.

Figuur 1.3 Ligging Vlissingen



Samen met provinciehoofdstad Middelburg vormt Vlissingen een stedelijke agglomeratie van bijna 93.000 inwoners. De stad Vlissingen trekt in de zomer veel toeristen en beschikt in het oude centrum rondom onder meer de oude havens over veel monumenten. Behalve havenstad is Vlissingen ook een studentenstad als vestigingsplaats van de HZ University of Applied Sciences (voorheen Hogeschool Zeeland) een fusie van onder meer de heao, hts, pabo, zeevaartschool, hbo-verpleegkunde en hoger laboratoriumonderwijs.

Vlissingen heeft per 2015 circa 44.500 inwoners bij circa 22.000 huishoudens. Uit de provinciale bevolkings- en huishoudensprognose 2014 – 2030 blijkt dat het inwonertal van Vlissingen per jaar met 100 inwoners zal krimpen. De ontwikkeling van het aantal huishoudens daarentegen zal de komende 10 jaar stijgen met circa 25 per jaar om daarna te dalen.

Vlissingen wordt ontsloten door de snelweg A58 naar Goes en Bergen op Zoom. Andere belangrijke verbindingen zijn de naar het zuidoosten lopende provinciale wegen N254 en N62 naar Zeeuws-Vlaanderen en de naar het noordwesten slingerende N255 richting Westkapelle.

Regionale- en intergemeentelijke samenwerking en indeling

Vlissingen zit in een aantal samenwerkingsverbanden. Tabel 1.3 geeft een overzicht.

Tabel 1.3 Intergemeentelijke samenwerking

Naam	Deelnemers	Doel	Bijdrage 2015
GR Orionis Walcheren	Middelburg, Veere, Vlissingen	Participatie en Wwb	€ 6.335.100
GR GGD	Zeeuwse gemeenten	Preventie volksgezondheid	€ 1.397.000
Stadsgewestelijk zwembad vastgoed BV	Middelburg, Vlissingen	Exploitatie gezamenlijk zwembad	€ 500.000
GR Stadsgewestelijke Brandweer	Middelburg, Vlissingen	Gebouwen en FLO	€ 450.000
GR Zeeuwse muziekschool	Zeeuwse gemeenten ex Terneuzen	Muziekonderwijs	€ 267.000
GR OLAZ	Zeeuwse gemeenten en waterschap	Afvalverwerking	€ 806.400
GR RUD Zeeland	Zeeuwse gemeenten, provincie en waterschap	Vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu	€ 67.000
GR Veiligheidsregio Zld	Zeeuwse gemeenten	Brandweezorg en rampenbestrijding	€ 2.600.000 ¹
GR Zeeland Seaports	Vlissingen, Borsele, Terneuzen en provincie	GR is enig aandeelhouder NV Zeeland Seaports (havenexploitatie)	²

¹ De nieuwe kostenverdeelsleutel leidt tot extra lasten in € 2015 van € 200.000 oplopend tot € 500.000 in 2021.

² Gemeente staat via GR garant voor 16,66% van € 565 miljoen.

Zie voor meer samenwerkingsverbanden en regionale indelingen van Vlissingen www.regioatlas.nl. Daarnaast heeft de gemeenten aandelen in Delta N.V., de BNG, Trainingscentrum Vlissingen BV (brandweertrainingscentrum), Holding Zeeuwse Visveilingen N.V., Dataland B.V (vastgoedinformatie) en Britannia-Watertoren B.V.

Ambtelijke samenwerkingen zijn er op gebied van:

- Belastingen (Middelburg, Schouwen-Duiveland, Veere en Vlissingen)
- I&A (Middelburg en Vlissingen)
- Archeologische dienst (Middelburg, Veere en Vlissingen)
- Inkoop (Middelburg, Schouwen-Duiveland, Veere en Vlissingen)
- Decentralisatie (divers)
- Leerplicht (Middelburg)
- Leerlingenvervoer (Middelburg)

1.4 Verslag provincie Zeeland

Volgens het Besluit financiële verhouding 2001 brengen GS tweeënhalve maand nadat de aanvullende uitkering is aangevraagd verslag uit over de financiële positie van de gemeente. Het verslag geeft inzicht in de achtergronden en oorzaken van de ontstane problematiek en het toezicht dat GS van Zeeland naar aanleiding daarvan op Vlissingen hebben uitgeoefend.

GS van Zeeland hebben het provinciaal verslag bij brief van 24 februari 2015 verzonden aan de beheerders van het gemeentefonds, de Raad voor de financiële verhoudingen en de gemeente Vlissingen. In dit artikel 12-rapport wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit dat provinciale verslag. Omwille van het leesgemak zijn de meest essentiële gegevens, voor zover ze betrekking hebben op onderwerpen in dit artikel 12-rapport, uit het provinciale verslag overgenomen.

1.5 Voorgeschiedenis en oorzaken financiële problematiek

In deze paragraaf wordt de voorgeschiedenis beschreven in de jaren voorafgaand aan de artikel 12-aanvraag waarbij de aandacht uitgaat naar de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente Vlissingen en de oorzaken die een verklaring geven voor het

ontstaan van de financiële problematiek. Daartoe wordt allereerst geput uit de in 2006 en 2014 opgestelde begrotingsscans om vervolgens gebruik te maken van de beschrijving en inkleuring uit het provinciaal verslag zoals dat door GS van de provincie Zeeland in de hoedanigheid van financieel toezichthouder op Vlissingen in het kader van de artikel 12-procedure is opgesteld. Aan de hand van dit alles ontstaat een nadere inkleuring van de oorzaken van de financiële problematiek.

1.5.1 Bevindingen begrotingsscan 2006

In 2006 vraagt de gemeente Vlissingen een begrotingsscan aan omdat de raad het een goed instrument vindt om de financiële positie van de gemeente te analyseren. Daarbij heeft de raad de herhaaldelijke aanbeveling van de accountant om de financiële positie van de gemeente te laten onderzoeken meegewogen.

In de scan zijn de rekeningresultaten in de periode 1991-2005 en de (meerjaren)begroting 2006-2009 geanalyseerd. Hieruit ontstaat het navolgende beeld:

- Van 1993 tot en met 1996 was de financiële positie zeer zorgelijk. Zo moesten er dekkingsmiddelen worden gezocht voor grondexploitatietekorten (inclusief stadsvernieuwing), de tekortsanering van het Havenschap Vlissingen en intrekking van de gemeentefondsverfijning bodemgesteldheid. Dekking werd deels gevonden door waar mogelijk te activeren en maximale afschrijvingstermijnen te hanteren.
- Van 1997 tot en met 2002 ging het bergopwaarts door positieve effecten van de herverdeling gemeentefonds, incidentele baten uit de aandelenverkoop Bouwfonds en de haven van Vlissingen, meer marktconform dividend van Delta en dalende rentelasten.
- Van 2003 tot en met 2005 was er sprake van een snelle neergang die in 2003 nog werd verhuld door incidentele voordelen. Dit resulteerde in 2004 en 2005 in zowel een structurele als incidentele negatieve rekeningresultaten (tussen € 0,5 en € 1,9 miljoen negatief). Wel konden de vanuit het verleden geactiveerde tekorten ter grootte van ruim € 17 miljoen door het activeringsverbod in het per 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording (Bbv) worden gedekt ten laste van de in daaraan voorafgaande jaren gegroeide reserves.

Deze verslechterende financiële positie resulteerde in een begrotingstekort 2006 van € 5,8 miljoen dat verder opliep in de latere jaren. In de begrotingsraad op 15 december 2005 zijn hiervoor maatregelen vastgesteld die resulteerden in een sluitende begroting. De vaststelling van de begroting na de voorgeschreven inzenddatum van 15 november betekende dat Vlissingen in 2006 wegens termijnoverschrijding onder preventief toezicht werd gesteld.

Door de toezichthouder worden bij verschillende begrotingsonderdelen kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste zijn:

- De beheerplannen zijn niet actueel en uit een verkenning is gebleken dat de raming van de onderhoudsbudgetten (waarschijnlijk) structureel te laag is.
- Een kwantificering van risico's alsmede bepaling van de daarbij benodigde weerstandscapaciteit ontbreekt. De reservepositie van Vlissingen blijkt bij vergelijking met die van de Zeeuwse gemeenten zeer laag.
- De grootst prioriteit geven aan de grondexploitatie Scheldekwardier is zeer van belang gelet op de vele risico's van dit plan en de financiële impact bij een onverhoopt tegenvallende exploitatie op het gemeentelijk weerstandsvermogen. Voorkom dat andere plannen zoals Kenniswerf vertragend werken op Scheldekwardier (woningbouwplan De Kom is in die tijd in de koelkast gezet). Verantwoord alleen kosten met een directe relatie tot het plangebied.
- De budgetbewaking en -beheersing van gemeenschappelijke regelingen behoeft verbetering op basis eerdere voorvallen met onverwachte tegenvallers.

De gemeentelijke woonlastendruk volgens COELO is in landelijk perspectief in 2006 benedengemiddeld (58e van 470), terwijl in Zeeuws verband Vlissingen sinds 2004 in de middenmoot verkeert na jarenlang de duurste gemeente te zijn geweest. Toch voldoen de belastingen aan het toelatingskaartje voor artikel 12, ondanks dat er geen sprake is van kostendekkende riool- en reinigingstarieven, doordat de OZB-tarieven voor de niet-woningen tot de hoogste van Nederland behoren.

De begrotingsscan 2006 sluit af met de volgende (belangrijkste)aanbevelingen:

- Geef prioriteit aan het actualiseren van de beheerplannen en voorkom doorschuiven van onderhoud naar de toekomst door de noodzakelijke onderhoudslasten binnen de termijn van de meerjarenbegroting op te nemen.
- Bestendig de versterkte centrale beheersingsrol van de afdeling Financiën.
- Kwantificeer de risico's, stem de weerstandscapaciteit daarop af en combineer dat met een versterking van het eigen vermogen waardoor er minder vreemd vermogen nodig is en rentegevoeligheid en renterisico afnemen.
- Geef de hoogste prioriteit aan uitvoering van grondexploitatie Scheldekwartier.
- Optimaliseer budgetbewaking- en beheer bij gemeenschappelijke regelingen.
- Zorg voor een overzicht van incidentele baten en lasten in begroting en rekening.

1.5.2 Bevindingen begrotingsscan 2014

De begrotingsscan 2014 is aangevraagd door het na de raadsverkiezingen nieuw aangetreden college. Aanleiding was het feit dat de financiële positie van Vlissingen in het coalitieakkoord centraal is gesteld en nu snel en daadkrachtig moet worden bijgestuurd. De uitkomsten van de scan 2014 zullen worden gebruikt voor de te maken keuzes om tot een sluitende (meerjaren)begroting 2015-2018 te komen.

Belangrijke conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de begrotingsscan zijn:

- Bezuinigingen zijn niet gericht op het verlagen van de extreem hoge schulden of het versterken van het te lage weerstandsvermogen. Zorg er voor dat het weerstandsvermogen (met name de algemene reserve) op peil wordt gebracht, geef verlaging van de schuldpositie die voornamelijk wordt veroorzaakt door de grondvoorraden een hogere prioriteit en dek meer lasten via de exploitatie dan door te activeren, waardoor de flexibiliteit van de begroting wordt vergroot. Enkele suggesties die de scan noemt zijn: kwantificeren of verkopen stille reserves of gemeentelijk bezit, creëren van een structureel rekeningoverschot, verkoopimpuls Scheldekwartier, goedkoper lenen via andere overheden (uitvloeisel schatkistbankieren), investeringsstop, slechts budgettair neutraal beleid doorvoeren en toepassen zero-based budgetting.
- De meerjarenbegroting 2014-2017 laat oplopende tekorten zien, waarbij de in de jaarschijven 2015-2017 aangekondigde bezuinigingen voor een groot deel nog geconcretiseerd moesten worden. Verder stond in deze meerjarenbegroting nog een stelpost van € 1,1 miljoen aan nog te realiseren bezuinigingen uit vorige begrotingen die niet was ingevuld. In de loop van 2014 werd deze als niet te realiseren bestempeld en vanaf 2015 meegenomen in de totale bezuinigingsopgave. De scan adviseert daarom om minder van dergelijke stelposten te ramen en bezuinigingen sneller concreet en structureel in te vullen.
- De grondexploitatie heeft grote financiële effecten voor zowel de gewone exploitatie als de grondexploitatie, zoals:
 - Een jaarlijkse rentelast voor de verliesvoorzieningen voor de grondexploitatie die tegen netto contante waarde zijn gevormd.
 - De grondexploitaties worden jaarlijks te veel belast doordat rentelast over de boekwaarde hoger is dan de werkelijke rentelasten.
 - Door de omvangrijke boekwaarden van de grondexploitatie is de jaarlijkse rentebijbeschrijving omvangrijk. Ook worden er aanzienlijke bedragen voor personeel en overhead doorbelast.
- Het advies luidt daarom: ontvlecht de grondexploitatie en de gewone exploitatie.

- Onderhoudslasten zijn niet volledig geraamd waardoor er sprake is van achterstallig onderhoud, reconstructies en renovaties worden geactiveerd en de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is onvoldoende. Raam daarom het onderhoud voor de kapitaallasten reëel en volledig en vergroot de informatiewaarde van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen door een relatie te leggen met de financiële consequenties.

De gemeentelijke woonlastendruk volgens COELO is in landelijk perspectief in 2014 gemiddeld (226e van 417). Toch voldoen de belastingen aan het toelatingskaartje voor artikel 12, doordat de OZB-tarieven voor de niet-woningen hoog zijn. Geadviseerd wordt de mogelijkheid te onderzoeken of er een nieuwe belasting kan worden ingevoerd om meer inkomsten te genereren. Uit de vergelijking van de personeelomvang van Vlissingen blijkt dat deze gemiddeld of zelfs iets minder is dan bij vergelijkbare gemeenten.

1.5.3 Bevindingen provinciaal verslag 2015

In het provinciaal verslag 2015 naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van Vlissingen constateren GS van Zeeland dat de financiële positie van de gemeente, mede door de sociale en economische structuur, altijd marginaal is geweest. Desondanks slaagde de gemeente er steeds in een sluitende (meer)jarenbegroting te presenteren, vaak met meerjarige forse ombuigingstrajecten en –noodgedwongen- vaak op de rand van wat nog formeel financieel acceptabel was (bijvoorbeeld maximale afschrijvingstermijnen). De focus lag hierbij echter wel steeds op de eerste jaren en in mindere mate op de langere termijn. Omdat de begrotingen sluitend waren geraamd èn omdat de raad (op papier) al vergaande ombuigingsmaatregelen had getroffen was er voor GS geen mogelijkheid c.q. noodzaak om preventief toezicht in te stellen. Vanzelfsprekend heeft de gemeente wel al die jaren extra bestuurlijke en ambtelijke aandacht gekregen. Ook de rekeningsresultaten lieten de afgelopen jaren een positief beeld zien, zelfs dusdanig dat de incidentele weerstandscapaciteit (lees de algemene reserve) weer kon toenemen. Door de noodzaak van het treffen van verliesvoorzieningen in de grondexploitatie van vooral het plan Scheldekwartier is de opgebouwde weerstandscapaciteit echter weer geheel verdampt en zelfs negatief geworden. Ook het gebrek aan bestuurlijke stabiliteit heeft de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een duurzaam en consistent financieel beleid.

De voor de omvang van de gemeente Vlissingen enorme binnenstedelijke grondexploitatie Scheldekwartier is tot nu toe een zware financiële last voor de gemeente gebleken en blijft in de huidige omvang, inclusief de extra gevormde voorzieningen, ook voor de toekomst een risicofactor van belang. Tezamen met teruglopende inkomsten van het rijk, de halvering van het dividend van Delta NV en grote tegenvallers in het inkomensdeel Wwb, is de nieuw gekozen raad tot de conclusie gekomen dat, ondanks de nieuwe voorgenomen ingrijpende maatregelen, er geen duurzaam meerjarig sluitend perspectief kan worden geboden en is besloten hulp van buitenaf in te roepen.

1.5.4 Oorzaken financiële problematiek

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

- Ten eerste door de voor de omvang van de gemeente Vlissingen aanzienlijke binnenstedelijke grondexploitatie van vooral het Scheldekwartier in combinatie met de crisis in de bouw- en vastgoedsector. Dit is tot nu toe voor de gemeente een zware financiële last zowel bij de 'gewone' exploitatie als bij de grondexploitatie gebleken en blijft in de huidige omvang, inclusief de extra gevormde voorzieningen, ook voor de toekomst een risicofactor van belang.
- Ten tweede heeft Vlissingen geen afdoende maatregelen meer kunnen doorvoeren naar aanleiding van de teruglopende inkomsten van het Rijk als gevolg van de economische crisis, de daling van het dividend van Delta NV en de tegenvallers op het inkomensdeel

Wwb als gevolg van de oplopende aantallen bijstandgerechtigden die resulteerden in hogere bijdragen aan gemeenschappelijke regeling Orionis.

- Ten derde zijn de onderhoudslasten niet volledig geraamd waardoor er mogelijk sprake is van achterstallig onderhoud. Daarnaast worden reconstructies en renovaties aan de infrastructuur geactiveerd, waardoor kapitaallasten flink op de begroting drukken.
- Ten vierde zijn de voorgestelde bezuinigingsbedragen niet altijd volledig geconcretiseerd, niet gericht op het verlagen van de extreem hoge schulden of het versterken van het te lage weerstandsvermogen. Ook worden de bezuinigingstaakstellingen niet altijd gehaald en daardoor weer als nadeel ingeboekt, met als gevolg voortschrijdende tekorten.
- Ten vijfde heeft het gebrek aan bestuurlijke stabiliteit van de afgelopen jaren niet bijgedragen aan een duurzaam en consistent financieel beleid.

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

Door dit alles is voornamelijk het gerechtvaardigd om een zwaarder accent te leggen op de eigen saneringsinspanning. Zoals beschreven in paragraaf 1.1 is het daarom goed om te constateren dat het in 2014 nieuw aangetreden college van burgemeester en wethouders (B&W) het op orde brengen van de gemeentefinanciën van Vlissingen als een van de belangrijkste prioriteiten heeft benoemd. Dit heeft onder meer geresulteerd in een begrotingsscan, een plan met verregaande bezuinigingen alsmede de artikel 12-aanvraag. Geconstateerd kan worden dat het nieuwe college in samenspraak met de gemeenteraad hiermee een trendbreuk heeft weten te realiseren met het verleden. Het is thans van belang dat de in gang gezette (bezuinigings)trajecten uitmonden in concrete resultaten.

1.6 Tussenrapport

Volgens de artikel 12-handleiding wordt drie maanden na de (eerste) artikel 12-aanvraag door de inspecteur een tussenrapport uitgebracht aan de ministers van BZK en Financiën (de beheerders van het gemeentefonds). Dit tussenrapport wordt tevens aan de gemeente, de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen gezonden. In het tussenrapport worden de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek aangegeven. Het richt zich onder meer op de vraag of de gemeente voldoet aan de toelatingsnormen van artikel 12 en of er bepaalde gegevens ontbreken. Voorts bevat het tussenrapport een oordeel over de kwaliteit van het door de toezichthouder uitgevoerde toezicht.

De tussenrapportage is uitgebracht op 16 maart 2015. Daarin 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 op 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

1.7 De aanpak

Voor 2015 doet de gemeente Vlissingen voor de eerste maal een beroep op de toepassing van artikel 12. In 2014 heeft de provincie in samenwerking met BZK een begrotingsscan gemaakt, nadat ook eerder in 2006 reeds een scan was opgesteld. Aangevuld met het uitgebreide provinciaal verslag was er bij aanvang van het artikel 12-onderzoek al veel bekend over de oorzaken van de slechte financiële situatie van Vlissingen. Het tussenrapport beschrijft in hoofdstuk 4 de nadere onderzoeken die noodzakelijk werden geacht.

In 2015 is hiermee een goede voortgang gemaakt. In dit inspectierapport zijn een clusteranalyse en analyse van de eigen inkomsten opgenomen, met extra aandacht voor het in beeld brengen van bezuinigingen of nieuwe inkomsten. Ook de mogelijke inzetbaarheid van de reserves en voorzieningen is beoordeeld. Aan de beheerplannen met een onderhoudsniveau passend bij een artikel 12 gemeente (het hoogst noodzakelijk onderhoud om kapitaalvernietiging te voorkomen) en een volledige herrekening van de grondexploitaties van Vlissingen wordt hard gewerkt maar de resultaten zullen pas in het inspectierapport 2016 worden verwerkt. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de gemeentelijke activa.

Belangrijk in dit rapport is verder nog de scheiding die wordt aangebracht tussen enerzijds de tekorten in de grondexploitatie die niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds kunnen worden afgewenteld en de normale exploitatie. In hoofdstuk 4 en 7 wordt daar aandacht aan besteed.

2 Algemene en bijzondere voorschriften

2.1 Inleiding

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

2.2 Algemene voorschriften

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

In het tussenrapport is in hoofdstuk 2 geconcludeerd dat Vlissingen voldeed aan de voorwaarden om te worden toegelaten tot de artikel 12-procedure. Voor Vlissingen is het drempelbedrag aanmerkelijk tekort berekend op € 2.483.769. Het aanmerkelijk tekort is 2% van de som van de belastingcapaciteit op basis van de rekentarieven uit het gemeentefonds en de uitkering uit het gemeentefonds (=algemene uitkering + integratie-uitkeringen + decentralisatie-uitkeringen). Zie voor de berekening tabel 2.2.

Tabel 2.2 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 het tussenrapport blijkt dat het structureel tekort in 2015 € 5.781.000 bedraagt en in 2018 nog € 4.381.000. Daarmee is het structureel tekort dus fors hoger dan het berekende aanmerkelijk en structureel tekort.

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, zonodig ook bij terugkeer na een afgeronde aanvullende uitkeringsperiode. Het verzoek van Vlissingen voor een aanvullende uitkering voor het jaar 2015 betreft een eerste aanvraag, daarom zijn er in dit jaar van de eerste artikel 12-aanvraag geen bijzondere voorschriften van kracht.

2.4 Conclusie

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

3 Financiële resultaten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële resultaten van Vlissingen 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 vier jaar voorafgaande aan het jaar van de artikel 12-aanvraag (in casu 2015) gevolgd door een korte toelichting per jaar. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de informatie uit de begrotingsscan 2014. 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 2014

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 2014 in beeld.

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

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

Begrotingssaldo is inclusief het bedrag voor onvoorzien

-/- = tekort

Begroting 2011

In de Bestuursrapportage 2010 is gemeld dat er in de loop van 2010 aanzienlijke tegenvallers zijn gesignaleerd met een structurele doorwerking van € 2,3 miljoen. Dit heeft geleid tot een tekort in de meerjarenbegroting. In de kadernota 2011 zijn daarnaast nieuwe ontwikkelingen geschetst die leiden tot verdere toename van de tekorten. Het betreft een lagere rijksbijdrage WWB (Wet Werk en Bijstand) voor de gemeente als gevolg van actualisatie door het rijk (€ 3,8 miljoen nadeel voor Vlissingen), hogere kosten uitkeringen en een verwachte structurele verlaging van de algemene uitkering met € 5 miljoen. Totaal leidt dit tot een tekort van € 8,9 miljoen in 2011, oplopend tot € 10,4 miljoen in 2014. Een deel van de verwachte tekorten verwerkt de gemeente meteen in de programmabegroting 2010 (€ 1,9 miljoen voor 2011, aflopend naar € 1,8 miljoen in 2014) en kadernota 2011 (€ 0,9 miljoen voor 2011, oplopend naar € 3,5 miljoen in 2014). In de begroting 2011 is dan nog sprake van een om te buigen bedrag van € 6,1 miljoen in 2011, aflopend naar € 5,2 miljoen in 2014. In de begroting is een groot aantal maatregelen opgenomen om dit tekort te dekken, die ook grotendeels nog concreet moeten worden gerealiseerd. Deze maatregelen betreffen o.a. de Wmo, de wegen, verhoging parkeerbelasting, de organisatie (personeel) en temporiseren van investeringen. Een bedrag van circa € 0,7 miljoen vanaf 2012 is nog als stelpost 'te bezuinigen' opgenomen en is dus nog niet benoemd.

Jaarrekening 2011

De jaarrekening 2011 sluit met een tekort van € 7,5 miljoen voor bestemming. In de begroting na wijziging is nog uitgegaan van een tekort van € 10,1 miljoen voor bestemming. Het lagere tekort is vooral veroorzaakt door een hogere algemene uitkering, hogere rente over reserves, mutaties op het programma ruimtelijk ontwikkelen waar ook de grondexploitatie onder valt (er is in 2011 tussentijds winstgenomen op grondexploitaties voor € 1,5 miljoen) en lagere lasten WMO. Na de inzet van reserves (algemene reserve € 6,9 miljoen en bestemmingsreserves € 1,9 miljoen) sluit de jaarrekening met een overschot van € 1,3 miljoen. Dit is € 1,1 miljoen hoger dan in de begroting na wijziging is verondersteld.

De accountant heeft over het jaar 2011 een controleverklaring met beperking verstrekt voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De reden daarvoor is de waardering van het Scheldekwardier. De accountant geeft als reden, dat de interpretatie van de huidige risicoanalyse, de aangekondigde maatregelen van het college en het (nog) ontbreken van besluitvorming hieromtrent door de gemeenteraad ertoe leidt dat er onzekerheid over de waardering van het grondexploitatieproject Scheldekwardier bestaat.

Begroting 2012

Ten opzichte van de meerjarenbegroting 2011-2014 is de bezuinigingsopdracht niet gewijzigd. Wel vinden er wijzigingen plaats in de oorzaak van het tekort. Zo wordt in deze begroting de korting op de algemene uitkering € 3,5 miljoen lager ingeschat dan waar in de begroting 2011 rekening mee werd gehouden (€ 5 miljoen). Dit effect wordt echter teniet gedaan door frictiekosten voor de bezuinigingstaakstellingen (€ 0,7 miljoen in 2012), niet te realiseren bezuinigingen (€ 0,8 miljoen in 2012) en nieuwe tegenvallers. Zo verwacht de gemeente hogere lasten voor het integraal huisvestingsplan onderwijs (€ 0,3 miljoen vanaf 2013), lagere opbrengst dividend Delta (€ 0,6 miljoen in 2012) en lagere opbrengst bouwleges (€ 0,2 miljoen in 2012). Ook blijkt dat het in de programmabegroting 2011 als incidenteel nadeel geraamde tekort voor SDW (Sociale Dienst Walcheren), LétÉ (Arbeidsintegratiebedrijf) en KBW (Kredietbank Walcheren) een structureel tekort te zijn (€ 1,3 miljoen in 2012).

Jaarrekening 2012

De jaarrekening 2012 sluit met een batig saldo van € 1,3 miljoen na bestemming. Het resultaat vóór bestemming bedraagt € 86.000 nadelig. Per saldo is tussentijds € 1,4 miljoen aan de bestemmingsreserves onttrokken. In de begroting na wijziging was nog uitgegaan van een negatief saldo na bestemming van - € 1,6 miljoen. Het positieve saldo wordt vooral veroorzaakt door het (deels) niet inzetten van de stelpost bestuur (€ 0,6 miljoen), lagere kosten inzameling en verwerking afval (€ 0,3 miljoen), voordeel op rente (€ 0,3 miljoen), lagere lasten automatisering (€ 0,4 miljoen), en een hogere algemene uitkering (€ 0,9 miljoen). Opvallend nadeel was dat er meer uren aan de exploitatie moesten worden toegerekend (€ 0,7 miljoen) dan geraamd. De oorzaak is dat medewerkers zijn ingezet voor projecten die niet als investerings- of grondexploitatieproject zijn aangemerkt, zoals de Marinierskazerne. Het resultaat vóór bestemming is circa € 2,4 miljoen hoger dan is geschat bij de begroting na wijziging. Dit wordt met name veroorzaakt door de mutaties op de programma's 'gezond en wel' (WMO en sociaal-cultureel werk), 'ruimtelijk ontwikkelen' (grondexploitaties), 'bruikbaarheid' (milieustraat en riolering) en 'algemene dekkingsmiddelen' (algemene uitkering, beleggingen en saldo kostenplaatsen).

De accountant heeft bij de jaarrekening 2012 een goedkeurende controleverklaring met een onverplicht toelichtende paragraaf verstrekt. De toelichting heeft betrekking op de risico's van grondexploitaties, specifiek het 'Scheldekwardier'. Daarin geeft de accountant aan dat de financiële uitgangspunten in 2012 zijn verbeterd doordat nu jaarlijks € 1 miljoen vanuit de reguliere begroting voor een periode van 16 jaar ter beschikking wordt gesteld aan de grondexploitatie Scheldekwardier. Wel is er tussen gemeente en accountant verschil

van inzicht in de te hanteren parameters voor de kostenontwikkeling. De accountant heeft dit als onzekerheid in de foutenevaluatie betrokken.

Begroting 2013

De meerjarenbegroting 2013-2016 laat tekorten zien van € 2,6 miljoen in 2013, oplopend tot € 3,2 miljoen in 2016. De nieuwe tekorten worden voornamelijk veroorzaakt door het niet realiseren van bestaande bezuinigingen (€ 0,8 miljoen in 2013), een nieuw te vormen buffer voor rijksbezuinigingen (€ 0,3 miljoen in 2013) en lagere rentetoevoegingen grondexploitatie (€ 0,4 miljoen in 2013). Daarnaast wordt, vanwege het risicoprofiel van het Scheldekwardier gecombineerd met de wens om voortvarend te werken aan verbetering van de financiële positie en verlaging van de schuldpositie, vanaf 2013 tot en met 2028 jaarlijks € 1,0 miljoen vanuit de programmabegroting ten gunste van de grondexploitaties gebracht. Om de begroting sluitend te krijgen zijn ombuigingsvoorstellen opgenomen van € 2,8 miljoen in 2013 oplopend naar € 3,2 miljoen in 2016. De belangrijkste posten van deze bezuinigingsvoorstellen zijn: bezuiniging op het minimabeleid (€ 0,35 miljoen in 2013), bezuiniging op de Wmo (€ 0,4 miljoen in 2013), bezuiniging op stadsvernieuwing (€ 0,4 miljoen in 2013), bezuiniging op bestuur (€ 0,2 miljoen in 2013) en bezuiniging op de organisatie (€ 0,8 miljoen).

Jaarrekening 2013

De jaarrekening 2013 sluit met een batig saldo van € 2,3 miljoen na bestemming. Voor bestemming is het saldo € 2 miljoen positief. Ten opzichte van de begroting na wijziging is het resultaat € 2,1 miljoen positiever. Het positieve resultaat wordt voornamelijk veroorzaakt door vrijval van de stelpost onderwijshuisvesting (€ 0,6 miljoen), voordeel op rente (€ 0,6 miljoen), het niet inzetten van de stelpost bestuur (€ 0,9 miljoen) en hogere algemene uitkering (€ 0,9 miljoen). Overigens zit in het rekeningsaldo ook een nadeel van circa € 1,2 miljoen door nog niet gerealiseerde bezuinigingen waar wel al een (positieve) stelpost (=baat) voor in de begroting 2012 (de vorige begroting) was ingeboekt. De niet gerealiseerde bezuinigingen in 2012 betreffen voornamelijk directie (€ 0,3 miljoen), bibliotheek (€ 0,3 miljoen) en taakstelling bestuur (€ 0,3 miljoen). Omdat de aan de grondexploitatie doorbelaste rente circa € 0,8 miljoen lager is dan geraamd, leidt dit ook tot een nadeel voor de algemene dienst. Dit is een structureel nadeel.

