

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Dr. R.H. A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2017-0000239337

Uw kenmerk

2016-0000762654

Datum 16 mei 2017
Betreft Artikel 12 Vlissingen 2016

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 16 januari 2017 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over het verzoek van de gemeente Vlissingen om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 2016 te ontvangen op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet (Fvw).

De Raad heeft kennis genomen van het Artikel 12-rapport Vlissingen van de inspecteurs, de schriftelijke reactie van de gemeente Vlissingen (23 februari 2017) en het advies van de provincie Zeeland (15 maart 2017).

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

Sanering 'gewone exploitatie

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

Grondexploitatie

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

Datum

16 mei 2017

Kenmerk

2017-0000239337

Aanvullende voorwaarden

In aanvulling op de lopende onderzoeken zal in het volgende afrondende rapport nadrukkelijk moeten worden gezien of de reserves in het Sociaal Domein aangehouden moeten worden en tot welk bedrag en zal er een plan voor het opvangen van het gemis aan precario opbrengsten gepresenteerd moeten worden.

Afronding van het saneringstraject

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

1.

Inleiding

De gemeente Vlissingen heeft voor het jaar 2016 voor het tweede achtereenvolgende jaar een artikel 12-aanvraag ingediend. De begroting 2016 laat, ondanks het feit dat de gemeente in 2015 onder preventief toezicht stond, een verslechterend meerjaren beeld zien van ruim € 1,8 miljoen. De begroting 2016 sluit met een structureel tekort van € 4.790.000. De inspecteurs stellen voor om Vlissingen voor het jaar 2016 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 1.434.000. De waarde van dit rapport zit niet in de aanvullende bijdrage voor 2016 maar in het uitstippelen van de weg naar herstel. In dit advies borduurt de Raad voort op zijn advies over het artikel 12-rapport over 2015.¹

2.

Sanering van de begroting

Het artikel 12-rapport over 2016 is duidelijk een tussenrapport. In het rapport over 2015 was al duidelijk geworden dat de financiële positie uiterst somber was. Dit beeld is over 2016 niet verbeterd. Naast de negatieve grondexploitatie ligt een deel van de problematiek in het falende financiële beleid van de gemeente. Voor de 'normale' exploitatie is sprake van een positieve reserve van € 31,719 miljoen, voor het deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie is sprake van een negatieve reserve van € 148,911 miljoen. Het beeld van de algemene reserve wordt dus geheel veroorzaakt door tekorten in de grondexploitatie.

¹ Rfv, Advies artikel 12 Fvw Vlissingen 2015, 7 april 2016.

Datum

16 mei 2017

Kenmerk

2017-0000239337

Het voorgestelde saneringstraject houdt in dat van de gemeente een maximale inspanning wordt verwacht om de uitgaven van de gemeente in lijn te brengen met de inkomsten. Vanaf 2020 dient de gemeente te komen tot een meerjarige sluitende begroting op basis waarvan de gemeente de verwachte eigen bijdrage aan de sanering van de negatieve reserve kan leveren. De vorderingen over 2016 stemmen de Raad vooralsnog niet erg hoopvol. De meerjarige structurele begrotingssaldi zijn verder verslechterd voor 2016 en het is vrijwel zeker dat de boekwaarden grondexploitaties verder afgeboekt moeten worden. Naast externe oorzaken zoals het vervallen van het dividend van Delta, een lagere algemene uitkering, de extra kosten als gevolg van het niet meer mogen doorberekenen van rente aan de NIEGG's (niet in exploitatie genomen grondexploitatieplannen), de lagere opbrengsten omgevingsvergunningen en hogere kosten bijstand (meer uitkeringen en hogere kosten Orionis), lopen de geplande bezuinigingen achter op schema en heeft de gemeente in 2016 nog geen begin gemaakt met de noodzakelijke extra verhoging van de OZB. De inspecteurs stellen vast dat het voorlopige saldo van de saneringsbegroting van € 3,7 miljoen op basis van het huidige inzichten nog niet voldoende is. De gemeente zal de uitgaven echter in lijn moeten brengen met de inkomsten. Artikel 12-steun biedt geen structurele ondersteuning in het afdekken van tekorten. Na de sanering van de begroting moet de gemeente immers op eigen benen verder kunnen.

De Raad erkent dat ingrijpende en pijnlijke bezuinigingen noodzakelijk zijn. Er zijn echter vooralsnog geen aantoonbare structureel verstorende kenmerken gevonden die een verklaring zouden kunnen bieden voor structureel hogere kosten. Het relatief hoge uitgavenniveau is vooral mogelijk gemaakt door de hoge dividendinkomsten in het verleden en doordat de doorberekende rentelasten voor de grondexploitaties hoger waren dan de werkelijke rentelasten. De gemeente zal zich nu echter moeten verhouden met deze nieuwe realiteit. Een clusteranalyse op basis van de inkomsten uit het gemeentefonds biedt daarvoor een goede basis, maar ook niet meer dan dat. De gemeente mag ook op andere wijze inkomsten en uitgaven op elkaar te laten aansluiten om zo de maximale eigen bijdrage te kunnen leveren.