Met betrekking tot de jaarrekening 2013 heeft de accountant een controleverklaring met de strekking van oordeelonthouding verstrekt. De accountant acht de uitkomst van de grondexploitaties (vooral Scheldekwardier) zeer onzeker. De prognoses grondopbrengsten zijn naar de mening van de accountant beperkt onderbouwd en worden niet ondersteund door marktonderzoek.

Begroting 2014

De meerjarenbegroting 2014-2017 laat tekorten zien van € 2,5 miljoen in 2014, oplopend naar € 7,3 miljoen in 2017. De tekorten worden veroorzaakt door:

- Doorrekenen van de financiële uitgangspunten 2014-2017 van € 0,2 miljoen in 2014, oplopend tot € 1,6 miljoen in 2017. Hierbij valt vooral de stijging op van de lasten in 2017 ten opzichte van 2016. De gemeente geeft aan dat de stijging 2017 ten opzichte van 2016 wordt veroorzaakt doordat de programmabegroting 2013 gaat over de jaren 2013 tot en met 2016. Het jaar 2017 is in de programmabegroting 2013 gelijk aan het jaar 2016. In de meerjarenbegroting 2014-2017 zijn voor de jaarschijf 2017 ook de financiële uitgangspunten doorgerekend, met name inflatie.
- Kapitaallasten investeringsplan (vooral door investeringen op de programma's 'bruikbaarheid openbare ruimte' en 'bereikbaarheid') van € 80.000 in 2014 oplopend naar € 0,6 miljoen in 2017. Ook hierbij valt de stijging van lasten in 2017 ten opzichte van 2016 op.
- Negatieve ontwikkeling algemene uitkering (o.a. effecten regeerakkoord) van € 0,5 miljoen in 2014, oplopend naar € 2,8 miljoen in 2017.
- Verwachte tekorten bij Orionis Walcheren van € 1,2 miljoen in 2014, aflopend naar € 0,3 miljoen in 2017.

- Uitwerking van de kadernota 2014 (vooral stijging pensioenpremie) van € 28.000 in 2014, oplopend naar € 0,8 miljoen in 2017.

Om in ieder geval de jaarschijf 2014 sluitend te kunnen krijgen heeft de gemeente een pakket aan maatregelen van € 2,5 miljoen vastgesteld. Een deel van de maatregelen heeft een incidenteel karakter, zoals het eenmalig afzien van rentebijbeschrijving aan de algemene reserve (€ 0,7 miljoen). Daarnaast wil de gemeente via het bijstellen van de inflatie € 0,4 miljoen bezuinigen. Ook wordt € 0,7 miljoen bezuinigd op de Wmo en zet de gemeente de buffer rijksbezuinigingen in van € 0,5 miljoen. De te bezuinigen bedragen voor de jaren 2015 t/m 2017 zijn niet concreet benoemd en ingevuld. De gemeente heeft daarvoor in de jaarschijven 2015 t/m 2017 stelposten opgenomen ter grootte van de tekorten (€ 5,1 miljoen in 2015, oplopend tot € 7,2 miljoen in 2017). In dat licht zijn de voor 2014 opgenomen concrete bezuinigingen als incidenteel te zien. Daarnaast is in de begroting 2014 een bedrag van € 1,1 miljoen aan stelposten 'nog te realiseren bezuinigingen' uit voorgaande jaren geraamd (als inkomst). Deze bezuinigingen zijn dus nog niet ingevuld.

Jaarrekening 2014

De jaarrekening laat voor bestemming een tekort zien van € 12,8 miljoen. In de begroting na wijziging wordt nog uitgegaan van een tekort voor bestemming van € 3,3 miljoen. Dit verschil wordt vooral verklaard door een daling van de baten op het programma ruimtelijk ontwikkelen (grondexploitaties). Er heeft een toevoeging plaats gevonden van € 10,6 miljoen aan de verliesvoorziening grondexploitaties uit de algemene reserve. Het resultaat na bestemming is € 574.000 positief. Dit is het resultaat van een aantal (incidentele) plussen en minnen. Er hebben binnen de grondexploitatie afwaarderingen plaatsgevonden van de Britannia van - € 2,2 miljoen, van panden A. Coortelaan van - € 2 miljoen en van panden HKPD van - € 0,6 miljoen. Daar tegenover staan een rijksbijdrage maatschappelijke opvang van € 3,2 miljoen, een hogere algemene uitkering van € 0,5 miljoen, lagere nettolasten bij de Wmo van € 0,8 miljoen en een onderuitputting op de kostenplaatsen (o.a. personeelskosten bedrijfsvoering, kapitaallasten, ict en pensioenen) van € 1,4 miljoen.

Ook bij de jaarrekening 2014 heeft de accountant een controleverklaring met oordeelonthouding verstrekt. Evenals bij de jaarrekening 2013 is de reden dat de accountant niet kan vaststellen dat de in grondexploitatie opgenomen visie haalbaar is, waardoor de uitkomst van de betreffende grondexploitaties zeer onzeker is.

3.3 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 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 3.1 staan 17 kengetallen voor de jaren 2013 en 2014 op basis van de rekeningen. Het kengetal voor iedere gemeente is 'gerankt', waarbij nummer 1 het beste scoort. Verder zijn ter vergelijking drie andere Zeeuwse gemeenten (Goes, Middelburg en Terneuzen) opgenomen. In bijlage 3.2 staat een beschrijving van deze kengetallen.

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

- Vlissingen relatief veel schuld heeft, zowel als percentage van de exploitatie als per inwoner. De gemeente zit in de hoogste regionen van Nederland. Dit betekent dat er

sprake is van een hoge druk van rentelasten op de reguliere exploitatie en op de grondexploitatie.

- De rentelasten maken 6% uit van de totale exploitatielasten. Ook hier zit Vlissingen in de hoogste regionen van Nederland. Dit beperkt de flexibiliteit van de begroting.
- Alhoewel de financieringsratio gemiddeld scoort, zit deze fors onder de één. Dat betekent dat aanvullende financieringsmiddelen aangetrokken moeten worden.

De **solvabiliteit** van de gemeente is zeer laag en wordt in 2014 gehalveerd ten opzichte van 2013. Ook hier zit de gemeente in de onderste regionen van Nederland. De financieringsstructuur van de gemeente kan als zwak worden bestempeld.

Met betrekking tot de **grondexploitatie** is het beeld dat de gemeente Vlissingen zowel als percentage van de exploitatie als per inwoner zeer hoog zit. In 2013 is de boekwaarde van de grondexploitaties maar liefst 84% van de exploitatie. In 2014 neemt dat als gevolg van afboekingen wel af naar 74%. Desondanks bevindt Vlissingen zich nog steeds in de groep van gemeenten met de hoogste boekwaarde van de grondexploitaties in Nederland.

Met betrekking tot de **belastingen** 'scoort' Vlissingen gemiddeld. Met een belastingcapaciteit van 100% zit Vlissingen op het niveau van gemiddelde woonlasten (OZB, riool- en afvalstoffenheffing) van een meerpersoonshuishouden in Nederland. Wel 'scoort' Vlissingen hoger dan Goes en Middelburg en heeft daardoor minder ruimte om de belastingen te verhogen dan die gemeenten.

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

- Vlissingen afgezet tegen de exploitatie niet buitenproportioneel veel activa bezit. Vlissingen bezit afgezet tegen de exploitatie fors minder activa dan de drie andere Zeeuwse gemeenten en bevindt zich landelijk op plaats 271.
- Ook per inwoner Vlissingen niet veel activa bezit, zeker als dat afgezet wordt tegen de andere drie Zeeuwse gemeenten.
- De afschrijvingslasten per inwoner zijn landelijk gezien met plek 320 wel wat hoger, echter Vlissingen verkeerd hier niet in de hoogste regionen.
- De gemiddeld resterende afschrijvingstermijn is niet hoog als gevolg waarvan de afschrijvingslasten wat hoger zijn. Wel stijgt deze in 2014 ten opzichte van 2013.

3.4 Conclusie

Jaarlijks is in de begroting sprake van tekorten en bezuinigingsmaatregelen. Daarbij worden (delen van de) bezuinigingstaakstellingen niet altijd gehaald en daardoor weer als nadeel ingeboekt, met als gevolg voortschrijdende tekorten. Ondanks dat de gemeente al tal van ombuigingen heeft gerealiseerd, laat de meerjarenbegroting 2014 t/m 2017 oplopende tekorten zien, die terugkijkend de laatste stappen op weg naar de artikel 12-aanvraag zijn geweest. Bij het vaststellen van de begroting 2014 -2017 waren in de jaarschijven 2015 t/m 2017 nog niet concreet ingevulde stelposten 'nog te bezuinigen' opgenomen ter grootte van de tekorten in die jaren. In de begroting 2014-2017 staat daarnaast nog voor een bedrag van € 1,1 miljoen aan stelposten van nog te realiseren bezuinigingen uit vorige begrotingen. Deze bezuinigingen waren op het moment dat de begroting 2014-2017 werd vastgesteld nog niet ingevuld en dus ook onvoldoende concreet.

Behalve dit negatieve begrotingsbeeld en de omvangrijke bezuinigingsposten is in de meeste van de beschouwde jaren sprake van negatieve rekeningsaldi voor bestemming, onder andere door in de rekeningsaldi verwerkte nadelen van (nog) niet gerealiseerde bezuinigingen en afboekingen alsmede verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties. Met name in de jaarrekening 2014 is door het nieuw aangetreden college een bedrag van € 10,6 miljoen aan de verliesvoorziening grondexploitaties toegevoegd en zijn verschillende grondexploitaties voor € 4,8 miljoen afgewaardeerd. Voor bestemming is er in de jaren 2011 tot en met 2014 sprake van in totaal € 18,3 miljoen aan negatieve rekeningsaldi. In de primitieve begroting was er over al die jaren een totaalsaldo van € 0,5 miljoen positief

geraamd (voor bestemming) waarbij de grootste afwijkingen zich voordoen in de jaren 2011 en 2014. Na wijziging (bijstelling begroting door het jaar heen) bedroeg dit totaal € 14,7 miljoen negatief (voor bestemming). Dit betekent dus dat de gemeente behoorlijk heeft ingeteerd op de reserves. In totaal is er over de periode 2011 t/m 2014 per saldo € 23,8 miljoen onttrokken aan de reserves, vooral in 2011 en 2014. Daarbij kan worden vastgesteld dat er absoluut gezien een groot verschil is tussen primitieve raming en realisatie en minder tussen gewijzigde raming en realisatie. Tussen de primitieve begroting en de realisatie zit in totaal over de periode van 2011 t/m 2014 een verschil van € 18,8 miljoen in het resultaat voor bestemming, met name als gevolg van afwaardering van en voorzieningvorming voor grondexploitaties. Tussen de gewijzigde begroting en de realisatie bedraagt het verschil in het resultaat voor bestemming over dezelfde periode € 3,6 miljoen.

De accountant is jaarlijks kritisch over de door de gemeente gehanteerde uitgangspunten voor de herijking van voornamelijk de grondexploitatie 'Scheldekwartier'. Dit aspect komt jaarlijks in de rapportage van de accountant terug. De gemeentelijke prognose van deze grondexploitatie is naar de mening van de accountant niet voldoende onderbouwd en kan niet door marktonderzoek worden ondersteund.

De kengetallen geven aan dat Vlissingen in 2013 en 2014 op basis van rekeningen veel schuld en rentelasten heeft. Daarnaast heeft de gemeente een zeer risicovolle financieringsstructuur met een solvabiliteit van slechts 3% in 2014. Verder bevestigen de kengetallen dat Vlissingen een hoge boekwaarde van de grondexploitaties heeft, alhoewel die als gevolg van afboekingen in 2014 wel is afgenomen. Vlissingen bezit niet buitenproportioneel veel activa, echter de afschrijvingslasten zijn door de relatief kortere gemiddelde afschrijvingstermijn wel hoger dan gemiddeld.

4 Reserves en voorzieningen

4.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of de gemeente nog een bijdrage kan leveren aan de vermindering van het aanvaardbare tekort, wordt de vermogenspositie van de gemeente beschouwd. Daarbij wordt bepaald wat de vrij aanwendbare reserves zijn. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Daarnaast wordt er nog gekeken of er ruimte zit in de voorzieningen.

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.2 het verloop van de reserves en voorzieningen geschetst, waarna in paragraaf 4.3 wordt beoordeeld of er vanuit de algemene reserve nog een bijdrage kan worden geleverd in het aanvaardbaar begrotingstekort. In paragraaf 4.4 komen de niet-aanwendbare reserves en de voorzieningen aan de orde. Paragraaf 4.5 sluit het hoofdstuk af met enkele conclusies.

4.2 Verloop van de reserves en voorzieningen

Om te kunnen bepalen of reserves en voorzieningen kunnen bijdragen aan de vermindering van het aanvaardbaar tekort is allereerst de stand van die gemeentelijke reserves en voorzieningen, in het bijzonder de algemene reserve, van belang. In tabel 4.1 staat een overzicht van het verloop van de reserves en voorzieningen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een eventuele sanering van de algemene reserve en met vrijval en/of inzet van bestemmingsreserves of voorzieningen bij het wegwerken van het aanvaardbaar tekort. De jaren 2011 t/m 2014 zijn op basis van de vastgestelde jaarrekening. Het jaar 2015 is op begrotingsbasis tot en met de derde kwartaalrapportage inclusief een berekening van het aanvaardbaar begrotingssaldo 2015.

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

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

Jaar	2011*	2012*	2013*	2014*	2015**
Algemene reserve 'normale' exploitatie	12.985	15.237	22.503	22.602	20.546
Algemene reserve grondexploitatie	-6.780	-7.680	-8.580	-19.180	-28.115
Bestemmingsreserves	11.957	10.531	5.227	4.671	4.671
Totaal reserves	18.162	18.088	19.150	8.093	-2.898
Voorzieningen	2.043	2.377	2.020	1.928	1.928
Totaal reserves en voorzieningen	20.205	20.465	21.170	10.021	-970

* 2011 t/m 2014 o.b.v. jaarrekening

** 2015 o.b.v. begroting en derde kwartaalrapportage

4.3 Vrij aanwendbare reserves/algemene reserve

Uitgangspunt is dat een artikel 12-gemeente, onder normale omstandigheden, bedragen die vrij kunnen vallen uit de reserves en voorzieningen gebruikt om het begrotingstekort te verminderen of om de algemene reserve aan te vullen. Ten behoeve van tegenvallers dient

een zekere buffer in stand te worden gehouden. Deze buffer is gelijk aan het drempelbedrag van 2% voor het aanmerkelijk én structureel tekort.

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

Uit tabel 4.1 en bijlage 4.1 blijkt het verloop van de algemene reserve in 2011 t/m 2015 exclusief een eventuele sanering van de algemene reserve. Daarbij is op grond van paragraaf 6.1 van de artikel 12-handleiding het verloop uitgesplitst naar een deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie en een deel dat betrekking heeft op de 'normale' exploitatie. Het verloop is gebaseerd op de jaarrekeningen 2011 t/m 2014 en voor 2015 op de begroting, derde kwartaalrapportage en een berekening van het voorlopig aanvaardbaar begrotingstekort 2015.

In 2015 (stand derde kwartaalrapportage) zou een geraamde negatieve algemene reserve zijn ontstaan van € 7,569 miljoen zonder de artikel 12-aanvraag van de gemeente. Deze geraamde negatieve algemene reserve bestaat uit een positief deel van € 20,546 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 28,115 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

In een sanering van de algemene reserve dient volgens artikel 12-beleid rekening te worden gehouden met het 2%-drempelbedrag zoals berekend in het tussenrapport ofwel in 2015 voor Vlissingen € 2,484 miljoen (zie voor berekening hoofdstuk 2). Het totaal te saneren bedrag voor de algemene reserve komt daarmee op € 10,053 miljoen (zie tabel 4.2).

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

Jaar	2015
Negatieve algemene reserve	7.569
Vorming 2% drempel algemene reserve	2.484
Sanering algemene reserve	10.053

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. Zo geldt voor tekorten op de grondexploitatie in verband met hun conjunctuurgevoeligheid in beginsel een saneringsperiode van maximaal 10 jaar, maar kan op voorstel van en op basis van onderzoek door de inspecteurs tot een langere saneringstermijn worden besloten.

Het begin van de looptijd van de saneringstermijn van vooralsnog maximaal 10 jaar van de negatieve algemene reserve zal daarom pas starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan die sanering is gemaximeerd. 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. Afgezien van de bepaling van het begin van de looptijd van de saneringstermijn zijn overigens alle aandacht en maatregelen sinds de start van de artikel 12-procedure van Vlissingen gericht geweest op inzicht krijgen in en oplossen van de financiële problematiek van de gemeente.

De negatieve algemene reserve van Vlissingen is zoals aangegeven een gevolg van de noodzakelijke vorming van verliesvoorzieningen voor de grondexploitaties. Indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt dient sprake te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. De provinciale toezichthouder kan hierbij een termijn van maximaal 10 jaar toestaan in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Indien de termijn van 10 jaar voor Vlissingen in 2015 zou ingaan 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. De aanpak van de artikel 12-inspecteur is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat in de daarop volgende fase kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment en dus niet op voorhand zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen.

4.4 Niet aanwendbare reserves en voorzieningen

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

- bestemmingsreserves (voor zover geaccepteerd);
- voorzieningen (voor zover geaccepteerd).

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

Bestemmingsreserves

Uit tabel 4.3 blijkt het verloop van de bestemmingsreserves in 2011 t/m 2015. De tabel laat het verloop zien op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2011 t/m 2014 en de derde kwartaalrapportage 2015. In de tabel is nog geen rekening gehouden met vrijval en/of inzet van reserves bij het wegwerken van het aanvaardbaar tekort.

Tabel 4.3 Verloop bestemmingsreserves 2011 t/m 2015 (bedragen x € 1.000)

Bestemmingsreserves	Stand jaarrekening 2010	Mutaties 2011	Stand ultimo 2011 na bestemming	Mutaties 2012	Stand ultimo 2012 na bestemming	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013 na bestemming	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014 na bestemming	Mutaties 2015	Voorlopige Stand 2015
Reserve Internationaal samenwerkingsverband	37	-37	0		0		0		0		0
Reserve Inburgering nieuwkomers	138	-138	0		0		0		0		0
Reserve Verbetering woningen particulieren	77		77		77		77		77		77
Reserve Ouderenhuisvesting	233		233		233		233		233		233
Reserve Grondexploitatie	2.188	-67	2.121	-422	1.699	-1.423	276	-276	0		0
Reserve Stadsvernieuwingsgelden	1.484		1.484	-1.091	393	-150	243		243		243
Reserve Bovenwijkse voorzieningen	1.032	-1.032	0		0	40	40	2	42		42
Reserve Vergoeding apparaatskosten BWSW	31	-16	15	-11	4	-4	0		0		0
Reserve BWSW	411	-14	397	-15	382	-95	287	-40	247		247
Reserve BWSW liquidatie GR BWSW	612	-3	609	-3	606	-532	74	-3	71		71
Reserve NASB	46	93	139		139	-93	46	-46	0		0
Reserve Bomruiming	3.236	246	3.482	116	3.598	153	3.751	-193	3.558		3.558
Reserve Aanleg cruisekade	4.300	-900	3.400		3.400	-3.200	200		200		200
Reserve Maatschappelijke opvang			0		0		0		0		0
Totaal	13.825	-1.868	11.957	-1.426	10.531	-5.304	5.227	-556	4.671	0	4.671

We zien dat de bestemmingsreserves in de periode 2011 t/m 2014 fors afnemen van € 13,8 miljoen naar € 4,7 miljoen. Deze daling heeft vooral te maken met de daling van de reserves Stadsvernieuwingsprojecten, Bovenwijkse voorzieningen, Aanleg cruisekade en Grondexploitatie.

De reserve Stadsvernieuwingsgelden is ingesteld om projecten in het kader van stadsvernieuwing te realiseren. De vermindering in 2012 heeft plaatsgevonden omdat op basis van de ombuigingsnota € 900.000 vanuit de reserve Stadsvernieuwingsgelden is toegevoegd aan de reserve Grondexploitatie. Daarnaast is voor de restauratie van de panden aan de Walstraat-Zuid € 625.000 onttrokken aan deze reserve in 2012.

De reserve Bovenwijkse voorzieningen is ingesteld om openbare bovenwijkse voorzieningen te realiseren in bestemmingsplannen en is gevoed vanuit de grondexploitatie. Naar aanleiding van de herijking Masterplan Scheldekwardier is de voorziening verliesgevende grondexploitaties in 2011 met € 10 miljoen verhoogd. Voor € 1 miljoen is dit ten laste gekomen van de reserve Bovenwijkse voorzieningen in 2011.

De reserve Aanleg cruisekade is ontstaan doordat in 2010 € 4,3 miljoen was ontvangen van Zeeland Seaports. Hiervan is door de raad in lijn met het met Zeeland Seaports overeengekomen bestedingsdoel van het dividend toen aangegeven dat er een cruisekade moest komen. De vermindering in 2013 heeft plaatsgevonden omdat vanuit de reserve Aanleg cruisekade € 3,2 miljoen is toegevoegd aan de algemene reserve (raadsvoorstel 496919). Dit kon omdat nadere bestudering van mogelijkheden en varianten aangaven dat de kosten beduidend lager zouden komen te liggen.

De reserve Grondexploitatie is geheel opgebruikt door diverse herijkingen en herzieningen van de grondexploitaties in de periode 2011 t/m 2014. In bijlage 4.2 staat een overzicht van het verloop van deze reserve over die periode. Uit het overzicht blijkt dat de meeste stortingen en onttrekkingen in de periode 2011 t/m 2014 betrekking hebben op de grondexploitatie op twee na: een storting van € 900.000 uit de reserve aanleg cruisekade en een storting van € 900.000 uit de reserve Stadsvernieuwingsgelden. Dit is gecorrigeerd in de algemene reserve waardoor de algemene reserve deel 'normale exploitatie' € 1,8 miljoen positiever wordt en de algemene reserve deel 'grondexploitatie' € 1,8 miljoen negatiever (zie bijlage 4.1).

Onderstaand wordt per bestemmingsreserve, die per ultimo 2014 aanwezig is, beoordeeld of het aanhouden ervan en de hoogte strikt nodig is en of een reserve kan vrijvallen. Vrijval van de bestemmingsreserves en voorzieningen kan gebruikt worden om het aanvaardbaar begrotingstekort te verminderen of om de algemene reserve aan te vullen.

Reserve Verbetering woningen particulieren, ultimo 2014 € 77.000

Deze reserve is ingesteld om projecten in het kader van verbetering van woningen van particulieren te realiseren. Dit betreft vooral verbetering van de vooroorlogse particuliere woningvoorraad met laagrentende leningen middels de regeling Duurzame Particuliere Woningverbetering (DPW). De gemeente Vlissingen geeft aan dat de afdeling Handhaving van Publiekszaken een prioriteitenlijst heeft opgesteld van vervallen panden in de gemeente Vlissingen. Deze panden moeten gesloopt of verbeterd worden maar de eigenaren laten deze verkrotten. Een bijdrage in de verbeteringskosten kan een stimulerende werking hebben op deze eigenaren om te verbeteren. Indien een indringend gesprek noch een stimuleringsbijdrage in het vooruitzicht geen resultaat opleveren dat kan de gemeente besluiten tot aanschrijving van de eigenaar, volgens het stappenplan Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Indien ook dat niet het gewenste resultaat oplevert, kan besloten worden de noodzakelijke verbeteringen in opdracht van de gemeente uit te voeren. Als op de eigenaar geen kosten te verhalen zijn, komen deze echter voor rekening van de gemeente. De reserve dient dan ook aangehouden te worden voor mogelijke stimuleringsbijdragen en verbeteringskosten. Echter aangezien in de periode 2011 t/m 2014 er geen gebruik is gemaakt van deze reserve en ook in 2015 t/m de derde kwartaalrapportage er niets wordt onttrokken aan deze reserve, zal in 2016 bekeken moeten worden in hoeverre de opgestelde prioriteitenlijst van vervallen panden nog actueel is en of (een deel van) deze reserve kan vrijvallen.

Reserve Ouderenhuisvesting, ultimo 2014 € 233.000

De beschikbare gereserveerde middelen in deze reserve worden ingezet ten behoeve van een kwaliteitsslag in de ouderenhuysvesting. Doel is het verbeteren van woningen voor ouderen. De woningcorporatie L'escaut heeft woningen verbeterd voor ouderen zoals de Schutterijflat, Torenflats en de Vredehoflaan, zonder bijdrage van de gemeente. Besloten is daarom door de gemeente de middelen in deze reserve te reserveren voor de kwaliteitsverbetering van de verzorgingstehuizen Scheldehof en De Zoute Viever, voor de realisatie van enkele groepswoningen voor de SWVO zorg aan het Oranjeplein en voor de toevoeging van zelfstandige ouderenwoningen in de sociale sector. De planontwikkeling voor de Zoute Viever is ernstig vertraagd hetgeen verklaart waarom sinds 2011 geen middelen zijn verplicht. Enerzijds komt dat door de ontwikkeling van de Zware Plaatwerkerij die een zware wissel trekt op de organisatie van SWVO zorg, en anderzijds door het traject van verwerving van de locatie Oranjeplein. De inspecteurs zijn van mening dat voor nu deze reserve voor bovenstaande doelen aangehouden kan worden. Echter omdat aan deze reserve in de periode 2011 t/m 2014 geen middelen zijn onttrokken, zal gedurende het artikel 12-traject bekeken blijven worden in hoeverre de reserve hiervoor ingezet gaat worden of toch vrij kan vallen.

Reserve Stadsvernieuwingsgelden, ultimo 2014 € 243.000

Met deze reserve worden gelden gereserveerd om projecten in het kader van de stadsvernieuwing te realiseren. In 2012 is deze reserve voor het laatst gevoed met het restant van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van € 435.000. Zoals eerder aangegeven werd in 2012 € 900.000 vanuit de reserve Stadsvernieuwingsgelden toegevoegd aan de reserve Grondexploitatie. Daarnaast is in 2012 voor de restauratie van de panden aan de Walstraat-Zuid € 625.000 onttrokken aan de reserve Stadsvernieuwing in 2012. In 2013 is vervolgens nog € 150.000 aan deze reserve onttrokken voor het realiseren van algemene bezuinigingen. Deze reserve is in de periode 2011 t/m 2014 maar een keer gebruikt voor stadsvernieuwing. Ook in de begroting 2015 staan geen onttrekkingen uit deze reserve op de rol voor stadsvernieuwing.

De gemeente geeft aan dat er een verkenning heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheden van herontwikkeling/herstructurering van het cultuurhistorisch waardevolle complex vooroorlogse woningen genaamd 'Ravensteijnplein'. De gemeente heeft besloten om deze planontwikkeling organisatorisch te plaatsen onder de stuurgroep "Herstructurering". Daar is afgesproken dat de in het vierde kwartaal van 2015 een plan van aanpak wordt opgesteld. Algemeen geldend uitgangspunt daarbij is dat in de vastgestelde samenwerkingsovereenkomsten herstructurering tussen de gemeente en woningbouwvereniging L'escaut is afgesproken dat de woningbouwvereniging verantwoordelijk is voor de sloop, renovatie of nieuwbouw van het vastgoed en dat de gemeente verantwoordelijk is voor de herinrichting van het openbaar gebied. De gemeente geeft aan dat in dit stadium van de planontwikkeling de kosten van herinrichting nog niet zijn te ramen. Deze reserve kan dan ook nu aangehouden worden om te bestemmen voor de herinrichting. Wel dient in 2016 duidelijk te worden wat de kosten van herinrichting gaan worden om te bepalen welk deel van deze reserve gebruikt kan worden voor het 'Ravensteijnplein' en welk deel eventueel kan vrijvallen.

Reserve Bovenwijkse voorzieningen, ultimo 2014 € 42.000

Deze reserve is ingesteld om openbare bovenwijkse voorzieningen te realiseren in bestemmingsplannen. Hiervoor wordt vanuit de niet majeure plannen een afdracht afgeboekt welke ten goede komt aan deze reserve. In 2013 is op basis van raadsvoorstel 'Tot openbare weg bestemmen van een heraan te leggen fietspad langs de westzijde van de Vlissingse Watergang tussen de Jacoba van Beierenweg en het Kleiwegpad' € 40.000 toegevoegd aan de reserve Bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast is de reserve in 2014 opgehoogd met de verkoopopbrengst van € 2.000 van het verkochte aantal vierkante meter in het project Souburg-Noord. Zoals eerder geschreven is in 2011 naar aanleiding van de herijking Masterplan Scheldekwardier de voorziening verliesgevende grondexploitaties in 2011 met € 10 miljoen verhoogd. Voor € 1,032 miljoen is dit ten laste gekomen van de reserve Bovenwijkse voorzieningen. Het fietspad langs de Vlissingse

Watergang wordt niet meer aangelegd. Wel heeft de gemeente het plan opgevat om het bedrag hiervoor (€ 40.000) te gebruiken voor de verbetering van de verkeersveiligheid van het kruispunt Nieuwe Zuidbeekseweg-Centrum Papegaaienburg. Beoordeeld zal dan ook moeten worden in 2016 of dit onontkoombaar en onuitstelbaar is en of deze reserve hiervoor gebruikt kan worden.

Reserve BWSW, ultimo 2014 € 247.000

De gemeenschappelijke regeling (GR) BWSW (*Besluit Woninggebonden Subsidies Walcheren*) (deelnemers Vlissingen, Middelburg en Veere) houdt in 2017 op te bestaan. Nu de GR BWSW in de eindfase zit, worden er bijna geen kosten meer gemaakt en is er een onderschrijding op de begrote bijdrage. Om de vrijvallende BWSW-gelden in te zetten voor volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing is de reserve BWSW ingesteld. In 2011 en 2012 is respectievelijk € 11.000 en € 10.000 toegevoegd aan deze reserve. Dit is het positieve resultaat van de GR in respectievelijk 2011 en 2012. Daarnaast is in 2011 en 2012 ook € 25.000 onttrokken aan deze reserve. Dit betreft de misgelopen rente over de startersleningen van de gemeente aan starters voor het kopen van een woning. Bij het instellen van de startersleningen is besloten dat deze misgelopen rente (de gemeente brengt 1% rente in rekening, terwijl het 'normale' tarief 4% is) in mindering wordt gebracht op deze reserve. In 2013 is besloten om 80 % van de reserve GR BWSW in liquidatie (zie ook de reserve BWSW liquidatie GR BWSW en de voorziening voormalige BWSW Middelburg/Veere) bij voorschot uit te betalen aan de deelnemende gemeenten. Voor Vlissingen betekende dit een bedrag van € 487.750 dat is onttrokken aan de reserve GR BWSW in liquidatie en is toegevoegd aan de reserve BWSW. In 2013 is aan deze reserve € 75.000 onttrokken in het kader van de bezuinigingen, € 487.750 onttrokken om toe te voegen aan de algemene reserve en € 27.000 onttrokken wegens de misgelopen rente op startersleningen. In 2014 is € 40.000 onttrokken wegens de misgelopen rente op startersleningen. In de begroting 2015 is opgenomen dat jaarlijks structureel € 39.000 wordt onttrokken aan deze reserve in verband met het mislopen van rente over de startersleningen. Dit betreft dan ook een reserve met alleen het doel om eventueel misgelopen rente te compenseren. Dit en omdat eerder een deel van deze reserve is toegevoegd aan de algemene reserve maakt naar het oordeel van de inspecteurs dat deze reserve kan vrijvallen.