3.

Eigen inkomsten

Gezien de oorzaken achtte de Raad het verhogen van het gemiddelde belastingtarief voor het onderdeel OZB tot 150% van het landelijk gemiddelde op voorhand niet onredelijk, te meer ook omdat de lastendruk voor inwoners in Vlissingen voor een artikel 12-gemeente relatief bescheiden is. Voor de begroting 2016 wordt echter gerekend met een stijging van de OZB van 0%. De consequentie hiervan is dat Vlissingen in 2016 een gemiddelde OZB-tarief heeft van 128% van het landelijk gemiddelde. In 2015 was dit nog 135%. Het beeld dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief als percentage van het landelijk gewogen gemiddelde in 2016 daalt, past in de optiek van de Raad niet bij het streven naar een passende eigen bijdrage op basis van een gewogen gemiddelde tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde. De komende jaren, met ingang van 2018, dient Vlissingen dan ook volgens de Raad conform het bijzondere voorschrift uit het inspectierapport 2015 versneld toe te groeien naar 150% van

Datum

16 mei 2017

Kenmerk

2017-0000239337

het landelijk gewogen gemiddelde. Voor de riool- en reinigingsrechten dient prioriteit te worden gegeven aan het een dekkingspercentage van 100% inclusief de BTW.

Precario

De Raad merkt op dat de gemeente Vlissingen de precariobelasting in 2016 verhoogd met € 936.000. Deze verhoging betreft de precario op kabels en leidingen. De precariobelasting voor nutsnetwerken (kabels en leidingen) wordt evenwel binnen vijf jaar afgeschaft. De gemeente zal een plan moeten maken hoe zij deze inkomstenderving daarvan denkt te kunnen opvangen.

4.

Grondexploitaties

De Raad stelt vast dat dit rapport een goede aanzet biedt voor de sanering van de grondexploitatie. De inzet om voor de woningbouw te kiezen voor het middensegment acht hij goed verdedigbaar. Inclusief de extra risicovoorziening die daarvoor moet worden getroffen. De sociale structuur van Vlissingen is nu nog te eenzijdig en relatief zwak.

Voor het goed laten functioneren van de regionale woningmarkt zijn echter bindende afspraken nodig. Gemeenten hebben daarbij onderling concurrerende belangen, die vanwege de eigen grondposities vergaande financiële consequenties kunnen hebben. Dit vraagt een krachtige regie vanuit de provincie om op inhoudelijke overwegingen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve woningbehoefte in de regio af te stemmen. De Raad vindt dat bij de afronding van het rapport over 2017 rekening moet worden gehouden met de meest actuele prognose van de ontwikkeling van de regionale woningmarkt en de betekenis daarvan voor Vlissingen.

De aankoop van het Scheldekwartier en de tegenvallende exploitatieverwachtingen vormen de belangrijkste oorzaak van de negatieve reserve. De gemeente is in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor de aankoop, maar duidelijk is dat het Rijk vanuit verschillende overwegingen belang heeft gehad bij deze aankoop. Hoewel vallend buiten het kader van het formele artikel12-traject acht de Raad het redelijk dat indien er sprake is geweest van een afwenteling van de risico's op de gemeente Vlissingen ten faveure van rijksdoelstellingen het past dat het Rijk daar alsnog zijn verantwoordelijkheid voor neemt. Het onderzoek na de aankoop van het Scheldekwartier is echter nog niet afgerond.

De Raad stelt voor het aantal grondexploitaties zoveel mogelijk te beperken en desnoods met verlies te verkopen². Voor wat betreft de grondexploitatie van het Scheldekwartier geeft de Raad in overweging deze geheel af te stoten dan wel te verkopen op basis van een contract. Door het onderbrengen in een aparte rechtspersoon kunnen ook andere betrokkenen zoals het Rijk hun aandeel nemen

² Rfv, Grond, geld en gemeenten, De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen, juli 2015.

Datum
16 mei 2017

Kenmerk
2017-0000239337

in de exploitatie. Het boekwaarde verlies van de gemeente kan worden meegenomen bij de sanering van de negatieve reserve. Op deze wijze is de gemeente gevrijwaard van verdere risico's. De voorgestelde actualisatie onderzoeken omstreeks 2023 en 2028 zouden daarmee achterwege kunnen blijven.

5. **Sanering negatieve algemene reserve**

De insteek is dat vanaf 2020 over een periode van 10 jaar de negatieve algemene reserve wordt afgebouwd. De Raad gaf aan dat dit in principe wel de maximale termijn te vinden tenzij de gemeente niet bereid is of verwijtbaar nalaat de maximale eigen inspanning te leveren.