Reserve BWSW liquidatie GR BWSW, ultimo 2014 € 71.000

In deze reserve is de algemene reserve van de GR BWSW, die in 2017 ophoudt te bestaan, gestort. De vermindering van € 3.000 in zowel 2011 als 2012 betreft een mutatie in de onderverdeling over de deelnemende gemeenten van het eigen vermogen van de GR. Zoals bovenstaand aangegeven is er in 2013 een bedrag van € 487.750 onttrokken aan de reserve GR BWSW in liquidatie en toegevoegd aan de reserve BWSW. Daarnaast is er in 2013 ongeveer € 42.000 onttrokken als gevolg van een herrekening van het resultaat van de GR. De vermindering in 2014 van € 3.000 betreft de afname van het eigen vermogen in 2014 binnen de voormalige GR. Dit is veroorzaakt door de afkoop van leningen eind jaren 90, die in 2014 tegen de nominale waarde zijn doorbetaald aan de aanvrager. Aangezien de GR dus ophoudt te bestaan, kan deze reserve vrijvallen.

Reserve Bomruiming, ultimo 2014 € 3.558.000

Deze reserve is ingesteld voor het opsporen en ruimen van conventionele explosieven uit de Tweede Wereldoorlog binnen de diverse grondexploitaties. In 2010 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties € 3.381.916 uitgekeerd via een specifieke uitkering voor het ruimen van de bommen. Dit bedrag is toegevoegd aan de reserve Bomruiming. In 2011 is er een dotatie gedaan van € 252.700, de volledige uitkering uit het gemeentefonds via de zogenoemde bommenregeling, en hebben er 2 onderzoeken plaatsgevonden waarvan 70% van de kosten (€ 7.000) door deze reserve zijn gedekt. In 2012 is de uitkering van het gemeentefonds van € 280.000 toegevoegd aan de reserve en zijn de lasten (€ 164.000) voor het ruimen van bommen onttrokken aan de reserve. In 2013 is de onttrekking en toevoeging respectievelijk € 196.000 en € 43.000 en in 2014 is dat respectievelijk € 77.000 en € 270.000. Opvallend is dat er in de begroting 2015 geen onttrekking uit en toevoeging aan deze reserve wordt geraamd. Immers het gebruik van de

Iv3 functie 160 (opsporing en ruiming van conventionele explosieven) is verplicht ook bij de raming. De gemeente Vlissingen geeft aan dat bij het opstellen van de primaire programmabegroting 2015 niet bekend was of er toevoegingen dan wel onttrekkingen plaatsvinden. In de loop van het jaar wordt dit gedaan met begrotingswijzigingen.

Per 1 januari 2015 is de bommenregeling in het gemeentefonds gewijzigd. Vanaf 2015 kunnen alle gemeenten in geval van opsporing en ruiming van explosieven een bijdrage van 70% in de kosten ontvangen door het indienen van een raadsbesluit. Uitkering vindt dan achteraf plaats. De vaste jaarlijkse bijdragen voor gemeenten die regelmatig met opsporing en ruiming te maken hebben, de zogenoemde 'veelgebruikers', komen te vervallen. Vooralsnog is er geen maximumbedrag voor de uitkering uit het gemeentefonds bepaald. Wel hebben de fondsbeheerders aangegeven de komende jaren te zullen bezien hoe de financiële omvang van de regeling zich ontwikkelt. Indien nodig zullen maatregelen worden overwogen, zoals een verlaging van het percentage. In de septembercirculaire 2015 is aangegeven dat de gemeente Vlissingen over 2015 op basis van een ingediende aanvraag voor 1 juli 2015 een uitkering ontvangt van € 32.188 (=70% van de gedeclareerde kosten van € 45.982).

Gezien de omvang van dit bedrag, de omvang van de lasten de afgelopen jaren en het feit dat nu 70% wordt vergoed van de werkelijke lasten, is de vraag gerechtvaardigd of de reserve Bomruiming in deze omvang noodzakelijk is en een deel niet beter kan vrijvallen. Twee zaken zijn hierbij van belang. Ten eerste of het reëel is dat 30% van de kosten zo groot is dat de kosten niet ten laste van het bouwplan kunnen komen en dus ten laste van de reserve moeten komen. Ten tweede of het reëel is dat de komende jaren het uit het gemeentefonds te vergoeden percentage van 70% zal dalen. Is voor deze risico's een reserve van deze omvang nodig? Er ligt inmiddels een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) tot aanpassing van de huidige bommenregeling. Op basis van de reactie van de fondsbeheerders van het gemeentefonds op dit advies en op basis van een verdere onderbouwing van Vlissingen m.b.t. de benodigde omvang van deze reserve zal in het rapport over 2016 bekeken worden of een deel van deze reserve kan vrijvallen.

Reserve Aanleg cruisekade, ultimo 2014 € 200.000

Voor de aanleg van een cruisekade binnen het plan Buitenhaven is in 2010 een reservering gedaan van € 4.300.000. Bij de vaststelling van de ontwikkelingsvisie Scheldekwardier is deze reserve in 2011 verminderd met € 900.000. Zoals eerder is vermeld is dit bedrag toegevoegd aan de reserve Grondexploitatie. In 2013 is daarnaast een bedrag van € 3,2 miljoen uit deze reserve toegevoegd aan de algemene reserve. We zien dus dat deze reserve niet gebruikt is voor de realisatie van een cruisekade waaraan zeecruiseschepen kunnen afmeren. De reserve is met het aanvullen van de reserve Grondexploitatie en de algemene reserve grotendeels gebruikt voor andere doeleinden. Alhoewel er nog wel plannen zijn om de cruisekade aan te leggen zal dit waarschijnlijk met gelden van derden plaatsvinden. De resterende € 200.000 kunnen daarom vrijvallen.

Recapitulerend zijn de inspecteurs van oordeel dat de volgende bestemmingsreserves nu vrij kunnen vallen en kunnen worden ingezet om de algemene reserve mee aan te vullen: reserve BWSW, reserve BWSW liquidatie GR BWSW en reserve Aanleg cruisekade. Daarnaast wordt in 2016 en verder bij de reserves Verbetering woningen particulieren, Ouderenhuisvesting, Stadsvernieuwingsgelden, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming verder bekeken of deze geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen.

Voorzieningen

Uit tabel 4.7 blijkt het verloop van de voorzieningen in 2011 t/m 2015. De tabel laat het verloop zien op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen 2011 t/m 2014 en de derde kwartaalrapportage 2015. In de tabel is nog geen rekening gehouden met vrijval en/of inzet van voorzieningen.

De voorzieningen zijn in de periode 2011 t/m 2014 iets afgenomen van € 2,3 miljoen naar € 1,9 miljoen. Dit komt voornamelijk door de daling van de voorziening Voormalige BWSW

Middelburg/Veere. Daar staan stijgingen tegenover van de voorzieningen Pensioenbijdragen wethouders en Wachtgelden oud-bestuurders. Onderstaand wordt per voorziening, die per ultimo 2014 aanwezig is, beoordeeld of het aanhouden ervan en de hoogte strikt nodig is.

Tabel 4.4 Verloop voorzieningen 2011 t/m 2015 (bedragen x € 1.000)

Voorzieningen	Stand jaarrekening 2010	Mutaties 2011	Stand ultimo 2011 na bestemming	Mutaties 2012	Stand ultimo 2012 na bestemming	Mutaties 2013	Stand ultimo 2013 na bestemming	Mutaties 2014	Stand ultimo 2014 na bestemming	Mutaties 2015	Voorlopige Stand 2015
Voorziening Pensioenbijdragen wethouders	348	48	396	422	818	-43	775	124	899		899
Voorziening Spaarverlof	92	-47	45	2	47	-1	46	-3	43		43
Voorziening RGSHG	24	-21	3	-3	0		0		0		0
Voorziening Voormalige BWSW Middelburg/Veere	956	3	959	3	962	-859	103	-2	101		101
Voorziening Wachtgeld oud-bestuurders	570	-211	359	-116	243	655	898	-148	750		750
Voorziening nadeelcompensatie	40	-7	33	11	44	-44	0		0		0
Voorziening Voormalig personeel		73	73	-31	42	-31	11	-11	0		0
Voorziening Onderhoud asfaltwegen	106	-61	45		45	1	46	-46	0		0
Voorziening Onderhoud museum	130		130	46	176	-35	141	-6	135		135
Totaal	2.266	-223	2.043	334	2.377	-357	2.020	-92	1.928	0	1.928

Voorziening Pensioenbijdragen wethouders, ultimo 2014 € 899.000

Deze voorziening is gevormd om te voldoen aan de verplichtingen tot het uitbetalen van wethouderspensionen bij pensionering. In de jaren 2011 t/m 2014 is respectievelijk € 25.000, € 32.000, € 43.000 en € 44.000 uitbetaald aan pensioenbijdragen van wethouders in verband met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de voorziening. Daar staan stortingen tegenover van € 73.000 in 2011 (betreft een uitbetaling van Nationale Nederlanden), €453.000 in 2012 (betreft een extra nodige dotatie vanwege een herijking in verband met een lagere rente, langere levensverwachting en toetreding meerdere wethouders; dotatie is voor 50% bekostigd via een uitkering van de verzekeringsmaatschappij) en € 168.000 in 2014 (betreft een herberekening van het bedrag dat in de toekomst nodig is aan pensioengelden). Het pensioen voor wethouders is geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De Appa-pensioenpremie wordt op het salaris van de wethouder ingehouden. Deze wordt gestort in de kas van de gemeente. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) en de notitie van de commissie Bbv over arbeidskostengerelateerde verplichtingen dienen voorzieningen te worden gevormd voor de rechten op pensioenen die niet verplicht of vrijwillig bij derden (verzekeraar, pensioenfonds) zijn ondergebracht, omdat het over het algemeen gaat om één of enkele personen waarvoor bijzondere arbeidsvoorwaarden gelden. Daarmee is zichtbaar voor welk bedrag oud- en zittende wethouders pensioen hebben opgebouwd. Deze voorziening dient dan ook te worden aangehouden. Overigens loopt er een traject om ook voor de pensioenen van de wethouders één fonds (bij het ABP) te vormen in plaats dat alle gemeenten zelf moeten zorgen voor een pensioenvoorziening. Daarbij is gebleken dat de pensioenvoorzieningen bij de gemeenten niet voldoende zijn om dit fonds te vullen. Het tekort dient indien nodig te worden bekostigd uit de lopende rekening. Dit is een risico.

Voorziening Spaarverlof, ultimo 2014 € 43.000

Deze voorziening is bestemd voor de verplichting van salarisbetaling aan medewerkers die hun ADV-verlof hebben gespaard en dit in de toekomst zullen opnemen. In 2011 is deze voorziening met € 47.000 verminderd omdat de ambtelijke ondersteuning van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) door de gemeente Middelburg is overgenomen. De vermindering op de voorziening Spaarverlof betreft de afwikkeling van de gereserveerde uren van de ambtelijke ondersteuning van de VZG. Dit bedrag is overgemaakt naar de gemeente Middelburg. De vermeerdering in 2012 van € 2.000 betreft een actualisatie van het benodigde bedrag om te voldoen aan de verplichtingen. De uitnames in 2013 en 2014 van respectievelijk € 1.000 en € 3.000 betreffen de opname van een aantal opgebouwde uren. Deze voorziening is gevormd voor toekomstige uitgaven met een onvergelijkbaar jaarlijks volume en dient dan ook in stand te blijven.

Voorziening Voormalige BWSW Middelburg/Veere, ultimo € 101.000

Zie ook de bestemmingsreserves BWSW (Besluit Woninggebonden Subsidies Walcheren) en BWSW liquidatie GR BWSW. Deze voorziening is bestemd voor het gedeelte van Middelburg en Veere van de voormalige gemeenschappelijke regeling (GR) BWSW. De vermeerdering van € 3.000 in zowel 2011 als 2012 betreft een mutatie in de onderverdeling over de deelnemende gemeenten van het eigen vermogen van de GR. In 2013 is besloten om het aandeel van Middelburg en Veere (ongeveer € 858.000) in de GR grotendeels uit te betalen aan de betreffende gemeenten. De vermindering in 2014 betreft de afname van het eigen vermogen van Middelburg en Veere in 2014 binnen de voormalige GR. Dit is veroorzaakt door de afkoop van leningen eind jaren 90, die in 2014 tegen de nominale waarde zijn doorbetaald aan de aanvrager. Het resterende deel van deze voorziening wordt nog uitbetaald aan Middelburg en Vlissingen. De voorziening dient dan ook in stand te blijven.

Voorziening Wachtgeld oud-bestuurders, ultimo 2014 € 750.000

Deze voorziening betreft de verplichtingen inzake het uitbetalen van wachtgeld aan oud-bestuurders. De toevoeging in 2011 en 2012 van respectievelijk € 4.000 en € 2.000 betreft de jaarlijkse actualisatie van de voorziening. De uitname in 2011, 2012, 2013 en 2014 van respectievelijk € 215.000, € 117.000, € 125.000 en € 312.000 betreft de uitbetaling van de wachtgeldverplichting aan oud-bestuurders. In 2013 zijn er twee wethouders vertrokken waardoor er een dotatie heeft plaats gevonden van € 780.000. De dotatie in 2014 van € 164.000 betreft een herberekening van het bedrag dat in de toekomst nodig is voor de uitbetaling van de wachtgeldten aan de oud-bestuurders. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) en de notitie van de commissie Bbv over arbeidskostengerelateerde verplichtingen dienen voorzieningen te worden gevormd voor wachtgeldten van wethouders omdat er sprake is van een onvoorspelbaar en ongelijkmatig kostenpatroon. Deze voorziening dient dan ook in stand te blijven.

Voorziening onderhoud MuZEEum, ultimo 2014 € 135.000

Deze voorziening is gevormd voor het gelijkmatig verdelen van de onderhoudskosten van het Maritiem MuZEEum. Op basis van het onderhoudsplan is in 2012 € 46.000 toegevoegd aan deze voorziening. In 2013 en 2014 zijn de onderhoudskosten van respectievelijk € 35.000 en € 6.000 in mindering gebracht op de voorziening. Deze voorziening kan voornamelijk geheel wordt aangehouden. In de begroting 2015 wordt aangegeven dat er met het bestuur van het MuZEEum wordt overlegd om te komen tot de realisatie van de reductie van 50% van de (gemeentelijke)kosten. Vanuit de gemeente wordt gestreefd naar verlaging van onderhoudskosten en kapitaalslasten vanaf 2016. Dat betekent dat dan een deel van deze voorziening kan vrijvallen.

Verliesvoorziening Grondexploitatie, ultimo 2014 € 34.303.000

Voor afwaardering van de boekwaarden van de diverse grondexploitaties is er een verliesvoorziening gevormd. Deze voorziening is niet zichtbaar aan de passiefzijde van de balans, omdat deze direct in mindering wordt gebracht op de boekwaarden van de grondexploitaties aan de actiefzijde van de balans. In bijlage 4.3 is een overzicht gegeven van het verloop van deze verliesvoorziening. Deze voorziening dient in stand te blijven.

Recapitulerend zijn de inspecteurs van oordeel dat alle voorzieningen moeten worden aangehouden.

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. Tabel 4.5 geeft een voorlopig overzicht van activa per ultimo 2014 waarvan mogelijk de boekwaarde lager is dan de marktwaarde en waar dus stille reserves op rusten.

In de begroting 2015 geeft Vlissingen met betrekking tot de stille reserves aan dat voor de bezittingen die vrij verhandelbaar zijn er wordt uitgegaan van een PM bedrag omdat hierover geen inschattingen zijn te maken. Daarnaast wordt aangegeven dat de werkelijke waarde van de gemeentelijke aandelen in de Bank Nederlandse Gemeenten en Delta Nutsbedrijven vermoedelijk hoger is dan de nominale waarde (verkrijgingsprijs), echter aangezien de aandelen niet vrij verhandelbaar zijn kan deze meerwaarde (stille reserve) niet worden opgenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit.

**Tabel 4.5 Activa met mogelijk stille reserves per ultimo 2014
(bedragen x € 1.000)**

Activa	Boekwaarde per 31-12-2014
Gebouwen	PM
Kunst	PM
N.V. Delta, 880 aandelen (= 5,76%)	399
N.V. BNG, 70.356 aandelen	176
Trainingscentrum Vlissingen BV 150 aandelen (100%)	0
Stadsgewestelijk Zwembad B.V. 20 aandelen (= 50%)	9
Holding Zeeuwse Visveilingen 1.985.013 aandelen (= 65%)	1.985
Dataland B.V. 25.400 certificaten van aandelen	3
B.V. Britannia-Watertoren 3.000 aandelen (= 100%)	0
Totaal	2.572

De gemeente geeft aan dat er inmiddels een aantal trajecten in gang zijn gezet. Zo is in het accommodatiebeleid opgenomen dat gebouwen die niet nodig zijn worden afgestoten. Daarnaast is voor de aandelen Trainingscentrum Vlissingen een verkooptraject opgestart. Ook is aan de Raad van Commissarissen van de Visveilingen gevraagd om een bedrijfsstrategie op te stellen waarbij ook de rol van de gemeente zal worden meegenomen. Britannia is een BV waar geen activiteiten meer in plaats vinden behalve de afwikkeling van de verkoop van het pand.

In het rapport over 2016 zal verder ingegaan worden op de stille reserves. Er zal dan een onderzoek moeten plaatsvinden naar de aanwezigheid van de stille reserves, de hoogte ervan en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan.

4.5 Conclusie

In 2015 (stand derde kwartaalrapportage) zou een geraamde negatieve algemene reserve zijn ontstaan van € 7,569 miljoen zonder de artikel 12-aanvraag van de gemeente. Op grond van de artikel 12-handleiding is de geraamde negatieve algemene reserve op basis van het verloop vanaf 2011 gesplitst in een positief deel van € 20,546 miljoen voor de 'normale' exploitatie en een negatief deel van € 28,115 miljoen die betrekking heeft op de grondexploitatie. Het negatieve deel van deze algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

Indien een gemeente door grondexploitatie in de financiële problemen komt dient sprake te zijn van een maximale eigen inspanning om de negatieve reserve weg te werken. De provinciale toezichthouder kan hierbij een termijn van maximaal 10 jaar toestaan in plaats van de gebruikelijke 4 jaar om de negatieve reserve te saneren. Indien de termijn van 10 jaar voor Vlissingen in 2015 zou ingaan 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. De aanpak van de artikel 12-inspecteur is dat door onderzoek eerst een volledig beeld ontstaat van de financiële problematiek van de gemeente en dat in de daarop volgende fase kan worden vastgesteld wat de gemeente zelf kan bijdragen aan de oplossing van die problematiek. Pas op dat moment en dus niet op voorhand zal blijken in welke mate artikel 12 steun nodig is voor

het saneren van de negatieve reserve en het oplossen van de grondexploitatieproblematiek van Vlissingen.

Het begin van de looptijd van de saneringstermijn van vooralsnog maximaal 10 jaar van de negatieve algemene reserve zal daarom pas starten in de jaarschijf van de meerjarenraming waarin naar het oordeel van de inspecteurs de gemeentelijke bijdrage aan die sanering is gemaximeerd. 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. Afgezien van de bepaling van het begin van de looptijd van de saneringstermijn zijn overigens alle aandacht en maatregelen sinds de start van de artikel 12-procedure van Vlissingen gericht geweest op inzicht krijgen in en oplossen van de financiële problematiek van de gemeente.

Bij de bestemmingsreserves zijn de inspecteurs van oordeel dat de volgende bestemmingsreserves nu vrij kunnen vallen en kunnen worden ingezet om de algemene reserve mee aan te vullen: reserve BWSW (Besluit Woninggebonden Subsidies Walcheren), reserve BWSW liquidatie GR BWSW en reserve Aanleg cruisekade. Daarnaast wordt in 2016 en verder bij de reserves Verbetering woningen particulieren, Ouderenhuisvesting, Stadsvernieuwingsgelden, Bovenwijkse voorzieningen en Bomruiming bekeken of deze geheel of gedeeltelijk kunnen vrijvallen.

Bij de voorzieningen is geoordeeld dat deze nu allemaal moeten worden aangehouden.

In het rapport over 2016 en verder zal verder ingegaan worden op de stille reserves. Er zal dan een onderzoek moeten plaatsvinden naar de aanwezigheid van de stille reserves, de hoogte ervan en de eventuele verkoopbaarheid van de betreffende activa en de consequenties daarvan.

5 Eigen inkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 getoetst of de gemeente voldaan heeft aan de toelatingseisen van artikel 12 met betrekking tot het belastingpakket 2015. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de overige heffingen (paragraaf 5.3), de woonlasten (paragraaf 5.4) en kwijtschelding (paragraaf 5.5). Paragraaf 5.6 sluit vervolgens af met enkele conclusies.

5.2 Belastingpakket 2015

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

Voor 2015 gelden de volgende minimumnormen:

- OZB : 0,1790% 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 het navolgende wordt nagegaan of, en in hoeverre, de gemeente Vlissingen aan deze eisen voldoet.

Tabel 5.1 Vergelijking van tarieven gemeente met rektarief en normtarief artikel 12 van de Fvw en de daarbij behorende opbrengsten 2015²

Vlissingen	woningen	niet-woningen gebruikers	niet-woningen eigenaren	totaal
Waarde onroerende zaken ¹	3.311.000.000	1.183.000.000	1.222.500.000	5.716.500.000
Tarief als percentage van de WOZ-waarde ²	0,1391	0,2549	0,3210	
Opbrengst op basis van waarde gemeentefonds	4.605.601	3.015.467	3.923.736	11.544.804
Rektarieven gemeentefonds als percentage van de WOZ-waarde	0,1135	0,1213	0,1504	
Opbrengst bij rektarieven	3.757.985	1.434.979	1.838.640	7.031.604
Meeropbrengst ten opzichte van de rektarieven	847.616	1.580.488	2.085.096	4.513.200
Gemiddeld tarief OZB gemeente als percentage van de WOZ-waarde				0,2020
Normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw als percentage van de WOZ-waarde				0,1790
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				0,1790
Normopbrengst OZB op basis van gecorrigeerd normtarief OZB voor toelating tot artikel 12 van de Fvw				10.232.535
Opbrengst OZB volgens begroting ³				10.650.580
Meeropbrengst ten opzichte van normopbrengst				418.045

1. gegevens algemene uitkering gemeentefonds

2. gegevens website COELO-atlas gemeentelijke woonlasten

3. geraamd op functies 931 en 932

² De waarden onroerende zaken wijken hier iets af van de gebruikte waarden in de tussenrapportage. De reden is dat in de tussenrapportage gebruik is gemaakt van de waarden uit de septembercirculaire 2014. Hier worden echter de waarden van de betaalmaand februari 2015 gebruikt.

Reiniging

In onderstaande tabel 5.2 staan voor de jaren 2010 t/m 2015 de lasten van de reiniging (functies 721 en 725) inclusief de kwijtscheldingen en de baten. Voor de jaren 2010 t/m 2013 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2014 en 2015 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten.

Tabel 5.2 Lasten en baten reiniging Vlissingen 2010-2015
(bedragen x € 1000)

Reiniging (bedragen x € 1000)	2010*	2011*	2012*	2013*	2014**	2015**
Lasten (functies 721 en 725)	4.783	5.012	4.772	4.761	5.149	5.267
Baten (functies 721 en 725)	6.528	6.786	6.853	7.208	6.903	7.000
Dekking	1.746	1.774	2.082	2.448	1.754	1.732

* jaren 2010 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2015 op basis van begroting

Uit de tabel blijkt dat in de jaren 2010 t/m 2015 de lasten van de reiniging volledig worden gedekt door de afvalstoffenheffing. Wel neemt de 'overdekking' na een stijging tot en met 2013 vanaf 2014 af. Opvallend zijn de daling van de lasten in 2012, de stijging van de lasten in 2014 en de daling van de baten in 2014.

Tabel 5.3 Berekening dekkingspercentage reiniging 2015 bij doorrekening BTW

Onderdeel	Begroting 2015	BTW	Totaal
608001 Inzameling huisafval restafval	3.170.910	446.770	3.617.680
608002 Inzameling huisafval groente/fruit/tuin	607.980	66.150	674.130
608003 Inzameling huisafval grofvuil	175.780	14.580	190.360
608004 Inzameling huisafval papier	246.690	27.890	274.580
608005 Inzameling huisafval glas	64.640	11.140	75.780
608006 Inzameling huisafval KGA/KCA	14.610	2.540	17.150
608007 Inzameling huisafval Wit- en Bruingoed	18.650		18.650
608008 Inzameling huisafval metalen	18.270	230	18.500
608013 Inzameling huisafval kunststoffen	90.910		90.910
Toerekening kosten samenw erking	87.000		87.000
Bedrijfsafval	14.690		14.690
607901 Milieustraat	828.230	173.920	1.002.150
607902 Ontruimingen	15.940		15.940
600901 Straatreiniging*	378.312	16.630	394.942
605102 Kwijtschelding	451.810		451.810
Investerings Inzameling huisafval/restafval 2015 (kapitaallasten)	6.400		6.400
Totaal lasten op basis van begroting 2015	6.190.822	759.850	6.950.672
607902 Ontruimingen	7.100		7.100
Bedrijfsafval	43.220		43.220
608009 Inzameling huisafval afvalstoffenheffing	6.811.590		6.811.590
608010 Inzameling huisafval Algemeen inkomsten	22.120		22.120
608012 Inzameling huisafval papier inkomsten	115.600		115.600
Totaal baten op basis van begroting 2015	6.999.630		6.999.630
Dekkingspercentage bij tarieven 2015			100,70%

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

De gemeente Vlissingen geeft aan dat de daling van de dekking vanaf 2014 waarschijnlijk te maken heeft met de toevoeging aan de egalisatiereserve. De daling van de lasten in 2012 komt door lagere kosten vuilafvoer en omdat minder uren zijn doorberekend. De stijging van de lasten in 2014 wordt veroorzaakt door kosten voor uitzendkrachten die

vanaf 2014 verantwoord worden op het product Afvalverwijdering. Voordien werden ze geboekt op de kostenplaatsen. Daarnaast waren er in 2014 hogere kosten voor vuilafvoer. Er is iets meer afgevoerd tegen een iets hoger tarief, maar omdat het in tonnages berekend wordt is het snel een groter verschil. Alhoewel de tabel op basis van Iv3 aangeeft dat de baten in 2014 zijn gedaald, zijn deze in werkelijkheid gestegen. Dit is echter verwerkt via begrotingswijzigingen in 2014. De hogere baten kenen verschillende oorzaken, onder andere door een hogere prijs per kilogram papier en door een hogere realisatie afvalstoffenheffing.

De in tabel 5.2 gepresenteerde overdekking is voornamelijk het gevolg van de BTW. Bij de berekening van de tarieven mag de BTW immers als last worden meegerekend. Als voor 2015 het BTW-aandeel wordt meegerekend bij de totale lasten van de reiniging dan ontstaat het beeld in tabel 5.3. Er resteert dan een kleine overdekking bij een dekkingspercentage van 100,7%. In tabel 5.1 wordt daarom aangegeven dat er geen correctie plaats hoeft plaats te vinden van het artikel 12-normtraief voor OZB in verband met onderdekking reiniging.

De lasten exclusief BTW in tabel 5.3 (€ 6.190.822) sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.2 (€ 5.267.000). Dit komt omdat de lasten met betrekking tot de toerekening kosten samenwerking (€ 87.000), straatreiniging (€ 378.312), kwijschelding (€ 451.810) en investeringen 2015 (kapitaallasten) (€ 6.400) niet op de functies 721 of 725 zijn geboekt maar op andere functies.

In tabel 5.4 staat de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing.

Tabel 5.4 Ontwikkeling tarieven reiniging 2010-2015

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

Door Vlissingen wordt er niet gedifferentieerd tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. De belangrijkste redenen die hieraan bij de bestuurlijke besluitvorming ten grondslag hebben gelegen zijn:

- De dienstverlening is ongeveer hetzelfde, de vaste kosten zijn een zeer groot bestanddeel van de (integrale) kostprijs.
- De differentiaties zijn daarom beperkt als het gaat om absolute bedragen.
- Wanneer een gedifferentieerd tarief wordt ingevoerd betekent dit bij eenzelfde opbrengst dat het tarief voor alleenstaanden omlaag gaat en voor de gezinnen omhoog gaat.

Riolering

In onderstaande tabel 5.5 zijn voor de jaren 2010 t/m 2015 de nettolasten van de riolering (functies 722 en 726), inclusief veegkosten, af- en ontwateringssytemen en kwijscheldingen, en de nettobaten opgenomen. Voor de jaren 2010 t/m 2013 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2014 en 2015 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten.

Tabel 5.5 Lasten en baten riolering Vlissingen 2010-2015 (bedragen x € 1000)

Riolering (bedragen x € 1000)	2010*	2011*	2012*	2013*	2014**	2015**
Lasten (functies 722 en 726)	2.994	3.283	3.480	3.683	3.607	4.707
Baten (functies 722 en 726)	4.038	4.100	4.148	4.523	4.638	5.960
Baten (verfijning riolering en maatstaven cluster GF)	31	0	0	0	0	0
Dekking	1.076	817	668	840	1.031	1.252

* jaren 2010 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2015 op basis van begroting

In de tabel zien we dat voor alle jaren 2010 t/m 2015 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. De reden hiervoor is dat de tarieven (zie ook tabel 5.7) fors zijn verhoogd in 2015 voor het wegwerken van een vervangingsachterstand bij de riolering en daarnaast omdat besloten is extra te sparen voor het toegroeien naar een ideaalcomplex bij de riolering. Op basis van een inspectie van het volledige riool is er becijferd dat er nog € 12 miljoen aan vervangingsachterstand is in Vlissingen. In het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) Vlissingen 2013-2017 is becijferd dat om deze vervangingsachterstand binnen 5 jaar in te lopen de lasten in die vijf jaar (2014-2018) moeten worden verhoogd met gemiddeld 9,2% per jaar. De gemeenteraad heeft op 23 januari 2014 het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (VGRP) Vlissingen 2013-2017 vastgesteld en de ambitie uitgesproken uit te gaan van optimaal beheer te realiseren in een termijn van 10 jaar (gerekend vanaf 2013). Hierdoor zou de noodzakelijke tariefstijging gedurende 10 jaar uitkomen op gemiddeld 6% per jaar. De gemeenteraad heeft echter op 18 december 2014 op basis van een raadsvoorstel Voorziening Riolering besloten de investeringen voor vervangingsachterstand niet in 10 jaar in te lopen maar over 14 jaar te spreiden (tot 2028) en daarnaast om na 2028 te komen tot een ideaalcomplex. De tarieven worden daarvoor de komende jaren met ingang van 2015 met gemiddeld 9% per jaar verhoogd, met een piek in 2015 van ongeveer 26%. De extra opbrengsten boven de lasten worden in een egalisatievoorziening gestort die wordt gebruikt om na 2028 te komen tot het ideaalcomplex waarbij de investeringen direct ten lasten van de egalisatievoorziening gebracht kunnen worden.

Het is opmerkelijk dat gekozen wordt voor het toegroeien naar een ideaalcomplex. De rioollasten stijgen daardoor meer dan strikt gezien noodzakelijk. Het rioolrecht zal door de dubbele lasten (kapitaallasten en sparen voor vervangingsreserve) meer stijgen dan strikt gezien noodzakelijk. De lastenverzwaring kan beter (via de OZB) worden gebruikt om het structurele tekort in het kader van artikel 12 mede weg te werken.

**Tabel 5.6 Berekening dekkingspercentage riolering 2015
bij doorrekening BTW**

Onderdeel	Begroting 2015	BTW	Totaal
608201 Doelmatig onderhoud riool (exclusief baggerkosten)	2.998.220	504.830	3.503.050
608202 Rioolbeheer/ kolkaansluitingen	246.720	15.880	262.600
608203 Rioolbeheer huisaansluitingen	8.900	1.360	10.260
608204 Rioolbeheer rioolgemalen	320.850	34.950	355.800
Toerekening kosten samenwerking	180.000		180.000
600901 Straatreiniging*	415.690	15.040	430.730
605102 Kwijtschelding	64.540		64.540
Investeringen incl GVRP (kapitaallasten)	131.150		131.150
Dotatie voorziening riolering	1.132.725		1.132.725
Totaal lasten op basis van begroting 2015	5.498.795	572.060	6.070.855
608203 Rioolbeheer huisaansluitingen	41.780		41.780
608205 Aansluitvergunning riolering	4.990		4.990
608205 Baten riolering	5.913.015		5.913.015
			0
Totaal baten op basis van begroting 2015	5.959.785		5.959.785
Dekkingspercentage bij tarieven 2015			98,17%

* Kosten straatreiniging worden voor 25% doorbelast aan de riolering

Voor de riolering geldt dat de bovenstaand in 2015 gepresenteerde overdekking voor een deel het gevolg is van de BTW. Als voor 2015 het BTW-aandeel wordt meerekenend in de totale lasten van de riolering dan ontstaat het beeld in tabel 5.6. Er resteert dan in 2015 een kleine onderdekking van 98,17% die veroorzaakt wordt door de begrote dotatie in de voorziening riolering. Bij jaarrekening 2015 wordt echter bekend wat de daadwerkelijke storting in de voorziening is. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de lasten van

de riolering volledig worden gedekt door de opbrengst van de rioolheffingen. In tabel 5.1 wordt daarom aangegeven dat er geen correctie plaats hoeft te vinden van het artikel 12-normtraief voor OZB in verband met onderdekking riolering.

De lasten exclusief BTW in tabel 5.5 (€ 4.707.000) sluiten niet aan met de lasten in tabel 5.6 (€5.498.795). Dit wordt verklaard omdat de volgende onderdelen niet worden geboekt op de functies 722 of 726:

- Toerekening kosten samenwerking (€ 180.000).
- Straatreiniging (€ 415.690).
- Kwijtschelding (€ 64.540).
- Investerings inclusief GVTP (kapitaallasten) (€ 131.150).

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

Tabel 5.7 Ontwikkeling tarieven riolering 2010-2015

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

Ook bij de riolering wordt er in Vlissingen geen onderscheid gemaakt tussen eenpersoons- en meer persoonshuishoudens. Zoals aangegeven stijgen de tarieven in 2015 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.

Onroerende-zaakbelastingen (OZB)

Omdat bij zowel de reiniging als de riolering sprake is van een volledige lastendekking, volstaat bij de OZB een percentage van 0,1790% van de WOZ-waarde. Vlissingen maakt bij de OZB in 2015 gebruik van de mogelijkheid te differentiëren bij de percentages. Voor woningen bedraagt het percentage 2015 voor de eigenaren 0,1391%. Voor de niet-woningen ligt het percentage in 2015 voor de gebruikers op 0,2549% en voor de eigenaren op 0,3210%. Het gewogen gemiddelde percentage 2015 komt in Vlissingen, rekening houdend met de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen, zoals blijkt uit tabel 5.1, uit op 0,2020%. Dat is 135% van het landelijke gemiddelde. Dit percentage van 0,2020% ligt ruim boven de norm van 0,1790% (120% van het landelijk gemiddelde). Daarmee voldoet de gemeente Vlissingen voor wat betreft het belastingpakket dus aan de toelatingseis voor artikel 12 Fw.

De artikel 12-handleiding geeft aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te leggen. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag niet uitgesloten. 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 Scheldekwardier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste berekeningen van de 2e herziening 2015, is naar het zich thans laat aanzien, mede op basis van de second opinion, van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.
- Het Bbv-kengetal belastingcapaciteit is voor de gemeente Vlissingen 100% (zie bijlage 3.1). De woonlasten liggen dus op het landelijk gemiddelde en zijn relatief laag voor een gemeente die een beroep doet op artikel 12. Er is in Vlissingen dan ook nog ruimte om de woonlasten te verhogen.

De inspecteurs zijn daarom van mening dat vooralsnog het 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 Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12 opnieuw worden beoordeeld.

5.3 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 5.8 met het gemiddelde van de zogenoemde selectiegroep voor de periode 2012 t/m 2015. Voor deze vergelijking bestaat deze 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. In bijlage 5.1 staan de opbrengsten per inwoner van de afzonderlijke selectiegemeenten. De jaren 2012 en 2013 zijn op basis van jaarrekeningen en de jaren 2014 en 2015 op basis van de begrotingen.

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

Tabel 5.8 Gemeentelijke heffingen Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2012-2015 (bedragen x € 1)

Heffingen	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2012*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2012*	Vershil per inw. (x € 1) 2012*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2013*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2013*	Vershil per inw. (x € 1) 2013*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2014**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2014**	Vershil per inw. (x € 1) 2014**	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2015**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2015**	Vershil per inw. (x € 1) 2015**
Secretarieleges	12	16	4	10	15	5	11	14	3	11	13	2
Leges bouw vergunningen	16	16	0	11	12	1	15	18	3	14	21	7
Hondenbelasting	4	6	2	5	7	2	5	6	1	5	7	2
Parkeerbelasting	39	66	27	38	63	26	41	69	28	40	69	29
Toeristenbelasting	3	5	2	3	4	1	3	5	2	3	5	2
Forensenbelasting	0	2	2	0	3	3	0	3	3	0	3	3
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	-1	4	5	9	5	-4	4	6	2	5	5	1
Reclamebelasting	1	0	-1	2	0	-2	1	0	-1	1	0	-1
Subtotaal overige heffingen	76	114	39	76	109	32	81	121	41	79	123	44
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	117	150	33	115	155	39	116	155	39	117	157	41
Rioolrecht	81	93	12	84	101	17	87	103	16	91	133	42
Onroerendezaakbelastingen	186	228	41	194	219	25	197	236	39	202	240	38
Subtotaal belastingpakket	384	471	87	394	475	82	400	494	94	410	530	120
Totaal-generaal	460	585	126	470	584	114	480	615	135	489	653	164

* jaren 2012 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2015 op basis van begroting

Bij het totaal van de heffingen, onderdeel overige heffingen, in de gemeente Vlissingen en de selectiegroep moet worden geconstateerd dat de gemeente Vlissingen hieruit in alle jaren gemiddeld per inwoner fors meer aan inkomsten genereert. Deze meeropbrengsten worden vooral verklaard door een hogere parkeerbelasting. Zoals blijkt uit tabel 5.8 heft de gemeente Vlissingen precariobelasting tot en met 2015 en wil het daarnaast in 2016 deze belasting verhogen. Omdat er een kans bestaat dat er definitieve regelgeving komt met betrekking tot het afschaffen van de precariobelasting op kabels en leidingen, is het onzeker of deze belasting, die niet specifiek geheel ten laste komt van de inwoners van Vlissingen, ook in de komende jaren nog daadwerkelijk geïnd kan worden. Dit vormt een risico hetgeen er toe heeft geleid dat Vlissingen deze precariobelasting incidenteel heeft geraamd in 2016.

Bij de heffingen die tot het belastingpakket worden gerekend is er ook sprake van aanzienlijk hogere belastingen per inwoner dan het gemiddelde van de selectiegroep in de periode 2012-2015 en dit verschil neemt in die periode ook toe. Alle selectiegemeenten zitten onder het niveau van Vlissingen. Aan OZB brengen de selectiegemeenten in 2015 per inwoner € 38 minder op. Voor wat betreft de rioolheffing zit Vlissingen in 2015 € 42 per inwoner boven het gemiddelde van de selectiegroep. Ook hier zien we het effect van de forse tariefsstijging bij de riolering in 2015, want in 2014 was het verschil met de selectiegroep nog € 16. Bij de reinigingsheffing zit Vlissingen € 41 per inwoner boven het gemiddelde van de selectiegroep in 2015.

5.4 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 geschat.

In tabel 5.9 wordt de lastendruk van Vlissingen vergeleken met de klassieke selectiegroep voor de periode 2012 t/m 2015. In bijlage 5.2 staat de lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Tabel 5.9 Lastendruk Vlissingen per inwoner vergeleken met de selectiegroep 2012-2015 (in euro's per huishouden)

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

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

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

Uit tabel 5.9 blijkt dat voor een gemiddeld meerpersoonshuishouden de lokale woonlasten in 2015 met € 776 in Vlissingen 11,5% hoger liggen dan het gemiddelde van € 687 van de selectiegroep. Dit verschil loopt op in de periode 2012-2015. Het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt veroorzaakt door hogere woonlastendruk bij de reinigingsrecht meerpersoonshuishouden, reinigingsrecht eenpersoonshuishouden en rioolrecht eigenaren. Daar staat een lagere woonlastendruk tegenover bij de rioolrecht meerpersoonshuishouden, rioolrecht eenpersoonshuishouden en OZB-woningen. Bij de OZB-woningen komt dat doordat de WOZ-waarde in Vlissingen beduidend lager is dan in de selectiegemeenten (zie hiervoor ook tabel 5.10).

In overweging wordt gegeven om op het cluster Riolering en reiniging, uitgaande van lastendekkende tarieven, te streven naar bezuinigingen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassingen in het niveau van dienstverlening, waardoor de stijging van de woonlastendruk door eventueel hogere OZB-tarieven waar mogelijk deels wordt opgevangen. Op basis van de hogere tarieven voor met name de afvalstoffenheffing en gedeeltelijk voor de rioolheffing in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep is er mogelijk ruimte voor dergelijke verschuivingen. De toekomstige stijging van de rioolheffing kan worden beperkt door het streven naar een ideaalcomplex uit te stellen.

Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen

In tabel 5.10 staat een overzicht van de OZB-tarieven en waarden woningen en niet-woningen voor de periode 2012 t/m 2015 van Vlissingen en het gemiddelde van de selectiegroep. In bijlage 5.3 staan de tarieven en waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Tabel 5.10 OZB-tarieven woningen en niet-woningen Vlissingen vergeleken met de selectiegroep 2012-2015

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 2012	4.073	1.175	1.175	6.424	45.588	140.919	0,1088	0,1713	0,2101	0,1387
Vlissingen 2012	3.788	1.310	1.310	6.407	44.502	143.971	0,1175	0,2136	0,2689	0,1681
Verschil 2012	-285	134	134	-17	-1.086	3.052	0,0087	0,0423	0,0588	0,0293
Gemiddelde selectiegroep 2013	3.953	1.137	1.164	6.254	45.668	136.954	0,1172	0,1817	0,2249	0,1490
Vlissingen 2013	3.681	1.276	1.319	6.276	44.451	141.178	0,1242	0,2277	0,2867	0,1794
Verschil 2013	-272	139	155	21	-1.217	4.224	0,0070	0,0460	0,0618	0,0304
Gemiddelde selectiegroep 2014	3.732	1.087	1.113	5.932	45.668	129.895	0,1280	0,1937	0,2388	0,1608
Vlissingen 2014	3.434	1.231	1.272	5.937	44.451	133.563	0,1355	0,2459	0,3096	0,1957
Verschil 2014	-298	144	159	5	-1.217	3.667	0,0075	0,0522	0,0708	0,0349
Gemiddelde selectiegroep 2015	3.643	1.067	1.098	5.808	45.644	127.242	0,1344	0,2082	0,2554	0,1709
Vlissingen 2015	3.311	1.183	1.223	5.717	44.444	128.623	0,1391	0,2549	0,3210	0,2020
Verschil 2015	-332	116	125	-91	-1.200	1.381	0,0047	0,0467	0,0655	0,0311

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Uit de tabel blijkt dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Vlissingen in de periode 2012-2015 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).

Als we kijken naar de WOZ-waarden dan zien we dat de waarde van de woningen in Vlissingen lager ligt dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit heeft dus een dempend effect op de OZB-opbrengst en woonlasten per huishouden. Daarentegen zijn de waarden van niet-woningen hoger in Vlissingen.

Uit de tabel 5.8 blijkt dat Vlissingen hogere OZB heeft dan het gemiddelde van de selectiegroep. Uit tabel 5.10 blijkt dat het OZB-tarief woningen van Vlissingen 3,5% hoger ligt dan dat van de selectiegemeenten in 2015. De gemiddelde woningwaarde in Vlissingen ligt daarentegen 9,1% lager dan in de selectiegemeenten in 2015. 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 2015. Gemiddeld 8,5% lager dan in de selectiegemeenten. De hogere OZB-opbrengst in Vlissingen ten opzichte

van het gemiddelde van de selectiegroep wordt dan ook volledig gegenereerd door hogere tarieven en hogere WOZ-waarden bij de niet-woningen.

5.5 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.

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 5.5 staan de kwijtscheldingsbedragen van de gemeente Vlissingen (stand derde kwartaalrapportage).

**Tabel 5.11 Kwijtscheldingsbedragen Vlissingen
(bedragen in euro's)**

Gemeentelijke belasting	Begrote kwijtschelding 2015
Afvalstoffenheffing	570
Rioolheffing	107
Totaal	677

In de kwartaalrapportages 2015 (tot en met derde kwartaalrapportage) is het budget voor kwijtschelding verhoogd met in totaal € 160.000. De oorzaken van de toename zijn:

- De toename van het belastingbedrag door de verhoging van de rioolheffing in 2015.
- De al in de praktijk toegepaste verruiming van de kwijtscheldingsnorm.
- De sociale structuur van de gemeente Vlissingen waardoor het aantal gehonoreerde kwijtscheldingsverzoeken ook in 2015 stijgt.

5.6 Conclusie

De afvalstoffenheffing is volledig kostendekkend. Bij de riolering is sprake van een onderdekking. Dit komt door de begrote dotatie van € 1.132.725 aan de voorziening riolering. De definitieve storting in deze voorziening wordt echter bij de jaarrekening 2015 bepaald. Voor 100% kostendekkendheid kan de storting maximaal € 1.021.655 zijn. Deze voorziening wordt gevormd 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. Het is opmerkelijk dat nu gekozen wordt voor het toegroeien naar een ideaalcomplex. De rioollasten stijgen daardoor meer dan strikt gezien noodzakelijk. De lastenverzwaring kan beter (via de OZB) worden gebruikt om het structurele tekort in het kader van artikel 12 mede weg te werken.

Het gewogen gemiddelde percentage van de OZB in Vlissingen ligt met 0,2020% (135% van het landelijk gemiddelde) boven het percentage van 0,1790% (120% van het landelijk gemiddelde), het percentage dat voor artikel 12 geldt voor het jaar 2015. Dit betekent dat aan het redelijk peil voor artikel 12 in 2015 wordt voldaan door Vlissingen. De in de jaarschijf 2016 gehanteerde consumentenprijsindex van 0% resulteert er in dat in 2016 de OZB-tarieven niet worden verhoogd. Wel wordt als bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek in 2016 een precariobelasting ingevoerd op kabels en leidingen, waarvan de opbrengst wordt geraamd op € 0,9 miljoen.

De artikel 12-handleiding geeft aan dat in geval dat de artikel 12-status de gemeente (deels) valt te verwijten het altijd mogelijk is om nadere belastingvoorschriften op te

leggen. In de regel tot een opslag van 40% boven het werkelijk gewogen landelijk gemiddelde voor OZB, maar in uitzonderingsgevallen, o.a. bij grondexploitatieproblematiek, is ook een nog hogere opslag niet uitgesloten. 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 Scheldekwardier. Tekorten in de grondexploitatie kunnen niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewenteld. Het betreft immers veelal bedrijfsmatige risico's waar de risicoaansprakelijkheid bij de gemeente ligt en waarbij terughoudendheid past van het betrekken van verliezen in die sfeer bij het relevante tekort in het kader van artikel 12.
- De omvang van financiële problematiek van Vlissingen, in het bijzonder van de grondexploitatie, zoals naar voren komt uit de eerste berekeningen van de 2^e herziening 2015, is naar het zich thans laat aanzien, mede op basis van de second opinion, van dusdanige omvang dat een extra opslag te rechtvaardigen is.
- Het Bbv-kengetal belastingcapaciteit is voor de gemeente Vlissingen 100% (zie bijlage 3.1). De woonlasten liggen dus op het landelijk gemiddelde en zijn relatief laag voor een gemeente die een beroep doet op artikel 12. Er is in Vlissingen dan ook nog ruimte om de woonlasten te verhogen.

De inspecteurs zijn daarom van mening dat vooralsnog het 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 Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft kan dit in het volgende artikel 12 opnieuw worden beoordeeld.

De overige belastingen en heffingen liggen in Vlissingen op een beduidend hoger niveau dan het gemiddelde van de selectiegroep. Dit wordt met name veroorzaakt door de parkeerbelasting. De leges bouwvergunningen dragen in mindere mate hieraan bij.

De belastingdruk (OZB, reinigingsrecht en rioolheffing) voor een meerpersoonshuishouden en eenpersoonshuishouden ligt in Vlissingen in 2015 respectievelijk € 89 (11,5%) respectievelijk € 160 (20,6%) aanzienlijk hoger dan gemiddeld in de selectiegroep. Het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep wordt veroorzaakt door hogere woonlastendruk bij het reinigingsrecht meerpersoonshuishouden, reinigingsrecht eenpersoonshuishouden en rioolrecht eigenaren. Daar staat een lagere woonlastendruk tegenover bij het rioolrecht meerpersoonshuishouden, rioolrecht eenpersoonshuishouden en OZB-woningen. Bij de OZB-woningen komt dat doordat de WOZ-waarde in Vlissingen beduidend lager is dan in de selectiegemeenten.

In overweging wordt gegeven om op het cluster Riolerij en reiniging, uitgaande van lastendekkende tarieven, te streven naar bezuinigingen, bijvoorbeeld in de vorm van aanpassingen in het niveau van dienstverlening, waardoor stijging van de woonlastendruk door eventueel hogere OZB-tarieven waar mogelijk deels wordt opgevangen. Op basis van de hogere tarieven voor met name de afvalstoffenheffing en gedeeltelijk voor de rioolheffing in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep is er mogelijk ruimte voor dergelijke verschuivingen. De toekomstige stijging van de rioolheffing kan worden beperkt door het streven naar een ideaalcomplex uit te stellen.

Bij de vergelijking van de OZB-tarieven woningen en niet-woningen komt naar voren dat in 2015 de selectiegemeenten gemiddeld over een lager tarief beschikken. Het OZB-tarief woningen van Vlissingen ligt 3,5% hoger dan dat van de selectiegemeenten in 2015. De gemiddelde woningwaarde in Vlissingen ligt daarentegen 9,1% lager dan in de selectiegemeenten in 2015. 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 2015. Gemiddeld 8,5% lager dan in de selectiegemeenten. De hogere OZB-opbrengst in Vlissingen ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep wordt dan ook volledig gegenereerd door hogere tarieven en hogere WOZ-waarden bij de niet-woningen.

6 DE NETTOLASTEN VERGELEKEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag:

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

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

Bij die clusters waar Vlissingen in 2015 fors overschrijdt of onderschrijdt (> €15 per inwoner) zal met behulp van onderstaande vergelijkingen beoordeeld worden of dit beeld wordt bevestigd of tot een onredelijke uitkomst leidt:

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

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

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

Deze vergelijkingen van de nettolasten van de gemeente Vlissingen (clusteranalyse) geven een eerste richting van bezuinigingsmogelijkheden. Het vergt dan ook verdiepend onderzoek door de gemeente om te bepalen in hoeverre verder bezuinigingen daadwerkelijk mogelijk zijn. Met het doorlopen van de clusters zal de gemeente moeten kijken welke mogelijkheden er nog daadwerkelijk op de clusters zitten om tot het clusterniveau van het gemeentefonds te komen. Hierbij kan vergelijking met de selectiegemeenten helpen.

Na deze inleiding wordt in paragraaf 6.2 het referentiekader geschetst van deze analyse, alvorens in paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de vergelijking met zichzelf. In paragraaf 6.4

wordt dan vervolgens een toelichting gegeven bij de verschillen per cluster, waarbij ingegaan wordt op bovenstaande bij de punten 1 tot en met 3 geschetste vergelijkingen. In paragraaf 6.5 staan dan tot slot de conclusies.

6.2 Referentiekader

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

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

Om inzicht te kunnen krijgen in de positie van de gemeente Vlissingen en de ontwikkeling daarin worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de geraamde nettolasten 2014 en 2015 en de werkelijke nettolasten 2010 tot en met 2013 van de gemeente. Gebruik daarbij is gemaakt van de Iv3 van de begrotingen 2014 en 2015 en van de Iv3 van de rekeningen 2010 tot en met 2013. Voor wat betreft de uitkering uit het gemeentefonds zijn de gegevens gebruikt van de betaalmaanden februari 2014 en 2015 en van de definitieve gegevens 2010 tot en met 2013.

Per 2015 zijn de uitkomsten van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds geïmplementeerd. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe clusterindeling is gekomen. Een aantal clusters zijn samengevoegd³ en het cluster Maatschappelijke zorg is gesplitst in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Om tussen de jaren beter te kunnen vergelijken zijn ook voor de jaren 2010 t/m 2014 de clusters samengevoegd volgens de clusterindeling 2015.

In het POR2016 zijn geen afzonderlijke cijfers opgenomen voor de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. In het POR2016 zijn de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd samengevoegd. De reden is dat in de Iv3-indeling voor de taken binnen deze clusters een aantal gecombineerde functies is opgenomen die achteraf uitgesplitst moeten worden. Dat zijn de functies 670, 671, 672 en 677. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2015 zijn gemeenten echter verschillend omgegaan met het boeken van kosten op de afzonderlijke jeugd- en Wmo-functies of op de gezamenlijke functies. Een uitsplitsing geeft op dit moment dan ook geen verklaarbare resultaten, reden waarom de clusters nu gezamenlijk worden gevolgd in het POR2016 en waarom in deze clusteranalyse deze twee clusters ook zijn samengevoegd.

³ Voor deze clusteranalyse zijn de volgende clusters samengevoegd: Bevolkingszaken, Algemene ondersteuning en Bestuursondersteuning tot Bestuur en algemene ondersteuning; Fysiek milieu, Wegen en water en VHR0SV tot Infrastructuur en gebiedsontwikkeling; Groen, Kunst en ontspanning en Oudheid tot Cultuur en ontspanning; en de clusters Riool en Reiniging tot één cluster Riool en reiniging. Formeel is het cluster oudheid niet in zijn geheel naar het nieuwe cluster Cultuur en ontspanning gegaan. De archieven zijn naar het cluster Bestuur en algemene ondersteuning gegaan, de musea naar het cluster Cultuur en ontspanningen en de monumenten naar Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

6.3 De vergelijking met zichzelf

In tabel 6.1 is voor de gemeente Vlissingen een overzicht gegeven van afwijkingen van de nettolasten met het gemeentefonds voor de verschillende inkomsten- en uitgavenclusters voor 2015. In bijlage 6.1 staat voor 2010 tot en met 2015 de vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds. In grafiek 6.1 staat de ontwikkeling voor de periode 2010 tot en met 2015 van het verschil tussen de nettolasten en de gemeentefondsuitkering per cluster.

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

Gemeente: Vlissingen Jaar: 2015 Inwoners: 44.444		 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		
	Netto lasten BEGROTING 2015 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2015 (x € 1.000)	Vershil 2015 (x € 1.000)	Vershil per inw. 2015 (x € 1)
<u>Inkomstenclusters</u>	145.325	-124.346	20.979	472
Onroerendezaakbelastingen	10.651	-6.513	4.138	93
Uitkering gemeentefonds	121.354	-117.833	3.521	79
Overige eigen middelen (OEM)	619	0	619	14
Mutaties reserves	12.701	0	12.701	286
<u>Uitgavenclusters</u>	-145.325	124.348	-20.977	-472
Bestuur en algemene ondersteuning	-11.320	4.672	-6.648	-150
Werk en inkomen	-22.074	19.438	-2.636	-59
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	-78.780	73.771	-5.009	-113
Educatie	-4.815	3.623	-1.192	-27
Cultuur en ontspanning	-13.827	9.570	-4.257	-96
Openbare orde en veiligheid	-4.443	3.765	-678	-15
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-13.051	10.488	-2.563	-58
Riolering en reiniging	2.985	-1.212	1.773	40
Herindeling	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	262	262	6
Diversen	0	-29	-29	-1
Saldo na bestemming	0	2	2	0

BZK

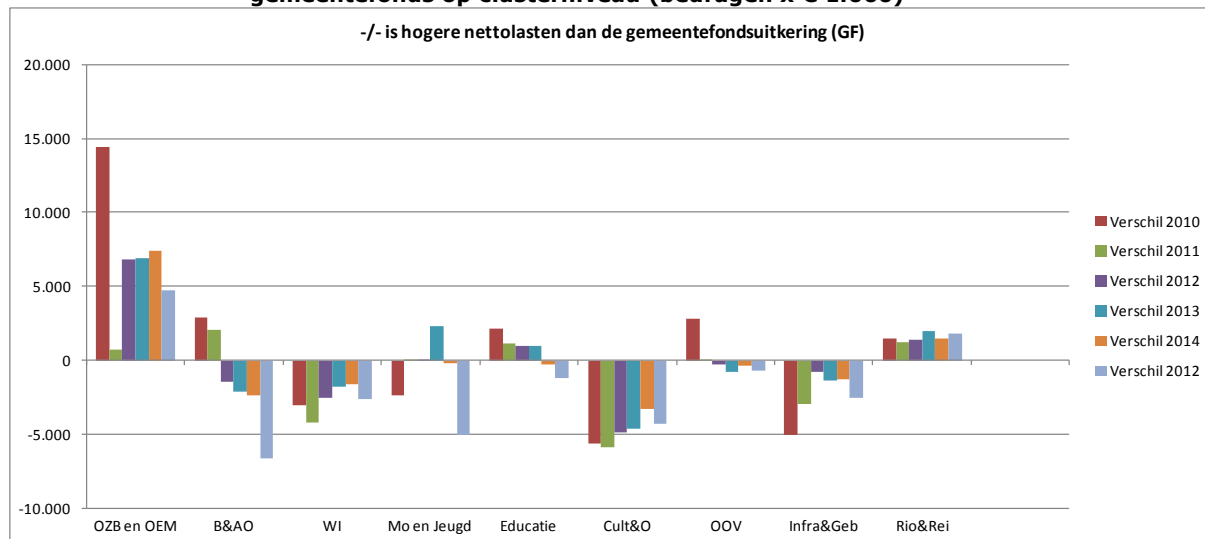
-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

Voorzieningencapaciteit 2015

Uit tabel 6.1 blijkt dat de uitgavenclusters van Vlissingen in 2015 optellen tot ongeveer € 145,3 miljoen aan lasten. De systematiek van het gemeentefonds houdt in 2015 rekening met € 124,3 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Vlissingen in 2015 een hoger lastenniveau heeft dan de systematiek van het gemeentefonds aangeeft. Of dit hogere

lastenniveau ook leidt tot een hoger voorzieningenniveau voor de burgers is onder andere afhankelijk van de hoogte van de kapitaallasten per cluster.

Grafiek 6.1 Overzicht van de verschillen tussen de rekeningen 2010 tot en met 2013 en begrotingen 2014 tot en met 2015 van de gemeente Vlissingen met het gemeentefonds op clusterniveau (bedragen x € 1.000)



Bij de baten van de inkomstenclusters zien we een gelijksoortig beeld als bij de lasten van de uitgavenclusters. De gemeente Vlissingen genereert in 2015 meer OZB (€ 4,1 miljoen) dan waarmee in het gemeentefonds wordt rekening gehouden. Als we kijken naar de Overige eigen middelen (OEM, exclusief mutaties reserves)) dan zien we dat deze in 2015 ruim € 0,6 miljoen is en dat deze OEM ten opzichte van de periode 2010 t/m 2014 fors is gedaald. Deze daling heeft betrekking op de afname van het dividend Delta en een éénmalige uitkering van Zeeland Seaports in 2010 van € 8,6 miljoen. In 2015 wordt per saldo € 12,7 miljoen uit de reserves onttrokken. De hoge onttrekking betreft voornamelijk het negatieve begrotingssaldo 2015. Via deze onttrekkingen wordt naast de OZB een belangrijk deel van het hogere lastenniveau mogelijk gemaakt in 2015. Ten opzichte van de periode 2010 t/m 2014 zien we een forse stijging van de onttrekkingen aan de reserves. Deze stijging is vanwege afboekingen op grondexploitaties en het negatieve begrotingssaldo 2015.

In paragraaf 6.3 wordt bij de analyse van de verschillen per cluster dieper ingegaan op bovenstaande constatering.

De gemeente Vlissingen raamt voor 2015 ruim € 3,5 miljoen meer aan uitkering uit het gemeentefonds (algemene uitkering + integratie-uitkeringen + decentralisatie-uitkeringen) dan het gemeentefonds aangeeft. Dit betreft de extra uitkering van € 3,2 miljoen voor de maatschappelijke opvang (Wmo). De gemeente Vlissingen is op het individuele Wmo Begeleidingsbudget 2015 gekort met € 3,9 miljoen. Deze middelen zijn in de meicirculaire 2014 overgeheveld naar de integratie-uitkering maatschappelijke opvang. Doordat Vlissingen hierdoor in de problemen kwam om aan haar verplichtingen ten aanzien van de Wmo Begeleiding te voldoen is de gemeente Vlissingen hiervoor incidenteel gecompenseerd met € 3,2 miljoen. Deze compensatie werd niet, zoals in eerste instantie verwacht en ook begroot, voor een bedrag van € 3,9 miljoen via de integratie-uitkering Wmo in 2015 uitgekeerd, maar door het ministerie van VWS via een verzameluitkering in het jaar 2014 toegekend ter hoogte van € 3,2 miljoen.

Ontwikkeling 2010-2015

In bijlage 6.1 worden de nettolasten van Vlissingen afgezet tegen de gemeentefondsuitkering voor de jaren 2010 t/m 2015. Grafisch wordt dit weergegeven in

de grafiek 6.1 (verschil nettolasten en gemeentefondsuitkering per cluster). Opvallende ontwikkelingen die naar voren komen zijn:

- Per saldo neemt de bijdrage van de inkomstenclusters Onroerende zaakbelastingen (OZB) en Overige eigen inkomsten (OEM) af. De OZB neemt weliswaar toe van € 9,6 miljoen in 2010 tot € 10,7 miljoen in 2015, een stijging van 11,2% en dit is een sterkere toename dan de groei van het rekentarief in het gemeentefonds. Daar staat echter tegenover de afname van de OEM van € 10,9 miljoen in 2010 naar € 0,6 miljoen in 2015, een daling van 94,3%. Zoals aangegeven heeft dat te maken met éénmalige uitkering van Zeeland Seaports in 2010 van € 8,6 miljoen en de daling van het Deltadividend van € 2,8 miljoen in 2010 naar € 1,1 miljoen in de begroting van 2015.
- Er wordt een steeds groter beroep gedaan op de reserves in de periode 2010 tot en met 2015. In 2010 werd nog per saldo € 7,8 miljoen toegevoegd aan de reserves. In 2015 wordt echter per saldo € 12,7 miljoen onttrokken aan de reserves. De redenen zijn afboekingen op de grondexploitaties en het negatieve begrotingssaldo in 2015.
- De gemeentefondsuitkering neemt in 2015 ten opzichte van 2014 toe met € 64,9 miljoen (115%). Dit wordt veroorzaakt door de toevoeging van de integratie-uitkering sociaal domein aan het gemeentefonds in 2015. Daarentegen zijn de nettolasten in 2015 ten opzichte van 2014 gestegen met € 74 miljoen (104%).
- Over de periode 2010 tot en met 2015 neemt de overschrijding van de nettolasten met het gemeentefonds fors toe. In 2010 werd € 6,1 miljoen meer uitgegeven dan het ijkpunt van het gemeentefonds. In 2015 is dat gegroeid naar € 21 miljoen.
- Over de periode 2010 tot en met 2015 neemt bij het cluster Bestuur en algemene ondersteuning de overschrijding van de nettolasten met het gemeentefonds fors toe. In 2010 werd nog € 2,9 miljoen minder uitgegeven dan de veronderstelde uitgaven van het gemeentefonds. In 2015 wordt echter € 6,6 miljoen meer uitgegeven dan het ijkpunt van het gemeentefonds aangeeft. De geboekte frictiekosten van € 6 miljoen in het kader van de reeds ingezette bezuinigingen zijn hiervan de oorzaak.
- Na een daling van de overschrijding van de nettolasten met het gemeentefonds in de periode 2010 tot en met 2014 stijgt op de clusters Werk en inkomen, Cultuur en ontspanning en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling de overschrijding in 2015 weer.
- Nadat jarenlang op het cluster Educatie minder wordt uitgegeven dan het gemeentefonds aangeeft conform het landelijke beeld, wordt vanaf 2014 juist meer uitgegeven. Voor 2015 zou dit verkaard kunnen worden door de uitname van het buitenonderhoud van de scholen uit het gemeentefonds. Daarnaast zijn extra middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) oplopend van € 170.000 in 2014 tot € 452.000 in 2016. Een van de onderdelen in het IHP zijn de lasten voor een nieuwe brede school in Souburg-Zuid.
- Per saldo is er een forse overschrijding op de clusters Maatschappelijke opvang en Jeugd van ruim € 5 miljoen. In 2014 was de overschrijding op het toenmalige cluster Maatschappelijke zorg maar € 175.000, terwijl er in 2013 nog een onderscheiding was van € 2,3 miljoen. Aangezien de decentralisaties (jeugd en Wmo) budgettair neutraal zijn verwerkt in de begroting ligt de gedeeltelijke verklaring hiervoor in het feit dat Vlissingen zoals eerder aangegeven € 3,2 miljoen via een incidentele verzameluitkering maatschappelijke opvang heeft ontvangen in 2014 ten behoeve van compensatie van een tekort van € 3,9 miljoen op de Wmo Begeleiding. Deze € 3,2 miljoen en ook het resterende deel van het tekort van € 0,7 miljoen is echter als last op dit cluster en als baat op functie 921 (Uitkering gemeentefonds) begroot in 2015.
- Het cluster OOV heeft een grillig verloop. In 2010 werd nog € 2,8 miljoen minder uitgegeven dan het gemeentefonds verondersteld. In 2014 werd echter € 339.000 meer uitgegeven en in 2015 loopt dat op naar € 678.000. Dit wordt veroorzaakt door de bijdrage aan de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ) waar Vlissingen meer moest bijdragen dan er in het verleden aan kosten werden gemaakt voor de Stadsgewestelijke Brandweer.

Alle bovenstaande ontwikkelingen hebben in 2015 een negatief effect en hebben niet bijgedragen aan de oplossing van de financiële problematiek. In paragraaf 6.3 wordt bij de analyse van de verschillen per cluster dieper ingegaan op bovenstaande constatering.

Aanwezige structurele ruimte uitgavenclusters

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

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

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

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

+ lagere nettolasten of hogere baten

-/- hogere nettolasten of lagere baten

De incidentele nettolasten bestaan uit:

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

Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet. Dit heeft tot nu toe geresulteerd in een gerealiseerde structurele bezuiniging van € 1,29 miljoen. Tabel 6.2 laat echter zien dat ondanks deze in 2015 gerealiseerde structurele bezuiniging, op de nettolasten 2015 nog een bedrag van maximaal 11,2 miljoen structureel kan worden omgebogen als we voor die clusters die boven het gemeentefonds zitten teruggaan naar het niveau van het gemeentefonds. Ten opzichte van het gemeentefonds zit er structurele ruimte bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Cultuur en ontspanning, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Het reeds door Vlissingen ingezette bezuinigingstraject bevat ook nog een aantal niet gerealiseerde taakstellingen. Tabel 6.3 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.3 Structurele ruimte ten opzichte van het niveau van het gemeentefonds op de uitgavencusters bij volledige realisatie van de voorgenomen taakstelling 2015 tot en met 2019 (bedragen x € 1000)

Clusters	Structurele ruimte t.o.v. GF 2015	Nog niet gerealiseerde bezuinigingen					Structurele ruimte als bezuinigingen worden gerealiseerd
		2015	2016	2017	2018	2019	
Bestuur en algemene ondersteuning	648	819	1.108	1.555	2.005	2.005	0
Werk en inkomen	902	0	0	0	0	0	902
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	1.054	0	0	0	0	0	1.054
Educatie	1.192	0	100	100	100	100	1.092
Cultuur en ontspanning	4.157	0	1.219	2.420	3.620	4.320	0
Openbare orde en veiligheid	648	0	0	0	0	0	648
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	2.563	0	0	0	0	0	2.563
Totaal	11.164	819	2.427	4.075	5.725	6.425	6.259

In bijlage 6.5 staat een specificatie van de nog niet gerealiseerde bezuinigingen 2015-2018.

De vraag is in hoeverre de bezuiniging op de organisatie (cluster Bestuur en algemene ondersteuning) haalbaar is. Met name de bezuiniging op de formatiekosten (personeel) is zeer ambitieus. Deze is in principe gerelateerd aan de overige bezuinigingen en ook aan de keuzes van de taken die geschrapt moeten worden. Echter de vraag is of dit geheel gerealiseerd gaat worden, aangezien Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep en groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie over een bescheiden aantal fte beschikt. Wel zit Vlissingen qua aantal FTE hoger dan de inwonersgroottegroep. Zie ook de tabel met personeel (FTE) in bijlage 6.5.

Er blijft een structurele ruimte over van € 6,3 miljoen. Gezien deze structurele ruimte zullen de reeds ingezette bezuinigingen gerealiseerd dienen te worden en zal daarnaast van de gemeente Vlissingen een extra eigen inspanning worden gevraagd in 2016 en verder. Hiervoor zal in 2016 op de bovenstaand genoemde clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen.

Kapitaallasten

Een deel van de bovenstaand gespecificeerde structurele ruimte bestaat uit kapitaallasten. Op deze kapitaallasten is vaak moeilijker op korte termijn te bezuinigen en zullen dus de structureel aanwezige ruimte voor een deel beperken op korte termijn. De kapitaallasten per cluster zijn in 2015:

- Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd: € 214.000
- Educatie: € 1.295.000
- Cultuur en Ontspanning: € 1.442.000
- Openbare orde en veiligheid: € 20.000
- Infrastructuur en gebiedsontwikkeling: € 5.741.000

Om te bezien of de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) bovenmatig zijn in Vlissingen wordt verwezen naar de opgenomen kengetallen in bijlage 3.1. Deze kengetallen zijn vergeleken met de drie andere grootste Zeeuwse gemeenten (Goes, Middelburg en Terneuzen)⁴ en met het landelijke gemiddelde in 2013. Daarnaast is een landelijke rangorde opgenomen op basis van het aantal gemeente in 2013 (rang 408 is het

⁴ Omdat nu alleen de cijfers van Vlissingen, Goes, Middelburg en Terneuzen m.b.t. schuld, activa, rente, afschrijvingen en aflossingen over rekening 2014 beschikbaar zijn is gekozen voor een vergelijking met die gemeenten en niet met de selectiegroep.

slechtste). Uit de vergelijking blijkt dat Vlissingen vooral 'slecht' scoort bij de omvang van de schuld en de rentelasten. De afschrijvingslasten zijn echter lager dan het gemiddelde van de drie andere Zeeuwse gemeenten, maar wel hoger dan het landelijke gemiddelde.

Bovenstaande vergelijking van de kengetallen geeft nog niet aan in welke clusters de hoogste kapitaallasten zitten bij de vergelijkingsgemeenten. In 2016 dient dan ook de vergelijking van de kapitaallasten te worden verdiept door te kijken op welke functies/clusters de Zeeuwse gemeenten hun kapitaallasten maken. Dan kan bepaald worden of de kapitaallasten van Vlissingen zitten op de clusters met overschrijdingen van de ijkpunten en of daar wordt afgeweken van de andere Zeeuwse gemeenten.

6.4 Toelichting op de verschillen per cluster

In deze paragraaf wordt bij die clusters in tabel 6.1 waar Vlissingen fors overschrijdt of onderschrijdt (> €15 per inwoner) met behulp van een drietal vergelijkingen beoordeeld of dit beeld wordt bevestigd. Daarnaast worden de geconstateerde afwijkingen en de opvallende ontwikkelingen in de periode 2010 t/m 2015 nader toegelicht.

In bijlage 6.2 staat voor 2010 tot en met 2015 de vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds, waarbij als selectiegroep een vijftal gemeenten zijn geselecteerd die op basis van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds op Vlissingen lijken. Dit zijn de gemeenten Beverwijk, Kerkrade, Middelburg, Rijswijk, Zutphen en Zwijndrecht.

In bijlage 6.3 staat voor 2010 t/m 2015 de vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in inwoners groottegroep 20.000-50.000 bij de clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Daarnaast staat voor 2015 in bijlage 6.4 de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Vlissingen per cluster en per functie met de nettolasten van de gemeenten in de selectiegroep.

6.4.1 Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)

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

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

Tabel 6.4 Vergelijkingen cluster Onroerende zaakbelastingen

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

-/- is lagere nettobaten

Zoals ook uit hoofdstuk 5 (Eigen Inkomsten Vlissingen) al bleek ontvangt de gemeente Vlissingen meer aan Onroerende zaakbelastingen (OZB) dan de selectiegroep. Vlissingen zit dan ook in 2015 € 35 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep. De selectiegroep ontvangt gemiddeld € 58 per inwoner meer dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Vlissingen ontvangt echter € 93 per inwoner meer.

In het gemeentefonds wordt voor 2015 een bedrag aan OZB verevend op basis van een percentage van de WOZ-waarde (80% WOZ-waarde woningen en 70% WOZ-waarde niet woningen) van 0,1135% voor eigenaren van woningen, 0,1213% voor gebruikers van niet-woningen en van 0,1504% voor eigenaren niet woningen. Het OZB-percentage in de gemeente Vlissingen in 2015 bedraagt 0,1418% voor de woningen en 0,2599% respectievelijk 0,3210% voor de niet-woningen. De hogere percentages bij de woningen en niet woningen verklaren de hogere OZB-opbrengst in 2015 van € 93 per inwoner dan de verevening in het gemeentefonds.

De meerontvangsten zijn in lijn met het landelijke beeld. De bevindingen in het POR2016 zijn dat de geraamde OZB-inkomsten van gemeenten duidelijk hoger (€ 64 per inwoner) liggen dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de groep 20.000-50.000 gemeenten is dit verschil met € 43 per inwoner wel kleiner. Vlissingen zit in 2015 met een verschil van € 93 per inwoner fors boven die groep en het landelijke gemiddelde.

Het verschil tussen de nettolasten van Vlissingen en de selectiegroep is € 39. Op functieniveau (zie bijlage 6.4) is zichtbaar dat zowel de OZB gebruikers als de OZB eigenaren in Vlissingen hoger is dan bij de selectiegroep. Bij de OZB gebruikers (functie 931) € 17 aan hogere nettobaten en bij de OZB eigenaren (functie 932) € 22 aan hogere nettobaten.

In de periode 2010 tot en met 2015 is de OZB-opbrengst van Vlissingen gestegen van € 9,6 miljoen in 2010 tot € 10,7 miljoen in 2015 (zie bijlage 6.1), een stijging van 11,2%. Dit is een sterkere toename dan de groei van het rektarief in het gemeentefonds. Vandaar dat het verschil per inwoner met het gemeentefonds stijgt van € 78 per inwoner in 2010 naar € 93 per inwoner in 2015, een stijging van 19,9%. Wel zien we dat deze groei achterblijft bij het landelijke beeld. Landelijk is de afwijking van het gemeentefonds voor het cluster OZB in de periode 2010 t/m 2015 met 65% gestegen, van € 39 in 2010 naar € 64 in 2015 (zie bijlage 6.3). Een verklaring hiervoor is dat Vlissingen de afgelopen jaren is geconfronteerd met afboekingen op de OZB vanwege faillissementen van grote bedrijven en bijstellingen achteraf van de OZB-waarde op bijzondere objecten (in de haven en ziekenhuis) op basis van gerechtelijke uitspraken.

6.4.2 Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoren een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Uit tabel 6.5 blijkt dat de gemeente Vlissingen in 2015 een bedrag van € 51 per inwoner minder aan OEM boven het gemeentefonds ontvangt dan de selectiegroep. In 2014 was dit nog € 21 per inwoner meer (zie bijlage 6.2). Dit wordt vooral veroorzaakt door de bouwgrondexploitatie (functie 830), waardoor de nettobaten van Vlissingen € 53 per inwoner lager zijn dan het gemiddelde van de selectiegroep op dit cluster (zie bijlage 6.4).

Uit tabel 6.5 blijkt daarnaast dat de gemeente Vlissingen in 2015 een bedrag van € 14 per inwoner meer aan OEM heeft dan het gemeentefonds aangeeft. In 2014 was dit nog € 78 en in 2010 zelfs € 245 per inwoner meer (zie bijlage 6.1). De afname van de OEM in de periode 2010 tot en met 2015 is 94,3%, van € 10,9 miljoen in 2010 naar € 0,6 miljoen in 2015.

Tabel 6.5 Vergelijkingen cluster Overige eigen middelen

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

-/- is lagere nettobaten

De verklaring voor deze forse afname is ten eerste de afname van het Deltadividend. In 2010 was deze nog € 2,9 miljoen en in 2015 is deze in de begroting afgenomen naar € 1,1 miljoen. Ten tweede werd in 2010 een eenmalige uitkering ontvangen van € 8,6 miljoen van Zeeland Seaports. De derde reden is de bouwgrondexploitatie.

Grondexploitaties waren tot enkele jaren geleden een bron van inkomsten voor de gemeente. Sinds de economische crisis 2008 is de verkoop van woningen en hiermee ook de verkoop van grond sterk verminderd. Dit heeft mede tot gevolg dat de verwachte resultaten naar beneden toe zijn bijgesteld. Voor sommige grondexploitaties betekent dit dat geprognosticeerde winsten niet meer gerealiseerd zullen worden met de inzichten van vandaag, voor andere grondexploitaties betekent dit dat voorzieningen moeten worden getroffen om te verwachten verliezen op te kunnen vangen. Dit zien we terug in het verloop van functie 830. In 2015 boekt Vlissingen negatieve nettolasten van € 2,8 miljoen (baten € 19,1 miljoen -/- lasten € 21,9 miljoen) op deze functie. Dit betekent dat er op het product bouwgrondexploitatie in de exploitatiebegroting een bedrag van € 2,8 miljoen ten laste van de begroting komt en niet is doorbelast naar de grondexploitatie. Dit betreft een (algemene) bijdrage van € 1 miljoen aan het Scheldekwardier, een bijdrage van € 275.000 voor de aanleg van de aansluitingsweg en brug in het Scheldekwardier en € 1,5 miljoen rente verliesvoorziening. Ook zien we dit terug in de ontwikkeling van de reserve grondexploitatie (zie hiervoor hoofdstuk 4 over de reserves en voorzieningen van Vlissingen).

Voor wat betreft de OEM geven bovenstaande constatering wel een vertekend beeld. Dat komt omdat we de feitelijke bedragen niet kunnen afzetten tegen een ijkpunt. Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten 5,4% lager wordt ingeschat dan zij in feite zijn.

De feitelijke OEM komt in de gemeente Vlissingen in 2015 uit op een bedrag van € 619.000. Indien de 5,4% op de omvang 2015 van de uitgavenclusters (€ 145,3 miljoen) zou worden toegepast, zou de in de uitkering uit het gemeentefonds betrokken OEM voor de gemeente Vlissingen uitkomen op een bedrag van afgerond € 7,8 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Vlissingen in 2015 € 7,2 miljoen (€ 162 per inwoner) minder OEM (exclusief mutaties reserves) genereert dan het gemeentefonds verondersteld.

Afgezet tegen 5,4% van de omvang van de uitgavenclusters blijkt uit het POR2016 dat gemeenten macro meer OEM (exclusief mutaties reserves) genereren dan waar het gemeentefonds van uitgaat, namelijk € 29 per inwoner. Voor de gemeenten met 20.000-50.000 inwoners, waar Vlissingen toebehoort, is dit verschil met circa € 40 per inwoner echter hoger. Vlissingen zit daar echter met € 14 per inwoner nog weer fors beneden.

6.4.3 Inkomstencluster Mutaties reserves

De mutaties reserves worden in deze analyse apart inzichtelijk gemaakt. Immers onttrekkingen aan de reserves worden als baten gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst. Vlissingen onttrekt in 2015 ruim € 12,7 miljoen (€ 286 per inwoner) meer aan de reserves dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat ook hier de geraamde mutatie in de reserves niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. Het feit dat per saldo in 2015 een onttrekking aan de reserves plaatsvindt, komt door met name door een onttrekking uit de algemene reserve van € 13,9 miljoen als gevolg van het gepresenteerde begrotingstekort voor bestemming 2015.

Uit tabel 6.6 blijkt dat Vlissingen ten opzichte van de selectie groep € 237 per inwoner meer aan de reserves onttrekt in 2015.

Tabel 6.6 Vergelijkingen cluster Mutaties reserves

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

-/- is lagere nettobaten

Er wordt een steeds groter beroep gedaan op de reserves in de periode 2010 tot en met 2015. In 2010 werd nog per saldo € 7,8 miljoen toegevoegd aan de reserves. In 2015 wordt echter per saldo € 12,7 miljoen onttrokken aan de reserves. Naast bovenstaand aangegeven onttrekking uit de algemene reserve als gevolg van het begrotingstekort 2015, is één van de belangrijkste oorzaken daarvan dat vanuit de algemene reserve aanvullingen

hebben plaatsgevonden van de voorziening verliesgevende grondexploitaties. In 2014 heeft een aanvulling plaatsgevonden van € 11 miljoen in verband met de grondexploitatie Scheldekwardier.

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

6.4.4 Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning

Per 2015 zijn de uitkomsten van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds geïmplementeerd. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe clusterindeling is gekomen. Een van de nieuwe clusters is het uitgavencluster Bestuur en algemene ondersteuning. Dit cluster is een samenvoeging van de 'oude' clusters Bestuursorganen, Algemene ondersteuning en Bevolkingszaken. Om tussen de jaren beter te kunnen vergelijken zijn ook voor de jaren 2010 tot en met 2014 deze clusters samengevoegd volgens de nieuwe clusterindeling 2015.

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

Tabel 6.7 Vergelijkingen cluster Bestuur en algemene ondersteuning

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

-/- is hogere nettolasten

Tabel 6.7 laat zien dat er zijn forse verschillen zijn bij de vergelijking met het gemeentefonds (€ 150 per inwoner boven het gemeentefonds) en met selectiegroep (€ 78 per inwoner meer boven het gemeentefonds). Als we dit afzetten tegen het beeld uit het POR zien we dat alle gemeente tezamen 'slechts' € 24 per inwoner boven het gemeentefonds aan nettolasten heeft en voor de groep 20.000-50.000 inwoners is dit 'slechts' € 23 per inwoner.

In bijlage 6.4 zien we dat het verschil met de selectiegroep vooral komt door de functie 922 (algemene baten en lasten) met € 133 per inwoner aan hogere nettolasten. Echter we zien ook dat Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep ook relatief hoge nettolasten heeft op functie 930 (uitvoering Wet WOZ), namelijk € 21 per inwoner aan hogere nettolasten.

De verklaring voor bovenstaand geconstateerde verschillen zijn de frictiekosten met betrekking tot de reeds ingezette bezuinigingen van € 6 miljoen die Vlissingen heeft geboekt op functie 922 (algemene baten en lasten). Zonder deze frictiekosten zou het verschil met het gemeentefonds nog 'maar' € 15 per inwoner bedragen. Daarnaast is er op dit cluster ook voor € 1,3 miljoen aan stelpost bezuinigingen geboekt. Hiervan is € 550.000 taakmutaties minimabeleid en € 790.000 bezuinigingen op de organisatie.

De ontwikkeling op dit cluster in de periode 2010 tot en met 2015 (zie bijlage 6.1) laat een beeld zien van aanvankelijk tot en met 2011 minder nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds aangeeft. In 2011 werd nog € 45 per inwoner minder uitgegeven dan het gemeentefonds verondersteld. In 2012 werd echter € 32 meer uitgegeven dan het gemeentefonds verondersteld en dit loopt op naar € 54 per inwoner in 2014. Wel zien we, als we geen rekening houden met de € 6 miljoen aan frictiekosten dat het verschil in 2015 terugloopt naar € 15 per inwoner.

In de jaren 2010 tot en met 2014 is er een oplopend verschil vanwege het feit dat kosten die voorheen in de algemene kostenplaatsen zaten door organisatiewijzigingen ten laste van bestuursondersteuning zijn gekomen. Het betreft hier de kosten van het cluster juridische zaken. De daling 2015 ten opzichte van 2014 komt omdat in de afgelopen jaren op dit cluster een relatief groot aantal stelposten op de functie 922 waren geboekt, waaronder onvoorzien, nog niet ingevulde taakmutaties algemene uitkering, buffer voor rijksbezuinigingen, mobiliteitspool en voorzichtigheidsmarge inflatie. Deze posten zijn in het traject van de Zomernota/Programmabegroting 2015 vrijgevallen.

6.4.5 Uitgavencluster Werk en inkomen

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

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

De resultaten van de vergelijkingen bij dit cluster staan in tabel 6.8.

Vlissingen heeft op dit cluster € 59 per inwoner meer aan nettolasten dan het gemeentefonds verondersteld en € 41 per inwoner meer aan nettolasten boven het gemeentefonds dan het gemiddelde van de selectiegroep. In de bijlage 6.1 en de bijlage 6.2 is te zien dat het verschil met het gemeentefonds en met de selectiegroep in de periode 2010 tot en met 2014 afneemt en in 2015 weer toeneemt. De toename in 2015 ten opzichte van 2014 betreft voornamelijk de hogere verwachte kosten voor uitkeringen. In 2015 is er additioneel geraamde bijdrage van € 2,3 miljoen, in 2014 was dat nog € 1,0 miljoen.

Tabel 6.8 Vergelijkingen cluster Werk en inkomen

Cluster Werk en inkomen				
1	2	3	4	5
Vlissingen	Verschil Vlissingen met uitkering GF	POR landelijk	POR 20.000- 50.000 inwoners	Nettolasten Vlissingen
verschil nettolasten BEGROTING met GF per inwoner	-/- verschil selectiegroep met uitkering GF per inwoner	verschil nettolasten met GF per inwoner	verschil nettolasten met GF per inwoner	-/- Nettolasten Selectiegroep per inwoner
2015	2015	2015	2015	2015
(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)	(x € 1)
-59	-41	-26	-26	-91

-/- is hogere nettolasten

Uit bijlage 6.4⁵ valt te halen dat Vlissingen vooral meer nettolasten heeft dan de selectiegroep bij de bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen en subsidies (functie 610). Vlissingen heeft daar € 163 per inwoner aan nettolasten, terwijl het gemiddelde van de selectiegroep daar € 56 per inwoner is. De reden hiervoor is het tekort van Orionis van € 3,1 miljoen, waarvan dus 2,3 miljoen betrekking heeft op de uitkeringen.

In 2015 is de integratie-uitkering sociaal domein onderdeel participatie van € 2,9 miljard toegevoegd aan het gemeentefonds. Dit bedrag is geheel toegevoegd aan het cluster Werk en inkomen. Vlissingen ontvangt hiervan ongeveer € 11 miljoen. Dit bedrag is grosso modo opgebouwd uit € 2,7 miljoen voor de klassieke Wwb en € 8,3 miljoen voor de sociale werkvoorzieningen (Wsw).

Het POR2016 laat voor zowel landelijk als voor de groep 20.000-50.000 inwoners een beeld zien van € 26 per inwoner aan hogere nettolasten dan het gemeentefonds. Dat is flink lager dan de afwijking van Vlissingen met het gemeentefonds.

6.4.6 Uitgavencluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

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

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

⁵ Oorspronkelijk was er op functie 611 (Sociale werkvoorziening) een bedrag van € 17,3 miljoen geraamd, de totale exploitatiebijdrage aan Orionis en ook IU sociaal Domein onderdeel participatie. Voor deze analyse is dit gecorrigeerd. De IU Sociaal domein onderdeel participatie van € 2,7 miljoen is naar functie 623 (re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet) gegaan. Daarnaast is de exploitatiebijdrage van Orionis van de resterende €14,5 miljoen verdeeld over functies 610 (Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen en subsidies), 611 en 614 (Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid) op basis van verdeelpercentages van de jaarrekening 2011. Dit was het laatste jaar van drie afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen. € 4,9 miljoen naar functie 610, € 9 miljoen naar functie 611 en € 0,6 miljoen naar functie 614.

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

In het POR2016 zijn geen afzonderlijke cijfers opgenomen voor het cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. In het POR2016 zijn namelijk de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd samengevoegd. De reden is dat in de Iv3-indeling voor de taken binnen deze clusters een aantal gecombineerde functies is opgenomen die achteraf uitgesplitst moeten worden. Dat zijn de functies 670, 671, 672 en 677. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2015 zijn gemeenten echter verschillend omgegaan met het boeken van kosten op de afzonderlijke jeugd- en Wmo-functies of op de gezamenlijke functies. Een uitsplitsing geeft op dit moment dan ook geen verklaarbare resultaten, reden waarom de clusters nu gezamenlijk worden gevolgd in het POR2016. Dit is dan ook de reden dat ook in deze clusteranalyse de twee clusters gezamenlijk worden gezien.

Tabel 6.9 Vergelijkingen cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd

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

-/- is hogere nettolasten

Volgens de eerste kolom van tabel 6.9 geeft Vlissingen op dit cluster € 113 per inwoner (totaal € 5 miljoen) meer uit dan het gemeentefonds indiceert. De selectiegroep heeft echter € 21 per inwoner (bijlage 6.2) minder aan nettolasten dan via de maatstaven van het gemeentefonds wordt uitgekeerd op dit cluster. Daardoor zit Vlissingen € 134 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep (kolom 2 van tabel 6.9).

Per saldo is er dus een forse overschrijding op de clusters Maatschappelijke opvang en Jeugd van ruim € 5 miljoen. In 2014 was de overschrijding op het toenmalige cluster Maatschappelijke zorg maar € 175.000, terwijl er in 2013 nog een onderscheiding was van € 2,3 miljoen. Aangezien de decentralisaties (jeugd en Wmo) budgettair neutraal zijn verwerkt in de begroting ligt de gedeeltelijke verklaring hiervoor in het feit dat Vlissingen zoals eerder aangegeven € 3,2 miljoen via een incidentele verzameluitkering maatschappelijke opvang heeft ontvangen in 2014 ten behoeve van compensatie van een tekort van € 3,9 miljoen op de Wmo Begeleiding. Deze € 3,2 miljoen en ook het resterende deel van het tekort van € 0,7 miljoen is echter als last op dit cluster en als baat op functie 921 (Uitkering gemeentefonds) begroot in 2015.

Opvallend is het grote verschil in nettolasten van € 1.056 per inwoner tussen Vlissingen en de selectiegroep. Uit bijlage 6.4 blijkt dat dit vooral komt door functie 663 (Opvang beschermd wonen Wmo). In de integratieuitkering sociaal domein onderdeel Wmo zitten

twee budgetten. Een budget Wmo voor alle gemeenten van ongeveer € 2,1 miljard in 2015 en een budget voor beschermd wonen van ongeveer € 1,4 miljard dat alleen aan een bepaalde groep centrumgemeenten wordt uitgekeerd. Vlissingen ontvangt in 2015 op basis van het historische budget voor beide budgetten € 37,6 miljoen (stand betaalmaand februari 2015). Dat is € 33,9 miljoen voor beschermd wonen en € 3,7 miljoen voor de Wmo alle gemeenten. Het grote verschil tussen Vlissingen en de selectiegroep bij beschermd wonen (functie 633) wordt dan ook verklaard doordat Vlissingen als centrumgemeente wel € 33,9 miljoen voor beschermd wonen ontvangt, terwijl de selectiegemeenten deze bijdrage niet ontvangen.

6.4.7 Uitgavencluster Educatie

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

Tabel 6.10 Vergelijkingen cluster Educatie

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

-/- is hogere nettolasten

Uit het POR blijkt al jaren een onderbesteding op dit cluster. In 2015 is dat echter veranderd. In 2015 word landelijk € 13 en binnen de groep 20.000-50.000 inwoners € 8 meer uitgegeven dan de ijkpunten van het gemeentefonds veronderstellen. Dit kan verklaard worden door twee zaken: ten eerste is er een uitname uit het gemeentefonds geweest van € 256 miljoen. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de huisvesting voor het primair onderwijs overgegaan naar de scholen. Dit heeft geresulteerd in een verdere afname uit het gemeentefonds van € 158,8 miljoen. Daarmee zijn de inkomsten in dit cluster voor Vlissingen afgenomen van € 5,3 miljoen in 2014 naar € 3,6 miljoen in 2015. Echter de kapitaallasten voor de onderwijshuisvesting zullen niet direct afnemen.

Opvallend is dat ondanks het landelijke beeld van onderbesteding tot en met 2014 op het cluster Vlissingen in 2014 ineens juist meer uitgeeft dan het gemeentefonds, namelijk € 6 per inwoner (zie bijlage 6.1). In 2015 loopt dit op naar € 27 per inwoner meer. Voor 2015 kan dit verklaard worden door de boven beschreven uitname uit het gemeentefonds en de overheveling van de financiële middelen voor het buitenonderhoud naar de schoolbesturen. Dan nog echter is een overschrijding van € 27 per inwoner fors te noemen. Vlissingen geeft aan dat extra middelen beschikbaar zijn gesteld ten behoeve van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) oplopend van € 170.000 in 2014 tot € 452.000 in 2016. Een van de onderdelen in het IHP zijn de lasten voor een nieuwe brede school in Souburg-Zuid.

Buitenonderhoud van scholen was en is de inhoudelijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Met ingang van 2015 is ook de financiële verantwoordelijkheid van

buitenonderhoud naar de schoolbesturen overgegaan. Door de oude aanvraag- en honoreringssystematiek op basis van de verordening is er in principe geen sprake van achterstallig onderhoud. Hierop zijn in Vlissingen 2 uitzonderingen. Beiden hebben te maken met een in het IHP opgenomen voornemen tot nieuwbouw waardoor onderhoud logischerwijs is uitgesteld. Het betreft de scholen in Souburg-Zuid en de Houttuyn in Bossenburgh. Voor de Houttuyn heeft het schoolbestuur, mede vanwege krimp, gekozen om het huidige gebouw alsnog aan te passen door nieuwe kozijnen te gaan plaatsen. Voor de beide scholen in Souburg-zuid is door de gemeenteraad de locatiekeuze gemaakt en de bestaande hoofdlocaties daarvoor aan te wijzen. De gemeentebegroting 2016 voorziet in de middelen voor realisatie van beide onderwerpen, respectievelijk eenmalig € 200.000 voor de Houttuyn en structureel € 724.000 voor de scholen Souburg-zuid. Binnen deze budgetten aangevuld met de overige onderwijshuisvestingsposten dient nog rekening gehouden te worden met een bezuiniging van € 100.000.

Ten opzichte van de selectiegroep geeft Vlissingen als we kijken naar de nettolasten minder uit op dit cluster (€ 10 per inwoner). Uit bijlage 6.4 blijkt dat Vlissingen vooral lagere nettolasten heeft op de functies 441 (voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)) en 481 (gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs). Daar staan tegenover hogere uitgaven op functie 421 (Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)).

Ondanks de lagere nettolasten op dit cluster dan de selectiegroep zit Vlissingen toch € 14 per inwoner meer boven het ijkpunt van het gemeentefonds dan de selectiegroep. Dit komt dan volledig door de hoogte van het ijkpunt. Vlissingen ontvangt in 2015 € 3,6 miljoen uit het gemeentefonds. Het gemiddelde van de selectiegroep is echter in 2015 € 4,8 miljoen.

6.4.8 Uitgavencluster Cultuur en ontspanning

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

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

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

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

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

Tabel 6.11 Vergelijkingen cluster Cultuur en ontspanning

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

-/- is hogere nettolasten

Uit de tabel blijkt dat Vlissingen fors meer uitgeeft dan het gemeentefonds aangeeft (€ 96 per inwoner). Dat verschil met het gemeentefonds is fors groter dan bij het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten uit inwonersgroottegroep 20.000-50.000. Ook de selectiegroep geeft meer uit dan het ijkpunt van het gemeentefonds, maar dat is wel minder dan Vlissingen. De selectiegroep heeft gemiddeld € 67 per inwoner meer aan nettolasten dan het gemeentefonds (zie bijlage 6.2).

Als we de periode 2010 t/m 2015 in ogenschouw nemen dan zien we t/m 2014 een afname van het verschil met het gemeentefonds, naar € 76 per inwoner in 2014. In 2015 groeit dit verschil echter weer naar zoals aangegeven € 96 per inwoner. Een deel van de verklaring zou kunnen liggen in het feit dat het oude cluster Oudheid in deze clusteranalyse in zijn geheel is toegevoegd aan het nieuwe cluster Cultuur en ontspanning. Bij de herijking van het gemeentefonds is het cluster oudheid echter verdeeld over Cultuur en ontspanning, Bestuur en algemene ondersteuning en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Vlissingen zit € 29 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan het gemiddelde van de selectie groep. Daarnaast heeft Vlissingen € 58 per inwoner aan hogere nettolasten dan het gemiddelde van de selectiegroep. Uit bijlage 6.4 blijkt dat de hogere nettolasten van Vlissingen ten opzichte van de selectiegroep vooral komt door openbaar bibliotheekwerk (functie 510), groene sportvelden en terreinen (functie 531) en musea (functie 541). Daar staat tegenover dat Vlissingen wel minder nettolasten heeft bij vormings- en ontwikkelingswerk (functie 511). De gemeente geeft als verklaring voor deze verschillen dat de gemeente de bibliotheek in eigen beheer heeft en daarbij met relatief hoge personeelslasten en doorbelasting van overheadkosten. Ook geeft de gemeente aan dat Vlissingen relatief veel sportvelden heeft waarvoor onderhoud en beheer duur is, ook hier een relatief grote doorbelasting van overhead. Daarnaast heeft Vlissingen een eigen maritiem museum welk in een duur pand is gehuisvest en tevens een eigen archief dat eveneens in een duur pand zit. Voorgaande terreinen zijn wel de terreinen waarop Vlissingen haar taakstellende bezuinigen heeft ingezet.

6.4.9 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. Tussen de feitelijke nettolasten van individuele gemeenten komen grote verschillen voor afhankelijk van de personele invulling. Het werken met veel vrijwilligers is goedkoper dan het werken met veel beroepspersoneel. Ook kunnen verschillen optreden in de sfeer van lasten voor voormalig personeel. Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de

regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Tabel 6.12 Vergelijkingen cluster Openbare orde en veiligheid

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

-/- is hogere nettolasten

Uit tabel 6.12 blijkt dat Vlissingen € 15 per inwoner meer uitgeeft dan het niveau van het gemeentefonds op het cluster Openbare orde en veiligheid (OOV). We zien dat dit onder het niveau zit van het landelijke beeld en het beeld bij de 20.000-50.000 inwonersgroottegroep, van respectievelijk € 20 per inwoner en € 16 per inwoner boven het niveau van het gemeentefonds.

We zien ook dat de selectiegroep evenveel boven het gemeentefonds zit als Vlissingen. Wel zijn de nettolasten van Vlissingen € 5 per inwoner hoger dan de nettolasten van de selectiegroep. Uit bijlage 6.4 blijkt dat dit vooral komt door iets hogere nettolasten op functie 140 (Openbare orde en veiligheid). Dit komt voor het grootste deel door de bijdrage aan de Veiligheidsregio. Dit is een bijdrage waar Vlissingen afspraken over heeft gemaakt qua verdeelsleutel. Oorspronkelijk is Vlissingen samen met Middelburg tegen de verdeelsleutel geweest, want de bijdrage was erg nadelig t.o.v. de bestaande kosten voor de Stadsgewestelijke Brandweer. Maar door de druk vanuit geheel Zeeland alsmede een bemiddelingstraject is Vlissingen uiteindelijk akkoord gegaan. Verdeelsleutel ligt vast maar is wel gekoppeld aan de uitkering vanuit het Rijk, waardoor de bijdrage van Vlissingen naar verwachting zal dalen (uiteindelijk € 290.000 in 2021).

Als we de periode 2010 t/m 2015 bekijken dan zien we dat het cluster OOV een grillig verloop heeft. In 2010 werd nog € 2,8 miljoen minder uitgegeven dan het gemeentefonds verondersteld. In 2014 werd echter € 339.000 meer uitgegeven en in 2015 loopt dat op naar € 678.000 (zie bijlage 6.1). Door de gemeente is vanaf 2010 namelijk stevig ingezet op veiligheidsbeleid (cameratoezicht etc.) en stadstoezicht waardoor de kosten respectievelijk zijn gestegen met € 840.000 en € 500.000. De belangrijkste stijging betreft echter de Veiligheidsregio (bijdrage 2015 van € 2,9 miljoen). Daarnaast is in 2011 ten opzichte van 2010 het ijkpunt op dit cluster in het gemeentefonds fors gedaald van € 7 miljoen naar € 3,9 miljoen. Dit komt omdat tot en met 2010 een deel van het accres gericht werd verdeeld over het cluster Openbare orde en veiligheid.

6.4.10 Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling omvat de voormalige clusters Wegen en water, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV) en Fysiek milieu. Daarmee bevat dit cluster ten eerste de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens). Ten tweede bevat het vanuit fysiek milieu de functie milieubeheer. Binnen deze functie zijn de onderdelen

omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken te onderscheiden. En als laatste bevat dit cluster de nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie vanuit het voormalige cluster VHROSV.

Uit de verschillende vergelijkingen (tabel 6.13) valt op dat als we Vlissingen afzetten tegen het ijkpunt van het gemeentefonds, Vlissingen meer nettolasten heeft op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. De € 58 per inwoner meer aan nettolasten boven het gemeentefonds is fors meer dan het landelijke beeld ('slechts' € 19 per inwoner meer) en het beeld bij de groep van gemeenten met 20.000 t/m 50.000 inwoners ('slechts' € 9 per inwoner meer). De selectiegroep heeft daarentegen € 3 per inwoner (bijlage 6.2) minder aan nettolasten dan via de maatstaven van het gemeentefonds wordt uitgekeerd op dit cluster. Daardoor zit Vlissingen € 61 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de selectiegroep.

Tabel 6.13 Vergelijkingen cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur

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

-/- is hogere nettolasten

Dus zowel ten opzichte van het gemeentefonds als ten opzichte van de selectiegroep en het beeld in het POR heeft Vlissingen fors meer aan nettolasten op dit cluster. In bijlage 6.4 valt te zien dat in 2015 Vlissingen vooral meer uitgeeft op de onderdelen wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen (functie 210), parkeren (functie 214), Woningexploitatie / woningbouw (functie 820). Daar staan wel hogere baten parkeerbelasting (functie 215) tegenover. De hogere nettolasten zijn te verklaren door de kapitaallasten op dit cluster van € 5,7 miljoen. De afschrijvingen, rente en schuld zijn per inwoner en afgezet tegen de totale baten fors hoger dan die in de selectiegroep.

Ook bij dit cluster constateren we in de periode 2010 t/m 2014 een per saldo afname van het verschil met het gemeentefonds (zie bijlage 6.1), terwijl in 2015 dit verschil weer fors toeneemt. In 2014 zat Vlissingen nog € 1,2 miljoen boven het gemeentefonds. In 2015 loopt dit verschil echter op naar € 2,6 miljoen, terwijl het ijkpunt van het gemeentefonds nauwelijks wijzigt. Ook tussen de jaren 2012 en 2013 zien we een forse stijging van het verschil met GF.

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

1. Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer weglengte (inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.691 per kilometer weglengte en € 93 per eenheid OAD.
2. Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn 0,015 * het aantal hectaren

land, 0,83 per 1000 vierkante meter totale oppervlakte bebouwd en 1,20 * het aantal kernen.

3. Op basis van de CROW6-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie⁷ gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

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

Gemeente	Vlissingen	Gemiddelde selectiegroep
Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*	8.417	5.912
Weglengte in km**	219	198
OAD woonruimten/1000	42.394	47.367
Weglengte in km (incl. rekenfactor bodem)	241	213
Landhectare bftot	3.773	2.928
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	304	248
Kernen aantal	3	3
Ad 1:		
Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***	7.220	7.357
Ad 2:		
Geschatte weglengte****	264	214
Ad 3:		
Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*****	2.409	2.130

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

** Gegevens CBS

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

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

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

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

Kanttekening hierbij is dat een belangrijk deel van de kapitaallasten op dit cluster drukt.

6.4.11 Uitgavencluster Riolering en reiniging

Het cluster Riolering en Reiniging bevat de lasten van de riolering, en de afvalverwijdering en -verwerking, en de baten van de rioolheffing, reinigingsrechten, en de afvalstoffenheffing. Bij het cluster Riolering en reiniging geldt het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt (=100% lastendeckking). Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen

⁶ CROW: kennisplatform voor infrastructuur, verkeer en openbare ruimte.

⁷ Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd.

via het BTW-compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Dit betekent dat het gemeentefonds veronderstelt dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW.

In de tabel 6.15 staan de vergelijkingen voor het cluster Riool en reiniging. Zoals aangegeven veronderstelt het gemeentefonds dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW. Het ijkpunt van het gemeentefonds is voor dit cluster dan ook negatief en de BTW-component zorgt ervoor dat over het algemeen de nettolasten lager zijn dan het ijkpunt. Het landelijke beeld en het beeld bij de inwonersgroottegroep uit het POR laat echter zien dat er (nog) geen sprake is van 100% kostendekkendheid, met respectievelijk € 6 en € 7 per inwoner aan hogere nettolasten dan het ijkpunt. Uit het POR van de afgelopen jaren bleek dat naarmate gemeenten groter zijn de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten afnam. Vlissingen heeft echter lagere nettolasten dan het gemeentefonds veronderstelt, € 40 per inwoner in vergelijking met het gemeentefonds.

De reden hiervoor is dat de tarieven bij de riolering fors zijn verhoogd in 2015 voor het wegwerken van een vervangingsachterstand bij de riolering en daarnaast omdat besloten is extra te sparen voor het toegroeien naar een ideaalcomplex bij de riolering. De extra baten a.g.v. de tariefsstijging zijn wel opgenomen bij de baten, echter dit extra budget is in de begroting onder de lasten nog niet geraamd omdat de precieze besteding in 2015 nog onderzocht moest worden. Bedoeling is de meeropbrengst in een egalisatievoorziening te storten.

Tabel 6.15 Vergelijkingen cluster Riolering en reiniging

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

-/- is hogere nettolasten

Ten opzichte van de selectiegroep heeft Vlissingen lagere nettolasten. In bijlage 6.4 zien we dat ten opzichte van de selectiegroep Vlissingen weliswaar hogere nettolasten heeft bij de riolering en reiniging (functies 721 en 722), maar verhoudingsgewijs nog hogere baten (functies 725 en 726).

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

6.5 Conclusie

De vergelijkingen met zichzelf (met de normbedragen van het gemeentefonds), met het landelijke beeld en met de nettolasten van de selectiegroep worden als belangrijke indicatie gezien voor de te nemen maatregelen om de financiële problemen te verminderen. Deze vergelijkingen van de nettolasten van de gemeente Vlissingen geven een eerste richting van bezuinigingsmogelijkheden. Het vergt dan ook verdiepend onderzoek door de

gemeente om te bepalen in hoeverre verdere bezuinigingen daadwerkelijk mogelijk zijn. Met het doorlopen van de clusters zal de gemeente moeten kijken welke mogelijkheden er nog daadwerkelijk op de clusters zitten om tot het clusterniveau van het gemeentefonds te komen. Hierbij kan vergelijking met de selectiegemeenten helpen.

Uit de vergelijking met de normbedragen van het gemeentefonds komt naar voren dat Vlissingen in 2015 € 21 miljoen (€ 472 per inwoner) meer nettolasten heeft dan het gemeentefonds verondersteld (zie tabel 6.1). Met name bij de clusters Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Cultuur en ontspanning, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling heeft Vlissingen meer nettolasten.

Om te bezien welke structurele bezuinigingen nog mogelijk zijn, zijn bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten de bedragen gecorrigeerd voor incidentele componenten. Dan blijft een structurele ruimte over van € 11,2 miljoen. Vlissingen heeft reeds een bezuinigingstraject ingezet. Dit bezuinigingstraject bevat nog een aantal niet gerealiseerde taakstellingen, oplopend tot € 6,4 miljoen in 2019. De vraag daarbij is wel in hoeverre de bezuiniging op de organisatie (cluster Bestuur en algemene ondersteuning) haalbaar is. Met name de bezuiniging op de formatiekosten (personeel) is zeer ambitieus. Deze is in principe gerelateerd aan de overige bezuinigingen en ook aan de keuzes van de taken die geschrapt moeten worden. Echter de vraag is of dit geheel gerealiseerd gaat worden, aangezien Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep en groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie over een bescheiden aantal fte beschikt. Wel zit Vlissingen qua aantal FTE hoger dan de inwonersgroottegroep.

Bij die clusters die boven het gemeentefonds zitten blijft na realisatie van bovengenoemde nog niet gerealiseerde bezuinigingen een structurele ruimte over van totaal € 6,3 miljoen boven het gemeentefonds op de clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (zie tabel 6.3)⁸. Bij de structurele ruimte van € 6,3 miljoen wordt verondersteld dat de reeds ingezette bezuinigingen volledige gerealiseerd worden. In aanvulling daarop zal van de gemeente Vlissingen een maximale eigen inspanning worden gevraagd in 2016 en verder om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen. Hiervoor zal begin 2016 op de bovenstaand genoemde clusters een verdiepend onderzoek plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn. De voorbereidingen hiervoor zijn ambtelijk reeds door de gemeente in gang gezet.

Daarbij spelen ook de kapitaallasten een rol. Op kapitaallasten is het vaak moeilijker op korte termijn te bezuinigen zodat structureel geen ruimte te creëren is. In 2016 dient dan ook de vergelijking van de kapitaallasten met andere Zeeuwse gemeenten te worden verdiept door te kijken op welke functies/clusters de Zeeuwse gemeenten hun kapitaallasten maken. Dan kan bepaald worden of de kapitaallasten van Vlissingen zitten op de clusters met overschrijdingen van de ijkpunten van het gemeentefonds en of daar wordt afgeweken van andere Zeeuwse gemeenten.

⁸ De clusters die onder het gemeentefonds zitten of onder het gemeentefonds komen na realisatie van de reeds ingezette bezuinigingen, worden buiten beschouwing gelaten. Het gaat hier om de maximaal mogelijke structurele ruimte van die clusters die nog boven het gemeentefonds zitten. Tevens zal hierbij volgens de artikel 12-handleiding beoordeeld moeten worden of Vlissingen in zijn noodzakelijke behoeften kan voorzien, waarmee wordt bedoeld dat de gemeente een enigszins vergelijkbare voorzieningencapaciteit moet kunnen realiseren, zodat Vlissingen in zijn totaliteit maximaal nog moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten.

7 Het begrotingstekort

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de berekening van het relevante begrotingstekort gepresenteerd aan de hand waarvan de omvang van de artikel 12-steun wordt bepaald. Allereerst wordt in paragraaf 7.2 de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief geschetst zoals zich dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 openbaarde. Daarna wordt de bepaling van het geaccepteerde begrotingssaldo en de stand van zaken van de verschillende deelonderzoeken toegelicht, zoals de beheerplannen, de herrekening van de grondexploitaties, de aankoop van het KSG-terrein etc. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 het relevante begrotingstekort 2015 berekend en toegelicht. In paragraaf 7.4 worden de bijzondere voorschriften beschreven, waarna in paragraaf 7.5 het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

7.2.1 Programmabegroting 2015-2018

De programmabegroting 2015-2018 van Vlissingen is de uitwerking van het coalitieakkoord 'Agenda voor herstel' en het traject van de Zomernota. In het voorwoord van de begroting 2015 geeft het college van B&W aan dat het coalitieakkoord na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 tot doel had te komen tot een structureel sluitende begroting met de vrijheid om op ontwikkelingen te kunnen inspelen. In het traject van de Zomernota is in themasessies met raadsleden en belangstellenden gekeken naar de kaders voor deze begroting. Ook de begrotingsscan Vlissingen 2014 heeft hieraan bijgedragen. Gaandeweg werd het voor het college van B&W duidelijk dat de financiële problematiek dieper en verstrekkender was dan ingeschat. Het college kwalificeert de in de begroting voorgestelde bezuinigingsmaatregelen als ingrijpend. Ondanks die maatregelen is de begroting niet sluitend. Het hele proces heeft uiteindelijk geresulteerd in de motie 'Zomernota' in de raadsvergadering van 30 september 2014 waarin de gemeenteraad B&W opdracht heeft gegeven de artikel 12-aanvraag voor 2015 voor te bereiden op basis van de niet sluitende begroting en meerjarenraming 2015-2018. In tabel 7.1 wordt de ontwikkeling van het financieel meerjarenperspectief op hoofdlijnen geschetst.

Tabel 7.1 Ontwikkeling financieel meerjarenperspectief 2015-2018 (bedragen x € 1.000)

	2015	2016	2017	2018
Stand voor Zomernota 2014	-4.260	-5.768	-6.863	-6.863
1. Actualisatie programmabegroting 2015-2018	-1.200	-752	-806	-1.279
2. Financiële uitgangspunten 2015-2018	-1.325	-899	-600	-1.214
3. Oplossingsrichtingen zonder ombuigingen	1.509	1.678	1.743	1.743
4. Uitwerking thema's Zomernota 2014	1.186	3.282	5.283	7.283
5. Frictiekosten	-6.000			
6. Aanpassingen na Zomernota 2014	-3.810	-1.771	-1.370	-1.111
Begroting en meerjarenraming 2015-2018	-13.900	-4.230	-2.613	-1.441

Ad 1 Actualisatie programmabegroting 2015-2018

De nadelen betreffen vooral het lagere dividend Delta en de niet gerealiseerde bezuinigingen voorgaande jaren (nadeel € 1,1 respectievelijk € 1,0 miljoen). De positieve accresontwikkeling compenseert deze nadelen voor een deel (2015: € 0,75 miljoen).

Ad 2 Financiële uitgangspunten 2015-2018

Het verslechterende begrotingsbeeld wordt vooral veroorzaakt doordat de rentetoevoeging van de tegen contante waarde berekende voorziening grondexploitaties niet langer ten laste van de uitgeputte reserve grondexploitatie maar van de reguliere exploitatie gebracht moet worden (nadeel oplopend naar € 1,1 miljoen in 2018).

Ad 3, 4 en 5 Ombuigingspakket

Onder 3 en 4 staan de geraamde bezuinigingen. Onder 5 worden de frictiekosten geraamd die de gemeente nodig acht om deze structurele ombuigingen te kunnen realiseren. De grootste bezuiniging zonder ombuiging is het laten vervallen van de stelpost inflatie (oplopend naar € 1,25 miljoen in 2018). De echte ombuigingen vinden plaats op sport, cultuur, openbare ruimte, organisatie en overig en lopen in 2018 op tot € 1,5, € 2,1, € 1,1, 1,8 respectievelijk € 2,0 miljoen (totaal € 8,8 miljoen). Hiervan wordt gedurende 10 jaar jaarlijks € 1,1 miljoen gespaard om het risicoprofiel van de grondexploitatie Scheldekwardier aan te passen.

Ad 6 Aanpassingen na de Zomernota 2014

De gemeentelijke bijdrage aan Orionis Walcheren valt voor Vlissingen in 2015 € 3,2 miljoen hoger uit dan geraamd. Dit nadeel daalt naar € 1,1 miljoen in 2018. Verder worden op basis van de begrotingsscan en een eerste inventarisatie van het achterstallig onderhoud kapitaalgoederen de bezuinigingen op het onderhoud van de openbare ruimte teruggedraaid. Dit nadeel loopt op naar € 1,1 miljoen in 2018. Deze nadelen worden gecompenseerd door de positieve ontwikkeling van het gemeentefonds en de hogere doorbelastingen van rente en uren naar de grondexploitaties en investeringen.

7.2.2 Geaccepteerd begrotingstekort

In het periodieke tripartiete overleg (TPO) tussen gemeente, provincie (ambtelijk financieel toezichthouders) en rijk (de inspecteurs) over het artikel 12-traject, zijn bij de aanvang afspraken gemaakt over de omvang van het tekort voor het jaar 2015. Het toegestane niveau van de programmabegroting 2015-2018 is overeenkomstig de artikel 12-handleiding mede bepaald aan de hand van het niveau van de laatst goedgekeurde begroting ofwel het bestaande beleid zoals dat blijkt uit de begroting 2014 inclusief alle begrotingswijzigingen. Vervolgens hebben GS van de provincie Zeeland voor 2015 Vlissingen toestemming verleend om tot het niveau van het geaccepteerde begrotingstekort uitgaven te doen.

Tabel 7.2 Geaccepteerd begrotingstekort (bedragen x € 1.000)

	Omschrijving/correcties	Saldo		waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan		Saldo	waarvan	
		2015		s	i	2016	s	i	2017	s	i	2018	s	i
	Programmabegroting (PB) '15-'18	-13.900	-5.781	-8.119	-4.230	0	-2.613	0	-1.441	-1.441	0			
1	Leefbaarheid	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Frictiekostenbudget	6.000	0	6.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Reservering Sail De Ruyter	25	25	0	25	25	25	0	25	25	0	25	25	0
4	Vlissingen 700	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Geaccepteerd tekort	-7.675	-5.756	-1.919	-4.205	0	-2.588	-2.588	0	-1.416	-1.416	0		

bedragen x € 1.000

s = structureel i = incidenteel

In tabel 7.2. is de totstandkoming van het geaccepteerd begrotingstekort weergegeven. Vertrekpunt daarbij is de door de raad vastgestelde programmabegroting die de basis vormt voor de artikel 12-aanvraag en -beoordeling. Hierop is een aantal (technische en beleidsmatige) correcties aangebracht. Door deze correcties is de door de raad vastgestelde begroting 2015 geschoond van de lastenstijgingen ten opzichte van het begrotingsniveau 2014 na wijziging. Uitgezonderd hiervan zijn de lastenstijgingen in 2015 die als onontkoombaar en onuitstelbaar (O&O) zijn beoordeeld. De belangrijkste lastenstijgingen betreffen de budgettaire neutraal geraamde decentralisaties op het terrein van de Wmo en jeugdzorg ter grootte van ruim € 57 miljoen. Deze omvangrijke stijging van de financiële middelen met bijbehorende takenpakket wordt veroorzaakt door de Wmo en jeugdzorg met meer dan € 17 miljoen (inclusief compensatie Wmo begeleiding van € 3,2 miljoen) en voor wat betreft de taken als centrumgemeente, ruim € 36 miljoen voor beschermd wonen en € 4 miljoen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Verder zijn een aantal specifiek genoemde voorgenomen investeringen en kredieten uit

voorgaande jaren aangewezen die niet uitgevoerd kunnen worden voordat deze in het tripartiete overleg zijn getoetst aan het O&O-criterium.

7.2.3 Beheerplannen en overige onderwerpen

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij een aantal onderwerpen die van belang zijn voor het artikel 12-onderzoek. Het betreft de beheerplannen, actualisatie van de grondexploitaties, Orionis Walcheren, beoordeling activa, schuldpositie en historie project Scheldekwardier.

In het afgelopen jaar is ten aanzien van veel zaken het inzicht vergroot waarvoor in het tussenrapport aandacht is gevraagd:

- Maandelijks is van voorstellen het O&O-karakter beoordeeld in het TPO.
- De omvang van de activa alsmede de daaraan gerelateerde rente- en afschrijvingslasten zijn in hoofdstuk 3 in een landelijk perspectief geplaatst. Zo mogelijk zal het niveau van de kapitaallasten worden betrokken bij de beoordeling van de clusters (kapitaallasten Vlissingen per cluster versus selectiegemeenten/Zeeuwse gemeenten).
- De aanwendbaarheid van de reserves is in hoofdstuk 4 beoordeeld.
- De kostendekkendheid van de reiniging en riolering alsmede de belastingdruk zijn beoordeeld in hoofdstuk 5.
- Op basis van de clustervergelijking uit hoofdstuk 6 zullen thans voorstellen worden voorbereid voor de vereiste saneringsbegroting 2017-2020.
- In de 1e en 3e kwartaalrapportages hebben de herrekende rente en afschrijvingslasten kunnen bijdragen aan een verlaging van het relevante tekort.
- De 3e kwartaalrapportage sociaal domein laat zien dat na de opstartproblemen van de eerste helft van het jaar een betrouwbaarder beeld aan het ontstaan is.

Beheerplannen

Om de realiteit van de onderhoudsramingen te beoordelen en te bezien of er sprake is van achterstallig onderhoud, zijn in Vlissingen diverse beheerplannen opgesteld. De beheerplannen openbare verlichting, wegen en openbaar groen zijn momenteel 'in behandeling' bij het TPO. Op basis van de beheerplannen wordt inzicht verkregen in het areaal, het regulier- en achterstallig onderhoud.

Actualisatie van de grondexploitaties

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven vormen de grondexploitaties, in het bijzonder de grondexploitatie Scheldekwardier, een van de belangrijkste oorzaken van de financiële problematiek van Vlissingen. In paragraaf 4.2 en 4.3 wordt inzicht geboden in de ontwikkeling van de algemene reserve waarbij de stand is gesplitst in een deel voor de 'normale' exploitatie en deel voor de grondexploitatie. Hieruit blijkt dat de negatieve stand van de algemene reserve die zich in de loop van 2015 zal voordoen voor ruim € 28 miljoen toegeschreven kan worden aan de grondexploitaties.

Het is nu van belang dat bij de tweede herziening 2015 van de grondexploitaties een goed en realistisch beeld wordt gegeven. Voorkomen moet worden dat met het verstrijken van de tijd het nadelig resultaat van bijvoorbeeld het Scheldekwardier steeds iets groter wordt zoals nu het geval is. Daarom zijn de bij de tweede herziening 2015 van de grondexploitaties gehanteerde uitgangspunten en berekeningen door een externe adviseur beoordeeld.

De resultaten van die beoordeling zijn begin november aan het TPO gepresenteerd en op 22 december aan de gemeenteraad. Het beeld dat daaruit ontstaat, is dat de verliesvoorzieningen met aanzienlijke bijdragen verder verhoogd zullen moeten worden. De gemeentelijke berekeningen zijn hierbij minder negatief zijn dan de externe beoordeling. Het is thans aan de gemeente om te komen met een voorstel hoe definitief hiermee omgegaan moet worden bij de afronding van de 2^e herziening 2015.

Orionis Walcheren

De gemeenschappelijke regeling Orionis voert voor de Walcherse gemeenten Middelburg, Veere en Vlissingen de Participatiewet uit. Orionis is op 1 januari 2012 ontstaan door de

samenvoeging van de gemeenschappelijke regelingen Sociale Dienst Walcheren (tevens kredietbank Walcheren) en het Arbeidsintegratiebedrijf Walcheren. Orionis heeft in de afgelopen jaren meerdere keren negatievere financiële resultaten gepresenteerd dan verwacht. Ook de begroting 2016 laat een groter tekort zien dan op grond van het beleidsplan verwacht werd. Deze uitkomsten alsmede de lastige financiële positie van de deelnemers hebben er toe geleid dat de noodzaak hoog is om binnen de bestaande begroting van Orionis bezuinigingen te realiseren. Om te komen tot concrete verbetermaatregelen zijn de eerste stappen gezet. In het TPO van december is een eerste tussenresultaat opgeleverd.

Beoordeling activa

Het is gebruikelijk om binnen een artikel 12-traject de lijst van activa te beoordelen. Ook de lijst met activa van de gemeente Vlissingen zal worden doorgelopen. Als beoordelingskader wordt hierbij het Bbv gehanteerd. De gemeentelijke accountant zal hierover adviseren.

Schuldpositie

Uit de kengetallen van paragraaf 3.3 blijkt dat Vlissingen behoort tot de gemeenten in Nederland met de grootste schuldpositie. Zoals al eerder is geadviseerd in bijvoorbeeld de begrotingsscan, heeft de reductie van de schuld een hoge prioriteit in het artikel 12-proces. Waar mogelijk is het dan ook de bedoeling dat de gemeente met de in artikel 12 beschikbaar gestelde middelen daartoe overgaat.

Historie project Scheldekwartier

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 er van onderzocht. Verschillende bronnen zijn reeds verzameld maar een volledig beeld is nog niet voor handen.

7.3 Berekening relevant tekort 2015

Voor de berekening van het relevant tekort wordt uitgegaan van het in paragraaf 7.2.2 bepaalde geaccepteerde tekort. 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 deze wijzigingen worden nog technische en/of beleidsmatige correcties aangebracht waarna het aanvaardbare tekort resteert. Vervolgens wordt gezien of inbreng van reserves mogelijk is ter verlaging van het tekort ten einde het relevante begrotingstekort te bepalen. In de navolgende tabel 7.3 wordt dit alles gepresenteerd. Na de tabel wordt een toelichting op de diverse punten gegeven.

Tabel 7.3 Relevant tekort

	Omschrijving/correcties	RT	waarvan		RT	waarvan		RT	waarvan		RT	waarvan	
			s	i		s	i		s	i		s	i
	Geaccepteerd tekort	-7.675	-5.756	-1.919	-4.205	-4.205	0	-2.588	-2.588	0	-1.416	-1.416	0
1	Pilot leefbaarheid	-100	0	-100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Reservering Sail De Ruyter	-25	-25	0	-25	-25	0	-25	-25	0	-25	-25	0
3	Vlissingen 700	-100	0	-100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Huur betaling Willem III	-23	0	-23	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	1e kwartaalrapportage	54	54	0	-98	-98	0	-115	-115	0	-115	-115	0
6	2e kwartaalrapportage	-1.585	-1.585	0	-183	-183	0	-183	-183	0	183	183	0
7	3e kwartaalrapportage	1.379	1.379	0	-12	-12	0	-6	-6	0	-6	-6	0
8	Correctie lasten grondexploitatie	3.909	3.909	0	3.978	3.978	0	4.050	4.050	0	4.126	4.126	0
	Aanvaardbaar tekort	-4.166	-2.024	-2.142	-545	-545	0	1.133	1.133	0	2.747	2.747	0
9	Inbreng reserves	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Relevant tekort	-4.166	-2.024	-2.142	-545	-545	0	1.133	1.133	0	2.747	2.747	0

bedragen x € 1.000

RT = relevant tekort

s = structureel i = incidenteel

Toelichting

Ad 1 t/m 3 Leefbaarheid, sail De Ruyter en Vlissingen 700

De drie genoemde posten waren budgetverhogingen ten opzichte van de begroting 2014 na wijziging en daarom uit de begroting 2015 gehaald. Via afzonderlijke voorstellen is alsnog ingestemd met de maatregelen. De pilot Leefbaarheid beoogt de participatie van de inwoners op verschillende werkvelden te vergroten waardoor de gemeentelijke inbreng kan verminderen. Voor sail De Ruyter wordt gereserveerd om dit economisch belangrijke evenement voor Vlissingen in 2019 mogelijk te maken. Tot slot is een beperkt budget beschikbaar gesteld zodat in 2015 invulling kon worden gegeven aan het eeuwfeest van Vlissingen.

Ad 4 Huur betaling Willem III

In overleg met de gemeente stopt de Cultuurwerf met Beeldende Kunst. De ruimte in het pand Willem III waarin deze activiteit plaatsvindt wordt door de gemeente vanaf 1999 voor 50 jaar gehuurd van de woningbouwvereniging. Vanaf 1 maart 2015 komt de huur ten laste van de gemeente. Doordat per 1-1-2016 de Cultuurwerf volledig uit het pand Willem III vertrekt, loopt het nadeel dan nog verder op. Voor 2015 bedraagt het nadeel € 23.000.

Ad 5 Eerste kwartaalrapportage

Structureel

De omvang van de kwijtschelding van lokale heffingen stijgt met € 50.000 door het toegenomen beroep op deze regeling. Daarnaast blijft de opbrengst van de precarioheffing € 25.000 achter bij de raming. Verder wordt niet langer de bijdrage van € 25.000 ontvangen van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling uitvoering van het Besluit Woninggebonden Subsidies Walcheren.

Incidenteel

Door latere uitvoering van de investeringen is er in 2015 sprake van een onderuitputting op de kapitaallasten van € 343.000. De belasting op het verbranden van afval betekent een nadeel voor Vlissingen van € 169.000.

Ad 6 Tweede kwartaalrapportage

Structureel

De opbrengst van de parkeergelden wordt na eerder incidenteel te zijn afgeraamd nu structureel met € 200.000 verlaagd.

Incidenteel

De bijdrage van Vlissingen aan Orionis Walcheren stijgt met € 624.000 vanwege een toenemend beroep op de uitkeringen. Verder blijft de algemene uitkering achter bij de raming (€ 374.000), valt het Delta dividend lager uit (€ 347.000) worden er minder omgevingsvergunningen aangevraagd (€ 212.000) en zal Vlissingen naar verwachting € 48.000 meebetalen aan advieskosten voor de aandelenverkoop van Indaver. Uitkering van het surplus van de algemene reserve van het zwembad resulteert in een eenmalig voordeel van € 185.000.

Ad 7 Derde kwartaalrapportage

Incidenteel

De onderuitputting van de rente- en afschrijvingslasten bedraagt € 1.384.000 en wordt veroorzaakt door nog niet opgevraagde investeringen, lopende investeringen die zijn vertraagd en lagere boekwaarden waardoor de rentelasten lager zijn. Verder vallen de kapitaallasten vrij van de brede school in Souburg (€ 300.000), vervalt de geraamde claim van een groenbedrijf wegens minnelijke schikking (€ 264.000), is de I&A samenwerking goedkoper door het achterblijven van de investeringen en zijn de gecombineerde waterschaps- en provinciale statenverkiezingen in 2015 € 63.000 goedkoper uitgevallen.

Hogere kosten worden ingeschat in verband met de herrekening van de wachtgeldvoorziening voor bestuurders (€ 260.000), lagere opbrengsten voor de omgevingsvergunningen (€ 250.000) en een terugvordering vanwege het participatiebudget over 2013 (€ 140.000).

Ad 8 Correctie lasten grondexploitatie

Zoals in paragraaf 4.2 is toegelicht kunnen grondexploitatietekorten niet vanzelfsprekend op het gemeentefonds worden afgewikkeld. Daarbij wordt aangetekend dat alle grondexploitaties van Vlissingen momenteel worden doorgelicht zoals in paragraaf 7.2.3 is aangegeven, waardoor een volledig beeld nog ontbreekt. Ondertussen worden alle grondexploitatielasten met effecten voor het begroting- en rekeningsaldo geëlimineerd, waardoor een aanvaardbaar tekort resteert dat is geschoond van het effect van de grondexploitaties. Het betreft de posten: sparen in verband met risicoprofiel Scheldekwartier (€ 1.100.000), rente verliesvoorziening (€ 1.534.000 oplopend tot € 1.751.000) en bijdrage grex vanuit exploitatie (€ 1.275.000). De geëlimineerde lasten worden ten laste van de algemene reserve gebracht en binnenlijns gespecificeerd als 'algemene reserve grondexploitatie'.

Ad 9 Inbreng reserves

Gezien de ontwikkeling van de stand van de algemene reserve alsmede de omvangrijke schuldpositie wordt in paragraaf 4.4 voorgesteld de vrijvallende reserves ten gunste van het negatieve saldo van de algemene reserve te brengen. Dat betekent dat er geen inbreng vanuit de reserves is om het begrotingstekort te verkleinen. Hierbij hebben de inspecteurs de ontwikkeling van het totale saldo van de algemene reserve in de loop van 2015 in beoordeling genomen. Het negatieve deel van de algemene reserve grondexploitaties met het daaraan complementaire deel van de algemene reserve 'normale' exploitatie dient met name om vast te stellen welke onderdelen binnen de negatieve algemene reserve niet voor artikel 12 steun in aanmerking komen.

Voorgestelde aanvullende uitkering

Gelet op het vorenstaande alsmede het feit dat het relevante tekort is geschoond van alle gevolgen van de grondexploitaties, wordt voorgesteld Vlissingen een aanvullende uitkering voor het jaar 2015 te verlenen van € 4.166.000.

7.4 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 drie bijzondere voorschriften voorgesteld.

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

Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming 2017-2020 door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Hierbij wordt met name op de clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling naast de reeds ingezette bezuinigingen, waarvan wordt verondersteld dat die volledig worden gerealiseerd, een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen. Hiervoor zal in op de bovenstaand genoemde clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen.

2) Verhogen OZB naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020

Onder verwijzing naar de onderbouwing zoals vermeld in paragraaf 5.2 dient een stijging van de OZB onderdeel uit te maken van de saneringsbegroting. De gemeente dient het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB vooralsnog te verhogen naar 150% van

het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.

3) Vrijval bestemmingsreserves

Zoals aangeven in paragraaf 4.4 dienen de bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

7.5 Conclusie

De raad van Vlissingen heeft voor het jaar 2015 een begroting vastgesteld met een tekort van € 13.900.000. Na aftrek van de incidentele baten en lasten is het structurele saldo € 5.781.000 negatief. Het geaccepteerde begrotingstekort 2015 is vervolgens bepaald aan de hand van het bestaande beleid zoals dat blijkt uit de begroting 2014 inclusief alle begrotingswijzigingen. Dit betekent dat de door de raad vastgestelde begroting is geschoond van lastenstijgingen ten opzichte van het goedgekeurde begrotingsniveau 2015, tenzij deze stijgingen als onontkoombaar of onuitstelbaar zijn beoordeeld. Dit heeft geleid tot een geaccepteerd begrotingstekort van € 7.675.000.

In dit rapport is nog geen rekening gehouden met de volgende punten die een rol kunnen spelen bij de bepaling van het relevante begrotingstekort in de komende jaren:

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

Berekening relevant tekort en voorstel voor aanvullende uitkering

Tegen die achtergrond en met het geaccepteerde begrotingstekort 2015 als vertrekpunt zijn vervolgens correcties doorgevoerd in het bijzonder op basis van de 3 kwartaalrapportages en de lastenverzwarende grondexploitatiekosten. Deze correcties op het geaccepteerde begrotingstekort leiden tot een relevant tekort voor 2015 van € 4.166.000.

Bijzondere voorschriften

Vergezeld van dit voorstel voor een aanvullende uitkering worden drie bijzondere voorschriften voorgesteld. Dit betreft allereerst het opstellen van een saneringsbegroting die ertoe leidt dat de financiële positie van Vlissingen in 2020 zodanig is verbeterd dat de gemeente een maximale bijdrage kan leveren aan het wegwerken van de negatieve reserve in de vooralsnog maximaal daarop volgende 10 jaar met ingang van 2020. Ten tweede dient Vlissingen het gemiddelde OZB-tarief vooralsnog te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij de gemeente jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwardier daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld. Ten derde dienen de volgende drie bestemmingsreserves te worden toegevoegd aan de algemene reserve: reserve BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade.

8 Conclusie en advies

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2015 voor de eerste keer een aanvraag ingediend voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. De begroting 2015 sluit met een structureel tekort van € 5.781.000.

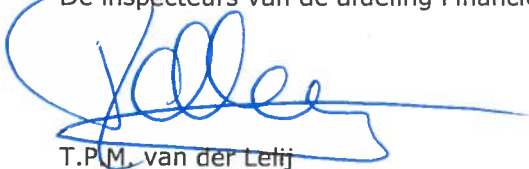
Vlissingen voldoet aan de eisen voor toelating tot artikel 12. De aanvraag is tijdig ingediend, de eigen inkomsten behorende tot het zogenaamde belastingpakket liggen boven het voorgeschreven redelijk peil en er is sprake van een aanmerkelijk én structureel tekort.

Op basis van het in het rapport gestelde wordt voorgesteld voor Vlissingen voor het jaar 2015 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 4.166.000. Verder wordt voorgesteld aan de te verlenen aanvullende uitkering de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:

- Vlissingen dient de begroting en meerjarenraming 2017-2020 door middel van saneringsvoorstellen zodanig aan te passen zodat met ingang van 2020 in de vooralsnog maximaal 10 jaren die volgen een zo maximaal mogelijke gemeentelijke bijdrage aan de sanering van de negatieve algemene reserve wordt geleverd. Hierbij wordt met name op de clusters Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd, Educatie, Openbare orde en veiligheid en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling naast de reeds ingezette bezuinigingen, waarvan wordt verondersteld dat die volledig worden gerealiseerd, een extra eigen inspanning gevraagd van de gemeente Vlissingen. Hiervoor zal in op de bovenstaand genoemde clusters een verdiepend onderzoek moeten plaatsvinden om te bekijken in hoeverre naast de reeds ingezette bezuinigingen verdere bezuinigingen mogelijk zijn om dichterbij het niveau van het gemeentefonds te komen.
- Vlissingen dient het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB vooralsnog te verhogen naar 150% van het landelijk gemiddelde in 2020, waarbij Vlissingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 jaarlijks streeft naar een over de resterende jaren tot en met 2020 gelijk stijgingspercentage van het gemiddelde OZB-belastingtarief. Indien de uitkomst van het onderzoek naar de historie van het project Scheldekwartier daartoe aanleiding geeft kan deze extra verhoging van gemiddeld 140% naar 150% in het volgende artikel 12-rapport opnieuw worden beoordeeld.
- De bestemmingsreserves BWSW, BWSW liquidatie GR BWSW en Aanleg cruisekade dienen vrij te vallen en te worden toegevoegd aan de algemene reserve.

Den Haag, 13 januari 2016

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. Galle

Bijlage 1: De opbouw van de algemene uitkering van Vlissingen en de selectiegroep

Gemeente		Vlissingen		Selectiegemeenten		
Jaar		2015				
Inwoners		44.444		Inwoners 45.644		
Woonruimten		22.502		Woonruimten 21.947		
Verdeelmaatstaf	Inkomsten Vlissingen (x€1000)	Inkomsten selectie (x€1000)	Vlissingen inkomsten per inwoner (x€1)	Selectie inkomsten per inwoner (x€1)	Verskil per inwoner (x€1)	Verskil absoluut (x€1.000)
Onroerendezaakbelasting woningen*	-3.006	-3.308	-68	-72	4	178
Onroerendezaakbelasting niet-woningen gebruikers*	-1.004	-906	-23	-20	-3	-133
Onroerendezaakbelasting niet-woningen eigenaren*	-1.287	-1.156	-29	-25	-4	-178
Inwoners	8.998	9.241	202	202	0	0
Kernen > 500 adressen	39	65	1	1	0	0
Belastingcapaciteit niet-woningen eigenaren (mln)	435	390	10	9	1	44
Jongeren	3.164	3.327	71	73	-2	-89
Ouderen	1.085	1.077	24	24	0	0
Ouderen 75-85 jaar	109	114	2	2	0	0
Krimp	0	101	0	2	-2	-89
Huishoud. met een laag inkomen	1.037	1.015	23	22	1	44
Huishoud. met een laag inkomen (drempel)	2.501	2.450	56	54	2	89
Bijstandsontvangers	4.227	2.957	95	65	30	1333
ABW schaalnadeel	133	123	3	3	0	0
ABW schaalvoordeel	3.502	2.555	79	56	23	1022
Uitkeringsontvangers	575	604	13	13	0	0
Minderheden	1.419	1.336	32	29	3	133
Minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0
Eenouderhuishoudens	478	501	11	11	0	0
Huishoudens	2.914	2.866	66	63	3	133
Lokaal klantenpotentieel	2.838	2.555	64	56	8	356
Regionaal klantenpotentieel	1.526	873	34	19	15	667
Leerlingen SO	70	427	2	9	-7	-311
Leerlingen VO	588	1.262	13	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	33	0	1	-1	-44
Land	188	149	4	3	1	44
Land * bodemfactor gemeente	140	109	3	2	1	44
Binnenwater	29	10	1	0	1	44
Buitenwater	331	1	7	0	7	311
Oppervlakte bebouwing totaal	252	206	6	5	1	44
Opp. beb. bin. kom. * bodemf. kom	970	1.016	22	22	0	0
Opp. beb. bui. kom. * bod.f.bui. kom	260	80	6	2	4	178
Woonruimten	1.779	1.735	40	38	2	89
Woonruimten * bod.f. bebouw. kom	1.895	1.739	43	38	5	222
Opp. histor. kernen < 40 ha	72	34	2	1	1	44
Opp. histor. kernen 40-65 ha	0	0	0	0	0	0
Opp. histor. kernen > 65 ha	0	274	0	6	-6	-267
Lengte historisch water	71	53	2	1	1	44
Hist. aant. woning. in bew. oorden	289	193	7	4	3	133
Hist. aant. woning. in hist. kernen	703	221	16	5	11	489
ISV (a)	96	56	2	1	1	44
ISV (b)	90	53	2	1	1	44
Omgevingsadressendichtheid * wr/1000	4.672	5.221	105	114	-9	-400
Omgevingsadressendichtheid (drempel)	0	0	0	0	0	0
Oeverlengte * bod.fac.totale gem.	21	18	0	0	0	0
Oeverl. * dichth. * bod.fac.totale gem.	162	223	4	5	-1	-44
Kernen aantal	35	29	1	1	0	0
Kernen * bod.fact.buiten beb. kom	68	58	2	1	1	44
Bedrijfsvestigingen	297	405	7	9	-2	-89
Vast bedrag voor iedere gemeente	399	399	9	9	0	0
Vast bedrag Nassau	0	0	0	0	0	0
Vast bedrag Waddengemeenten	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners < 2500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners 2501-7500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners > 7500	0	0	0	0	0	0
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	0	0	0	0	0
Suppletie-uitkeringen	205	139	5	3	2	89
Art. 12	0	0	0	0	0	0
WMO	4.390	4.373	99	96	3	133
Sociaal domein	59.608	30.395	1341	666	675	30000
Integratie-uitkeringen	0	25	0	1	-1	-44
Decentralisatie-uitkeringen	10.471	262	236	6	230	10222
Totaal algemene uitkeringen	117.834	75.978	2.653	1.665	988	43.911
* Zonder uitkeringsfactor						

© BZK

Bijlage 3.1: Kengetallen 2013 en 2014

			Vlissingen		Goes		Middelburg		Terneuzen	
			2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
SCHULD	NETTO SCHULDQUOTE	(1A)	169%	167%	136%	133%	152%	155%	130%	129%
	Rang		399	399	377	372	388	390	370	368
	NETTO SCHULDQUOTE gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(1B)	161%	160%	128%	124%	152%	155%	129%	128%
	Rang		395	394	372	368	388	391	374	373
	NETTO SCHULD PER INWONER	(2A)	5.341	5.290	3.626	3.538	4.559	4.655	3.285	3.253
	Rang		407	407	375	374	399	399	365	364
	NETTO SCHULD PER INWONER gecorrigeerd voor verstrekte leningen	(2B)	5.085	5.055	3.427	3.320	4.559	4.655	3.273	3.241
	Rang		405	405	373	372	399	399	369	368
	BETAALDERENTE QUOTE	(3)	6%	6%	7%	7%	6%	6%	6%	5%
	Rang		386	386	391	392	377	377	368	362
	BETAALDE RENTE PER INWONER	(4)	202	201	180	185	174	175	140	134
	Rang		395	395	388	391	384	385	366	360
	GEMIDDELD BETAALDE RENTE PERCENTAGE	(5)	3,8%	3,8%	3,9%	4,4%	2,9%	3,1%	4,0%	3,9%
	Rang		319	324	342	373	176	208	344	343
	FINANCIERINGSRATIO	(6)	0,75	0,72	0,92	2,19	0,37	0,40		0,67
	Rang		221	227	205	98	280	274		239
	Rang totaal	(1 t/m 6)	401	401	394	382	389	395	400	389
SOLVABILITEIT	SOLVABILITEITSRATIO	(7)	8%	3%	20%	21%	12%	10%	12%	13%
	Rang		390	403	325	316	377	383	374	370
GRONDEXPLOITATIE	KENGETAL GRONDEXPLOITATIE	(8)	84%	74%	24%	22%	84%	90%	9%	8%
	Rang		380	375	244	229	382	386	122	112
	GRONDEXPLOITATIE PER INWONER	(9)	2.645	2.346	650	598	2.526	2.694	228	193
	Rang		395	388	268	258	391	395	129	114
	Rang totaal	(8 t/m 9)	388	385	262	243	387	391	124	113
EXPLOITATIE	EXPLOITATIERUIMTE	(10)	0%	0%	-6%	-6%	1%	1%	-1%	-1%
	Rang		87	87	323	323	46	46	139	139
BELASTINGEN	BELASTINGCAPACITEIT	(11)	100%	100%	85%	85%	86%	86%	101%	101%
	Rang		217	217	43	43	55	55	232	232
ACTIVA	VASTE ACTIVA QUOTE	(12)	103%	101%	187%	186%	160%	158%	144%	146%
	Rang		263	271	20	21	52	61	90	86
	VASTE ACTIVA PER INWONER	(13)	3.253	3.210	4.987	4.958	4.802	4.730	3.657	3.706
	Rang		115	118	23	23	24	26	74	72
	AFSCHRIJVINGSLASTEN PER INWONER	(14)	189	179	228	220	184	213	162	152
	Rang		329	314	355	351	321	348	282	254
	INVESTERINGSRATIO (=gem. resterende afschrijvingstermijn)	(15)	15,7	16,5	18,1	18,7	19,6	16,6	22,4	24,2
	Rang		166	179	223	236	256	184	301	330
	Rang totaal	(12 t/m 15)	249	252	53	57	74	51	146	139
BBV-KENGETALLEN (1A, 1B, 7, 8, 10, 11)	Rang totaal		377	378	343	328	323	328	319	316
ALLE KENGETALLEN (1 T/M 15)	Rang totaal		403	404	358	349	365	365	348	344

Bijlage 3.2: 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 2011-2015 exclusief sanering

Verloop algemene reserve 2011 t/m 2015 exclusief sanering (bedragen x € 1000)

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie	'Normale' exploitatie
Stand per 1 januari 2011	12.710	0	12.710
Jaarrekeningresultaat 2010	426		426
Bestuursrapportage 2011	380		380
Herijking Masterplan Scheldekwartier	-6.780	-6.780	
Onttrekking op basis van de begroting 2011	-481		-481
Budgetoverhevelingen 2010 naar 2011	-50		-50
Stand per 31 december 2011	6.205	-6.780	12.985
Jaarrekeningresultaat 2011	1.324		1.324
Toevoeging op basis van de begroting 2012	28		28
Correctie storting in reserve Grondexploitatie vanuit reserve Cruisekade	0	-900	900
Stand per 31 december 2012	7.557	-7.680	15.237
Vrijval reserve cruisekade	3.200		3.200
Boekwinst verkoop 1e Binnenhavenweg	1.492		1.492
Jaarrekeningresultaat 2012	1.312		1.312
Amendement BWSW-gelden	488		488
Boekwinst verkoop Dr. Gallandatstraat 1	482		482
Toevoeging op basis van de begroting 2013	452		452
Begrotingswijziging 2013 Orionis	449		449
Tekort begroting 2013 Orionis	-1.321		-1.321
Negatief resultaat bestuursrapportage 2013	-102		-102
Budgetoverheveling 2012-2013	-86		-86
Correctie storting in reserve Grondexploitatie vanuit reserve Cruisekade	0	-900	900
Stand per 31 december 2013	13.923	-8.580	22.503
Jaarrekeningresultaat 2013	2.307		2.307
Eeste begrotingswijziging 2014 Orionis	589		589
Derde begrotingswijziging 2014 Orionis	531		531
Bijdrage reorganisatie Orionis	-1.022		-1.022
Budgetoverheveling Odensehuis	-20		-20
Saldo bestuursrapportage 2014	-2.050		-2.050
Zomernota 2014, toevoeging verliesgevende voorziening grondexploitatie	-10.600	-10.600	
Niet realiseren bezuiniging precariobelasting	-35		-35
Niet realiseren verhuuropbrengsten sportaccommodaties	-30		-30
Budgetoverheveling ICT	-147		-147
Budgetoverheveling Baskensburg	-24		-24
Stand per 31 december 2014	3.422	-19.180	22.602
Afwaardering Britannia**	-2.213	-2.213	
Afwaardering panden A. Coortelaan**	-2.075	-2.075	
Afwaardering panden HKPD**	-600	-600	
Effect 1e herziening grondexploitaties**	-138	-138	
Rijksbijdrage maatschappelijke opvang**	3.200		3.200
WMO**	750		750
Algemene uitkering**	545		545
Overig**	1.105		1.105
Uitname voor reserve maatschappelijke opvang	-3.200		-3.200
Budgetoverheveling van 2014	-290		-290
Voorlopig aanvaardbaar begrotingstekort 2015 (na 3e Kwartaalrapportage) (zie ook tabel 7.3)	-8.075	-3.909	-4.166
Stand per 2015	-7.569	-28.115	20.546

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

** Onderdeel van het jaarrekeningresultaat 2014 van € 574.000

Bijlage 4.2: Verloop bestemmingsreserve grondexploitatie 2011- 2014

Verloop bestemmingsreserve grondexploitatie 2011- 2014 (bedragen x 1000)

Mutatie	Totaal
Stand per 1 januari 2011	2.188
Herijking Masterplan Scheldekwartier	-2.200
2e herziening grondexploitaties	-267
Vanuit reserve cruisekade	900
Tussentijdse winstneming Buitenhaven 3 en Middengebied	1.500
Stand per 31 december 2011	2.121
Vanuit reserve stadvernieuwingsgelden	900
Tussentijdse winstneming Middengebied	600
2e herziening: bijstelling ambities Timmerfabriek en asbest	1.400
2e herziening: bijstelling diverse exploitaties	-499
1e herziening grondexploitaties	-2.824
Stand per 31 december 2012	1.698
1e herziening: Hogewegplein	-2.200
2e herziening	-1.344
Tussentijdse winstneming Cruquiusstraat	2.122
Stand per 31 december 2013	276
	0
Tussentijdse winstneming bedrijventerrein buitenhaven	200
Rente reserve	14
2e herziening : reserve geheel naar voorziening	-490
Stand per 31 december 2014	0

Bijlage 4.3: Verloop verliesvoorziening grondexploitatie 2011- 2014

Verloop verliesvoorziening grondexploitatie 2011- 2014 (bedragen x 1000)

Mutatie	Totaal	Grondexploitatie Baskenburg	Grondexploitatie Scheldekwartier	Grondexploitatie Kenniserf fase 1	Grondexploitatie Kenniserf fase 2	Grondexploitatie Kleine Markt	Grondexploitatie Bedrijven Souburg fase 1	Compensatie rente
Stand per 1 januari 2011	8.526	2.766	2.286	3.449	0	25	0	0
Eerste herziening 2011 (Jaarrekening 2010)	279	105	11	172	0	-8	0	0
Tweede herziening 2011	10.000	0	9.987	-7	0	21	0	0
Stand per 31 december 2011	18.806	2.871	12.284	3.614	0	37	0	0
Eerste herziening 2012 (Jaarrekening 2011)	2.823	381	564	1.609	0	6	263	0
Tweede herziening 2012	-901	0	-1.037	117	0	20	0	0
Stand per 31 december 2012	20.728	3.252	11.811	5.339	0	63	263	0
Eerste herziening 2013 (Jaarrekening 2012)	1.244	212	535	238	83	24	20	132
Tweede herziening 2013	17	0	-5	5	0	3	14	
Stand per 31 december 2013	21.989	3.464	12.341	5.582	83	90	297	132
Eerste herziening 2014 (Jaarrekening 2013)	1.451	97	1.023	264	3	53	11	0
Tweede herziening 2014	10.863	0	10.979	-13	43	-14	0	-132
Stand per 31 december 2014	34.303	3.561	24.343	5.833	129	129	308	0

Bijlage 5.1: Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van de afzonderlijke selectiegemeenten

Heffingen	Beverwijk per inw. (x € 1) 2012*	Kerkrade per inw. (x € 1) 2012*	Middelburg per inw. (x € 1) 2012*	Rijswijk per inw. (x € 1) 2012*	Zutphen per inw. (x € 1) 2012*	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2012*	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2012*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2012*	Beverwijk per inw. (x € 1) 2013*	Kerkrade per inw. (x € 1) 2013*	Middelburg per inw. (x € 1) 2013*	Rijswijk per inw. (x € 1) 2013*	Zutphen per inw. (x € 1) 2013*	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2013*	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2013*	Vlissingen per inw. (x € 1) 2013*
Secretarieleges	9	11	11	17	11	13	12	16	7	9	10	12	9	11	10	15
Leges bouw vergunningen	26	9	12	24	16	11	16	16	7	6	13	18	11	7	11	12
Hondenbelasting	3	8	4	3	5	4	4	6	4	8	4	3	5	4	5	7
Parkeerbelasting	55	11	88	11	41	29	39	66	50	12	86	9	41	29	38	63
Toeristenbelasting	4	3	5	4	2	0	3	5	5	3	6	4	2	0	3	4
Forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	3
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	7	2	4	-17	1	1	-1	4	40	2	4	7	1	3	9	5
Reclamebelasting	0	1	3	0	4	0	1	0	0	1	3	0	5	0	2	0
Subtotaal overige heffingen	104	44	129	42	80	58	76	114	113	41	127	54	74	53	76	109
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	103	116	117	135	108	121	117	150	101	103	120	135	106	124	115	155
Rioolrecht	107	93	83	39	85	80	81	93	104	99	89	45	88	85	84	101
Onroerendezaakbelastingen	193	193	162	245	147	180	186	228	204	197	167	248	162	188	194	219
Subtotaal belastingpakket	403	402	362	419	340	381	384	471	409	399	375	428	356	397	394	475
Totaal-generaal	507	447	490	462	420	439	460	585	522	440	502	482	430	451	470	584

Heffingen	Beverwijk per inw. (x € 1) 2014**	Kerkrade per inw. (x € 1) 2014**	Middelburg per inw. (x € 1) 2014**	Rijswijk per inw. (x € 1) 2014**	Zutphen per inw. (x € 1) 2014**	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2014**	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2014**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2014**	Beverwijk per inw. (x € 1) 2015**	Kerkrade per inw. (x € 1) 2015**	Middelburg per inw. (x € 1) 2015**	Rijswijk per inw. (x € 1) 2015**	Zutphen per inw. (x € 1) 2015**	Zwijldrecht per inw. (x € 1) 2015**	gemiddelde selectiegroep per inw. (x € 1) 2015**	Vlissingen per inw. (x € 1) 2015**
Secretarieleges	9	9	13	15	12	10	11	14	10	9	13	13	12	10	11	13
Leges bouw vergunningen	15	7	21	15	24	8	15	18	12	8	16	16	22	8	14	21
Hondenbelasting	4	8	4	3	5	4	5	6	4	9	4	3	6	4	5	7
Parkeerbelasting	51	16	93	12	44	31	41	69	48	16	91	11	45	29	40	69
Toeristenbelasting	4	2	6	4	2	0	3	5	4	3	6	4	2	0	3	5
Forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	3
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	11	2	4	7	1	2	4	6	12	2	4	7	1	2	5	5
Reclamebelasting	0	1	3	0	0	0	1	0	0	1	3	0	0	0	1	0
Subtotaal overige heffingen	93	45	146	55	89	55	81	121	89	48	139	54	88	53	79	123
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	105	118	123	120	105	125	116	155	112	103	125	131	102	128	117	157
Rioolrecht	107	98	92	50	81	97	87	103	106	103	95	58	82	108	91	133
Onroerendezaakbelastingen	199	202	172	251	169	188	197	236	206	209	175	254	173	194	202	240
Subtotaal belastingpakket	411	418	386	421	355	410	400	494	424	415	395	443	356	430	410	530
Totaal-generaal	504	464	532	477	444	465	480	615	513	462	533	497	444	483	489	653

* jaren 2012 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2015 op basis van begroting

Bijlage 5.2: Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren w oningen (6)	Gemiddelde OZB- w aarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (6x7=8)	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)
Beverw ijk 2012	258	172	207	207	0	0,1147	190.680	219	684	599
Kerkrade 2012	230	173	198	182	0	0,1710	127.632	218	646	587
Middelburg 2012	266	242	46	46	122	0,0966	177.576	172	606	568
Rijsw ijk 2012	320	249	41	41	41	0,1098	184.984	203	605	518
Zutphen 2012	272	200	66	66	93	0,1037	185.095	192	622	502
Zw ijdrecht 2012	290	265	208	104	0	0,1209	179.736	217	715	575
Gemiddelde selectiegroep 2012	276	220	131	99	41	0,1110	182.367	198	645	558
Vlissingen 2012	306	306	43	43	134	0,1175	163.030	192	676	676
Beverw ijk 2013	258	172	207	207	0	0,1147	190.680	219	684	598
Kerkrade 2013	230	173	198	182	0	0,1710	127.632	218	646	573
Middelburg 2013	266	242	46	46	122	0,0966	177.576	172	606	582
Rijsw ijk 2013	320	249	41	41	41	0,1098	184.984	203	605	534
Zutphen 2013	272	200	66	66	93	0,1037	185.095	192	622	551
Zw ijdrecht 2013	290	265	208	104	0	0,1209	179.736	217	715	587
Gemiddelde selectiegroep 2013	273	217	128	108	43	0,1195	174.284	203	646	571
Vlissingen 2013	315	315	47	47	146	0,1242	156.839	195	702	702
Beverw ijk 2014	262	174	207	207	0	0,1258	177.331	223	692	604
Kerkrade 2014	214	158	205	189	0	0,1847	120.593	223	641	570
Middelburg 2014	274	249	47	47	126	0,1038	170.819	177	625	600
Rijsw ijk 2014	288	224	47	47	47	0,1179	174.797	206	588	523
Zutphen 2014	273	202	70	70	98	0,1183	175.638	208	648	577
Zw ijdrecht 2014	290	265	226	141	0	0,1326	166.963	221	738	628
Gemiddelde selectiegroep 2014	267	212	134	117	45	0,1305	164.357	210	655	584
Vlissingen 2014	321	321	48	48	150	0,1355	146.314	198	717	717
Beverw ijk 2015	271	181	207	207	0	0,1293	173.869	225	703	613
Kerkrade 2015	227	162	211	195	0	0,1992	131.274	261	700	619
Middelburg 2015	279	253	48	48	129	0,1084	170.008	184	640	615
Rijsw ijk 2015	317	246	53	53	53	0,1215	178.002	216	639	569
Zutphen 2015	264	195	70	70	99	0,1271	176.881	225	658	589
Zw ijdrecht 2015	300	275	248	186	0	0,1388	165.971	230	779	691
Gemiddelde selectiegroep 2015	276	219	140	127	47	0,1344	166.001	224	687	616
Vlissingen 2015	321	321	61	61	189	0,1391	147.142	205	776	776

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

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

Bijlage 5.3: OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten

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	Totaalwaarde 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)
Beverwijk 2012	3.638	1.111	1.111	5.859	39.844	147.036	0,1105	0,1617	0,2008	0,1373
Kerkrade 2012	3.354	832	832	5.018	47.280	106.123	0,1598	0,2281	0,2843	0,1918
Middelburg 2012	4.260	1.186	1.186	6.632	47.768	138.838	0,0929	0,1502	0,1869	0,1200
Rijswijk 2012	4.953	1.952	1.952	8.857	46.990	188.476	0,1007	0,1791	0,2104	0,1422
Zutphen 2012	4.339	1.057	1.057	6.453	47.144	136.868	0,0891	0,1362	0,1715	0,1103
Zwijndrecht 2012	3.898	915	915	5.728	44.499	128.722	0,1127	0,1826	0,2277	0,1422
Gemiddelde selectiegroep 2012	4.073	1.175	1.175	6.424	45.588	140.919	0,1088	0,1713	0,2101	0,1387
Vlissingen 2012	3.788	1.310	1.310	6.407	44.502	143.971	0,1175	0,2136	0,2689	0,1681
Beverwijk 2013	3.564	1.022	1.034	5.620	40.070	140.242	0,1147	0,1841	0,2231	0,1473
Kerkrade 2013	3.219	840	879	4.938	47.194	104.621	0,1710	0,2366	0,2949	0,2042
Middelburg 2013	4.192	1.162	1.196	6.549	47.523	137.807	0,0966	0,1563	0,1943	0,1250
Rijswijk 2013	4.812	1.804	1.822	8.438	47.372	178.122	0,1098	0,1943	0,2283	0,1535
Zutphen 2013	4.199	1.111	1.159	6.469	47.240	136.928	0,1037	0,1335	0,1859	0,1235
Zwijndrecht 2013	3.736	884	894	5.514	44.610	123.605	0,1209	0,1949	0,2431	0,1526
Gemiddelde selectiegroep 2013	3.953	1.137	1.164	6.254	45.668	136.954	0,1172	0,1817	0,2249	0,1490
Vlissingen 2013	3.681	1.276	1.319	6.276	44.451	141.178	0,1242	0,2277	0,2867	0,1794
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 2014	3.311	1.183	1.223	5.717	44.444	128.623	0,1391	0,2549	0,3210	0,2020

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Bijlage 6.1: Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Vlissingen met het gemeentefonds 2010 t/m 2015



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Gemeente	Vlissingen
Jaar	2010-2015
Inwoners 2010	44.645
Inwoners 2011	44.536
Inwoners 2012	44.502
Inwoners 2013	44.451
Inwoners 2014	44.451
Inwoners 2015	44.444

	Netto lasten REKENING 2010 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2011 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2012 (x € 1.000)	Netto lasten REKENING 2013 (x € 1.000)	Netto lasten BEGROTING 2014 (x € 1.000)	Netto lasten BEGROTING 2015 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2010 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2011 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2012 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2013 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2014 (x € 1.000)	Gemeente fonds uitkering 2015 (x € 1.000)	Verschil 2010 (x € 1.000)	Verschil 2011 (x € 1.000)	Verschil 2012 (x € 1.000)	Verschil 2013 (x € 1.000)	Verschil 2014 (x € 1.000)	Verschil 2015 (x € 1.000)	Verschil per inw. 2010 (x € 1)	Verschil per inw. 2011 (x € 1)	Verschil per inw. 2012 (x € 1)	Verschil per inw. 2013 (x € 1)	Verschil per inw. 2014 (x € 1)	Verschil per inw. 2015 (x € 1)
Inkomstenclusters	73.044	73.922	72.507	69.916	71.359	145.325	-66.466	-64.752	-64.547	-62.753	-63.919	-124.346	6.578	9.170	7.960	7.163	7.440	20.979	147	206	179	161	167	472
Onroerendezaakbelastingen	9.578	9.954	10.136	9.743	10.478	10.651	-6.111	-6.296	-6.374	-6.410	-6.524	-6.513	3.467	3.658	3.762	3.333	3.954	4.138	78	82	85	75	89	93
Uitkering gemeentefonds	60.325	58.100	57.946	56.371	56.497	121.354	-60.355	-58.456	-58.173	-56.343	-57.395	-117.833	-30	-356	-227	28	-898	3.521	-1	-8	-5	1	-20	79
Overige eigen middelen (OEM)	10.934	-2.930	3.027	3.552	3.457	619	0	0	0	0	0	0	10.934	-2.930	3.027	3.552	3.457	619	245	-66	68	80	78	14
Mutaties reserves	-7.793	8.798	1.398	250	927	12.701	0	0	0	0	0	0	-7.793	8.798	1.398	250	927	12.701	-175	198	31	6	21	286
Uitgaavenclusters	-72.618	-72.598	-71.196	-67.609	-71.358	-145.325	66.467	64.752	64.547	62.751	63.919	124.348	-6.151	-7.846	-6.649	-4.858	-7.439	-20.977	-138	-176	-149	-109	-167	-472
Bestuur en algemene ondersteuning	-1.925	-2.839	-6.155	-6.799	-7.138	-11.320	4.816	4.859	4.727	4.644	4.738	4.672	2.891	2.020	-1.428	-2.155	-2.400	-6.648	65	45	-32	-48	-54	-150
Werk en inkomen	-9.840	-11.167	-9.339	-9.011	-9.252	-22.074	6.843	6.986	6.774	7.267	7.641	19.438	-2.997	-4.181	-2.565	-1.744	-1.611	-2.636	-67	-94	-58	-39	-36	-59
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	-24.622	-23.450	-23.769	-20.494	-23.099	-78.780	22.215	23.502	23.834	22.797	22.924	73.771	-2.407	52	65	2.303	-175	-5.009	-54	1	1	52	-4	-113
Educatie	-3.282	-4.347	-4.505	-4.357	-5.538	-4.815	5.454	5.509	5.510	5.289	5.285	3.623	2.172	1.162	1.005	932	-253	-1.192	49	26	23	21	-6	-27
Cultuur en ontspanning	-15.940	-16.125	-14.942	-14.357	-13.255	-13.827	10.341	10.251	10.051	9.697	9.952	9.570	-5.599	-5.874	-4.891	-4.660	-3.303	-4.257	-125	-132	-110	-105	-74	-96
Openbare orde en veiligheid	-4.253	-3.900	-4.160	-4.469	-4.099	-4.443	7.038	3.906	3.876	3.681	3.760	3.765	2.785	6	-284	-788	-339	-678	62	0	-6	-18	-8	-15
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-15.546	-13.361	-11.075	-11.409	-11.762	-13.051	10.463	10.428	10.328	10.032	10.513	10.488	-5.083	-2.933	-747	-1.377	-1.249	-2.563	-114	-66	-17	-31	-28	-58
Riolering en reiniging	2.790	2.592	2.750	3.287	2.785	2.985	-1.356	-1.382	-1.360	-1.310	-1.346	-1.212	1.434	1.210	1.390	1.977	1.439	1.773	32	27	31	44	32	40
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	0	0	0	0	0	0	491	491	491	491	314	262	491	491	491	491	314	262	11	11	11	11	7	6
Diversen	0	0	0	0	0	0	162	202	316	163	138	-29	162	202	316	163	138	-29	4	5	7	4	3	-1
Saldo na bestemming	426	1.325	1.312	2.307	1	0	1	0	0	-2	0	2	427	1.325	1.312	2.305	1	2	10	30	29	52	0	0

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

Bijlage 6.2: Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met verschil selectiegroep met uitkering GF 2010 t/m 2015

	gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen		gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	
	verschil nettolasten REKENING met GF 2010 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2010 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2011 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2012 (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2013 (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2014 (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)	verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)
Inkomstenclusters	96	147	51	147	206	59	201	179	-22	132	161	29	98	167	69	180	472	292
Onroerendezaakbelastingen	41	78	36	49	82	33	48	85	37	55	75	20	55	89	34	58	93	35
Uitkering gemeentefonds	7	-1	-8	3	-8	-11	-2	-5	-3	7	1	-6	-10	-20	-10	8	79	71
Overige eigen middelen (OEM)	60	245	185	46	-66	-112	-16	68	84	75	80	5	57	78	21	65	14	-51
Mutaties reserves	-12	-175	-162	49	198	148	172	31	-140	-5	6	10	-3	21	24	49	286	237
Uitgavenclusters	-96	-147	-51	-147	-206	-59	-201	-179	22	-132	-161	-29	-98	-167	-69	-180	-472	-292
Bestuur en algemene ondersteuning	-118	55	173	-38	16	54	-72	-62	11	-118	-100	17	-68	-54	14	-71	-150	-78
Werk en inkomen	-15	-67	-52	-44	-94	-50	-12	-58	-46	2	-39	-41	-10	-36	-26	-18	-59	-41
Maatschappelijke ondersteuning en jeugd	49	-54	-103	38	1	-37	35	1	-34	49	52	3	38	-4	-42	21	-113	-134
Educatie	36	49	12	28	26	-2	36	23	-13	29	21	-8	33	-6	-39	-13	-27	-14
Cultuur en ontspanning	-76	-125	-50	-78	-132	-54	-69	-110	-40	-77	-105	-28	-67	-74	-8	-67	-96	-29
Openbare orde en veiligheid	-16	62	78	-15	0	15	-28	-6	21	-23	-18	5	-21	-8	13	-15	-15	0
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	22	-114	-136	-41	-66	-25	-94	-17	77	7	-31	-38	16	-28	-44	3	-58	-61
Riolering en reiniging	13	32	19	-9	27	36	-6	31	38	-10	44	55	-27	32	60	-26	40	65
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	5	11	6	5	11	6	5	11	7	5	11	7	3	7	4	2	6	3
Diversen	4	4	0	8	5	-3	5	7	2	5	4	-1	4	3	-1	3	-1	-4
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

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

Bijlage 6.3: Vergelijking verschil Vlissingen met uitkering GF met POR (verschil landelijk en groep 20.000-50.000 met uitkering GF) 2010 t/m 2015

	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2010 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten REKENING met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	POR 20.000- 50.000 verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Vlissingen verschil nettolasten BEGROTING met GF 2015 per inwoner (x € 1)
Inkomstenclusters	87	91	147	80	75	206	86	74	179	93	76	161	85	70	167	93	83	472
Onroerendezaakbelastingen	39	15	78	41	18	82	49	26	85	57	36	75	59	39	89	64	43	93
Uitkering gemeentefonds	nvt	nvt	-1	nvt	nvt	-8	nvt	nvt	-5	nvt	nvt	1	nvt	nvt	-20	nvt	nvt	79
Overige eigen middelen (OEM)	49	76	245	39	57	-66	37	48	68	36	40	80	26	31	78	29	40	14
Mutaties reserves	nvt	nvt	-175	nvt	nvt	198	nvt	nvt	31	nvt	nvt	6	nvt	nvt	21	nvt	nvt	286
Uitgavenclusters	-65	-45	-147	-80	-54	-206	-93	-62	-179	-97	-74	-161	-93	-71	-167	-126	-98	-472
Bestuur en algemene ondersteuning	-19	-18	55	-20	-19	16	-23	-22	-62	-22	-22	-100	-27	-26	-54	-24	-23	-150
Werk en inkomen	-19	-14	-67	-18	-14	-94	-21	-16	-58	-21	-18	-39	-21	-19	-36	-26	-26	-59
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	15	7	-54	13	11	1	13	11	1	15	13	52	23	19	-4	22	16	-113
Educatie	24	20	49	17	18	26	16	15	23	13	12	21	16	15	-6	-13	-8	-27
Cultuur en ontspanning	-36	-31	-125	-40	-30	-132	-44	-35	-110	-45	-39	-105	-47	-36	-74	-40	-25	-96
Openbare orde en veiligheid	-15	-9	62	-14	-10	0	-20	-14	-6	-22	-15	-18	-22	-17	-8	-20	-16	-15
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-2	12	-114	-5	2	-66	-4	8	-17	-7	3	-31	-7	2	-28	-19	-9	-58
Riolering en reiniging	-13	-12	32	-13	-12	27	-9	-9	31	-9	-8	44	-7	-9	32	-6	-7	40
Herindeling	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0
Suppletie OZB	nvt	nvt	11	nvt	nvt	11	nvt	nvt	11	nvt	nvt	11	nvt	nvt	7	nvt	nvt	6
Diversen	nvt	nvt	4	nvt	nvt	5	nvt	nvt	7	nvt	nvt	4	nvt	nvt	3	nvt	nvt	-1
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

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

Bijlage 6.4: Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen Vlissingen en de selectiegroep 2015

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
<u>Functies cluster Onroerendzaakbelastingen</u>									
931 Baten onroerendzaakbelasting gebruikers	43	35	36	63	29	37	40	57	17
932 Baten onroerendzaakbelastingen eigenaren	163	175	139	192	144	157	161	183	22
Totaal	206	209	175	254	173	194	201	240	39

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
<u>Functies cluster Algemene uitkering</u>									
921 Uitkering gemeentefonds	955	1070	1057	1031	986	950	1010	1300	290
923 Integratie-uitkering Sociaal domein	460	1136	590	450	821	485	663	1431	768
Totaal	1415	2205	1648	1481	1807	1435	1673	2731	1058

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
<u>Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)</u>									
212 Openbaar vervoer	-2	0	0	-3	-1	0	-1	0	1
220 Zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0	0
230 Luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0	0
310 Handel, ambacht en industrie	-33	-11	-11	-15	-40	-7	-19	-25	-6
311 Baten marktgelden	2	2	1	2	5	2	2	1	-1
330 Nutsbedrijven	0	0	0	45	5	25	13	27	14
340 Agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	5	0	1	0	-1
341 Overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0	0
830 Bouwgrondexploitatie	2	-23	-16	-8	-7	-7	-10	-63	-53
911 Geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	0	0	0	0	0	0	11	11
913 Overige financiële middelen	0	8	25	5	-1	7	8	0	-8
914 Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	42	35	104	32	47	97	60	45	-15
933 Baten roerende woon- en bedrijfsruimten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
934 Baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0
935 Baten forensenbelasting	0	0	1	0	0	0	0	3	3
936 Baten toeristenbelasting (voor 50%)	2	1	3	2	1	0	2	3	1
937 Baten hondenbelasting	4	9	4	3	6	4	5	7	2
938 Baten reclamebelasting	0	1	3	0	0	0	1	0	-1
939 Baten precariobelasting	12	2	4	7	1	2	5	5	0
Totaal	29	25	120	70	20	124	67	14	-53

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
<u>Functies Mutaties reserves</u>									
980 Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9	83	122	21	11	35	25	49	286	237
Totaal	83	122	21	11	35	25	49	286	237

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Bestuur en algemene ondersteuning									
001 Bestuursorganen	-28	-25	-45	-34	-33	-52	-36	-30	6
002 Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders	-34	-45	-76	-68	-55	-8	-49	-20	29
003 Burgerzaken	-34	-70	-56	-53	-28	-107	-58	-41	17
004 Baten secretarieleges burgerzaken	10	9	13	13	12	10	11	13	2
005 Bestuurlijke samenwerking	-2	-41	-2	-9	-8	-26	-15	0	15
006 Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)	-10	-6	-18	-15	-25	-11	-14	-6	8
922 Algemene baten en lasten	-20	-54	-14	20	27	3	-6	-139	-133
930 Uitvoering Wet WOZ	0	-7	-13	-5	-9	-5	-7	-28	-21
940 Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	-12	-11	-10	-10	-14	-4	-10	-3	7
960 Saldo van kostenplaatsen	0	39	0	14	0	2	9	-2	-11
990 Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	0	0	-1	0	-2	-1	0	1
Totaal	-131	-212	-221	-149	-133	-200	-176	-256	-80

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Werk en inkomen									
610 Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	-72	-60	-94	-45	-62	-4	-56	-163	-107
611 Sociale werkvoorziening	-122	-587	-118	-78	-302	-120	-224	-204	20
613 Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0
614 Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	-62	-57	-50	-74	-77	-41	-60	-62	-2
623 Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet	-35	-82	-54	-78	-31	-114	-66	-67	-1
Totaal	-292	-786	-316	-274	-473	-279	-406	-496	-90

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd									
621 Vreemdelingen	0	0	-3	0	-4	0	-1	-5	-4
641 Tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
650 Kinderdagopvang	-11	-10	-10	-12	-7	-11	-10	-10	0
661 Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo	-68	-59	-35	-56	-196	-36	-75	-52	23
662 Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo	-79	-256	-119	-212	-152	-178	-168	-197	-29
663 Opvang en beschermd wonen Wmo	-3	-3	-3	0	-3	-3	-2	-1016	-1014
667 Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo	24	35	23	25	0	0	18	26	8
670 Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	-202	-393	-285	-149	-69	-98	-200	-149	51
671 Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	-2	-78	-9	-25	0	-79	-32	-52	-20
672 PGB Wmo en Jeugd	-48	-119	-44	-44	0	0	-43	-91	-48
677 Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	0	0	3	0	0	0	0	0	0
682 Individuele voorzieningen Natura Jeugd	-139	0	-140	-150	-324	-171	-154	-132	22
683 Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	-27	0	-66	-24	0	-8	-21	-63	-42
687 Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd	1	0	0	0	0	0	0	0	0
711 Ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
712 Verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
714 Openbare gezondheidszorg	-20	-21	-17	-11	-19	-15	-17	-18	-1
715 Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)	-15	0	-17	0	-15	-29	-12	-14	-2
Totaal	-590	-904	-721	-658	-790	-627	-717	-1773	-1056

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Educatie									
421 Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-54	-42	-48	-32	-49	-31	-43	-70	-27
431 Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-8	-10	-14	-8	-14	-4	-10	-13	-3
441 Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-25	-34	-56	-6	-36	-13	-29	0	29
420 Basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-6	0	0	-7	0	0	-2	0	2
430 Speciaal (voortgezet) onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-2	0	-3	0	0	0	-1	0	1
440 Voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	-2	0	0	0	0	0	0	0	0
480 Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs	-28	-22	-26	-28	-51	-51	-34	-25	9
482 Volwasseneneducatie	0	0	0	0	6	0	1	0	-1
Totaal	-125	-108	-147	-80	-144	-100	-118	-108	10

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Cultuur en Ontspanning									
510 Openbaar bibliotheekwerk	-23	-24	-38	-30	-16	-51	-30	-58	-28
511 Vormings- en ontwikkelingswerk	-21	-16	-16	0	-11	-5	-11	0	11
530 Sport	-36	-64	-82	-60	-33	-51	-55	-55	0
531 Groene sportvelden en terreinen	-17	-10	-9	-16	-1	-14	-11	-35	-24
540 Kunst	-17	-32	-34	-51	-35	-3	-29	-32	-3
541 Musea	-6	-1	-11	-24	-25	0	-12	-28	-16
550 Natuurbescherming	0	0	0	0	0	0	0	0	0
560 Openbaar groen en openluchtrecreatie	-114	-74	-75	-96	-84	-118	-93	-95	-2
580 Overige recreatieve voorzieningen	-15	-15	-13	-16	-7	-8	-12	-7	5
724 Lijkbezorging	-12	-4	-2	2	-15	-20	-8	-9	-1
732 Baten begraafplaatsrechten	12	1	9	0	8	16	8	8	0
Totaal	-248	-239	-272	-292	-219	-255	-253	-311	-58

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling									
210 Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen	-147	-108	-185	-139	-122	-137	-140	-213	-73
214 Parkeren	-50	-18	-80	-3	-21	-18	-31	-48	-17
215 Baten parkeerbelasting	48	16	91	11	45	29	40	69	29
221 Binnenhavens en waterwegen	-3	0	0	0	-5	-5	-2	-3	-1
223 Veerdiensten	0	0	0	0	0	-3	-1	0	1
240 Waterkering, afwatering en landaanwinning	-5	0	-1	-18	-2	-8	-6	0	6
723 Milieubeheer	-29	-23	-21	-28	-34	-27	-27	-28	-1
936 Baten toeristenbelasting (50%)	2	1	3	2	1	0	2	3	1
810 Ruimtelijke ordening	-42	-15	-15	-30	-73	-41	-36	-32	4
820 Woningexploitatie / woningbouw	0	-28	0	5	-2	0	-4	-29	-25
821 Stads- en dorpsvernieuwing	-6	-20	-6	-11	0	0	-7	-9	-2
822 Overige volkshuisvesting	-28	-21	-25	-41	0	-24	-23	-24	-1
823 Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen)	12	8	16	16	22	8	14	21	7
Totaal	-249	-208	-225	-237	-191	-227	-222	-294	-72

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Reiniging en Riolering									
721 Afvalverwijdering en -verwerking	-113	-103	-115	-151	-79	-122	-114	-118	-4
722 Riolering	-105	-103	-81	-65	-80	-134	-94	-105	-11
725 Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing	112	103	125	131	102	128	117	157	40
726 Baten rioolheffing	106	103	95	58	82	108	91	133	42
Totaal	0	0	24	-28	24	-20	0	67	67

	Beverwijk	Kerkrade	Middelburg	Rijswijk	Zutphen	Zwijndrecht	Gemiddelde selectiegroep	Vlissingen	Verschil
Functies cluster Openbare orde en veiligheid									
120 Brandweer en rampenbestrijding	-70	-61	-56	-91	-62	-65	-68	-66	2
140 Openbare orde en veiligheid	-26	-43	-30	-8	-47	-5	-27	-33	-6
160 Opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	-1	-1
Totaal	-97	-104	-86	-98	-109	-70	-95	-100	-5

Bijlage 6.5: Specificatie van de nog niet gerealiseerde bezuinigingen 2015-2018

Bestuur en algemene ondersteuning

Bestuur en algemene ondersteuning (bedragen x € 1000)	2015	2016	2017	2018	2019
Organisatie	793	1.216	1.663	2.113	2.113
Bestuur	26	26	26	26	26
Bijstelling ICT bezuiniging (begroting 2016)	0	-134	-134	-134	-134
Totaal	819	1.108	1.555	2.005	2.005

Dit betreft een taakstellende bezuiniging op de organisatie van € 793.000 in 2015 oplopend tot € 2.113.000 in 2017. Deze bezuiniging betreft voor circa € 343.000 bezuinigingstaakstelling uit het verleden op de organisatie waarbij was aangegeven dat door natuurlijk verloop dat niet werd ingevuld de bezuiniging zou worden gerealiseerd. Mede op basis van de in november 2013 aangenomen motie '15 % op organisatie' is in de Zomernota gekozen om aan het eind van deze collegeperiode (2018) structureel bezuinigd te hebben op de indirecte (overhead-)kosten en bezuinigd te hebben op directe en indirecte (formatie)kosten als gevolg van de ombuigingen. De bezuiniging op indirecte (overhead)kosten loopt op van € 450.000 in 2015 naar € 1.800.000 in 2018. De bezuiniging op de directe (formatie)kosten is opgenomen in de bezuinigingen over de diverse programma's. Naast deze bezuiniging zijn er een tweetal kleinere bezuinigingen voor in totaal € 26.000 op het bestuur. Deze worden naar verwachting niet gerealiseerd. In de programmabegroting is een neerwaartse bijstelling van de ICT begroting van € 134.000 opgenomen.

De vraag is in hoeverre de bezuiniging op de organisatie (cluster Bestuur en algemene ondersteuning) haalbaar is. Met name de bezuiniging op de formatiekosten (personeel) is zeer ambitieus. Deze is in principe gerelateerd aan de overige bezuinigingen en ook aan de keuzes van de taken die geschrapt moeten worden. Echter de vraag is of dit geheel gerealiseerd gaat worden, aangezien Vlissingen in vergelijking met de selectiegroep en groep met dezelfde sociale structuur en centrumfunctie niet buitengewoon hoog zit. Wel zit Vlissingen qua aantal FTE hoger dan de inwonersgroottegroep. Zie ook onderstaande tabel.

Vergelijk fte's en loonsom met selectiegemeenten, inwonergroettegroep en sscf-groep
(exclusief G4, artikel 12-gemeenten en waddengemeenten)

2015

Groep	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	laagste waarneming	hoogste waarneming	gemiddelde loonsom per fte	laagste waarneming	hoogste waarneming
gemeente: Vlissingen	7,0			47.424		
selectiegroep	6,8	4,3	8,3	48.460	47.743	49.117
groottegroep: 20.000 - 50.000	6,2	0,1	9,6	47.377	43.663	85.153
sociale structuur - centrumfunctie: matig - sterk	7,6	4,8	10,2	50.684	47.126	54.766

Educatie

Het I(ntegraal)H(uisvestings)P(lan) onderwijs wordt geactualiseerd. Door bijstelling van de ambitie kan hier structureel € 100.000 bespaard worden. De beleidsmatige wijzigingen zijn gering, de gemeente blijft verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding, alsmede voor het onderhoud van de gymnastiekaccommodaties.

Cultuur en ontspanning

Cultuur en ontspanning (bedragen x € 1000)	2015	2016	2017	2018	2019
Sport	0	423	923	1.423	1.423
Cultuur	0	700	1.400	2.100	2.800
Stranden	0	96	97	97	97
Totaal	0	1.219	2.420	3.620	4.320

Sport

In de Zomernota 2014 en Programmabegroting 2015 zijn voor sport de volgende keuzes gemaakt:

- accommodaties blijven voor zover nodig in eigendom van de gemeente, maar beheer via een bedrijfsmatige aanpak (stichting of bedrijf met optimalisatie bezetting);
- optimalisatie bezetting accommodaties door nieuwe doelgroepen en samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld mariniers, onderzoek Walcherse samenwerking);
- meer zelfwerkzaamheid verenigingen;
- kostenbesparing op accommodaties van € 500.000, gefaseerd naar 2019 en 100% kostendekkendheid, gefaseerd in gelijke delen naar 2019;
- budget sportsubsidies blijft gelijk maar enkel nog incidenteel inzetbaar als stimuleringsmiddel;
- contract zwembad bezien op verbeteren of openbreken.

De keuzes resulteerden erin dat vanaf 2016 een bezuiniging zal worden gerealiseerd in vier jaar oplopend tot € 2 miljoen. Naar aanleiding van de motie 'Zomernota 2014' is aandacht besteed aan de bezuinigingen van de sport en stelt het college voor om voor sport uit te gaan van een kostendekkendheid van 75% in plaats van 100%. Dit heeft tot gevolg dat de bezuinigingen in 3 jaar oplopend € 1,5 miljoen zullen bedragen.

Cultuur

Bij de Zomernota is gekozen voor structurele bezuinigingen op cultuur door te kiezen voor een sterk afgeslankt voorzieningenniveau: museum (-50% gemeentelijke kosten), archief (alleen wettelijke taak), bibliotheek (-60%), om nieuwe initiatieven te ondersteunen wordt een aanjaagbudget van jaarlijks € 200.000 beschikbaar gesteld, voor netwerkversterkende culturele activiteiten wordt een budget van jaarlijks € 50.000 beschikbaar gesteld en om dit te realiseren is het nodig om: de structurele (subsidie)bijdragen af te bouwen naar nihil. De keuzes resulteerden erin dat vanaf 2016 een bezuiniging zal worden gerealiseerd in vier jaar oplopend tot € 2,8 miljoen. Naar aanleiding van de motie "Zomernota 2014" is aandacht besteed aan de bezuinigingen van culturele activiteiten met een economisch belang. Op basis van heroverwegingen stelt het college voor om vanaf 2015 een bedrag van € 25.000 per jaar te reserveren voor Sail de Ruyter zodat in 2019 € 125.000 is gereserveerd. Daarnaast wordt vanaf 2016 € 25.000 per jaar extra beschikbaar gesteld voor het aanjaagfonds. Deze extra bijdrage voor het aanjaagfonds is met name bedoeld voor activiteiten die een toegevoegde economische waarde hebben, een relatie met Vlissingen als studentenstad hebben en/of netwerkversterkend zijn. Het aanjaagfonds zal uiteindelijk groeien in 2019 naar € 100.000 en een bedrag voor bestaande festivals (Film by the Sea, Bevrijdingsfestival, Onderstroom/wonderstroom en Rescue) van € 200.000. Beide pas na afbouw van de structurele (subsidie)bijdragen. Met het bestuur van het MuZEEum wordt overlegd om te komen tot de realisatie van de reductie van 50% van de (gemeentelijke)kosten. Vanuit de gemeente wordt gestreefd naar verlaging van onderhoudskosten en kapitaalslasten.

Stranden

Voor het strand wordt de ambitie bijgesteld waardoor bezuiniging vanaf 2016 mogelijk is.



Dit is een uitgave van:

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

© december 2015 | 89542