Naar de stand van zaken op dit moment bedraagt de negatieve reserve in 2020 ruim € 116 mln. Rekening houdend met het rente-effect over de periode tot en met 2029 van ruim € 5 mln gaat het om een te saneren verlies van bijna € 122 mln. Het aandeel van de gemeente Vlissingen in de sanering over deze periode bedraagt ongeveer € 39 mln. Dat houdt in dat vanaf 2020 tot en met 2029 in totaal nog voor ruim € 72 mln aan aanvullende uitkering zou moeten worden verstrekt voor de sanering van de negatieve reserve.

Daar dient bij in acht worden genomen dat bij de afronding van het rapport nog rekening moet worden gehouden met de lopende onderzoeken zoals:

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

6. **Bijzondere voorschriften**

De Raad acht de voorwaarden voor de aanvullende steun passend. Wel stelt hij in aanvulling op deze voorwaarden voor om in het volgende rapport nadrukkelijk te bezien of de reserves in het Sociaal Domein aangehouden moeten worden en tot welk bedrag. Ook zal de gemeente een plan moeten presenteren hoe zij het gemis aan precario opbrengsten denkt te gaan opvangen. Daarbij geeft de Raad aan dat de ruimte voor lastenverzwaringen vooral moet worden benut om een bijdrage te leveren aan de sanering van de gemeentelijke begroting.

Datum
16 mei 2017

Kenmerk
2017-0000239337

7.

Afronding artikel 12-traject

De Raad stemt in met afronding van het artikel 12-rapport over 2017 na het verschijnen van de jaarrekening. Dit omdat dit rapport de basis moet bieden voor de aanvullende steun ten behoeve van het saneren van de negatieve reserve. In eerdere adviezen is ingezet op een sanering van de negatieve reserve over een periode van 10 jaar nadat de meerjarenbegroting een maximale eigen bijdrage van de gemeente mogelijk maakt. Voor Vlissingen wordt aangekoerst op een saneringstermijn vanaf 2020. Zoals aangegeven laat het tempo van de sanering op basis van het rapport over 2016 nog te wensen over. Tegelijkertijd ziet de Raad nieuwe tegenvallers die niet direct te wijten zijn aan het gemeentelijk beleid. Met het actualiseren van de beheerplannen van de kapitaalgoederen en de verdiepende onderzoeken naar aanleiding van de clusteranalyse en een finaal traject van een kerntaken discussie moet de gemeente de basis leggen voor een financieel gezonde begroting. De gemeente zal alles op alles moeten zetten om de uitgaven meer in lijn te brengen met de inkomsten.

Vorkomen moet worden dat de gemeente over een langere periode elke financiële armslag ontbreekt om te kunnen inspelen op mogelijke positieve ontwikkelingen. De Raad stelt daarom voor om onder strikte voorwaarde de sanering van de negatieve reserve al voor 2020 te laten aanvangen. Het biedt de gemeente iets meer financiële ruimte. Op jaarbasis is dit financieel ook gunstiger voor de collectiviteit van de gemeenten, omdat de aanvullende steun over een langere periode wordt uitgesmeerd en er een rentevoordeel ontstaat. De voorwaarde is dan wel dat de gemeente Vlissingen:

- per 2018 het gewogen gemiddelde OZB tarief naar 150% van het landelijk gewogen gemiddelde brengt;
- de ingezette bezuinigingsdoelstelling ook daadwerkelijk over 2017 realiseert;
- een reële meerjarenbegroting aanbiedt waarbij de inkomsten en uitgaven in 2020 structureel in evenwicht zijn zodat de gemeente kan bijdragen aan de sanering van de negatieve reserve.

8.

Tot slot

Het artikel 12-rapport over 2016 is niet meer dan een tussenstand. De voorgestelde aanvullende uitkering over 2016 is in het licht van de totale omvang van de problemen slechts van beperkte betekenis. De Raad kan dan ook instemmen met het voorstel van inspecteurs om Vlissingen voor het jaar 2016 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verstrekken van € 1.434.000. De betekenis van dit rapport zit uiteindelijk in het uitstippelen van de weg naar herstel.

De Raad deelt in dat kader de zorg over de voortgang van de sanering van de gemeentelijke begroting. Hoewel de gemeente in hoge mate zelf verantwoordelijk

Datum

16 mei 2017

Kenmerk

2017-0000239337

is voor de ontstane situatie acht de Raad het niet verantwoord de gemeente over een langere periode tot en met 2029 te confronteren met de gevolgen van besluiten die in het eerste decennium van deze eeuw zijn gemaakt. Tegelijkertijd mag wel van de gemeente worden verwacht dat zolang er geen aanwijzingen zijn dat de algemene uitkering ten onrechte geen rekening houdt met bijzondere kostenverhogende structurele kenmerken zij haar uitgaven in overeenstemming brengt met de inkomsten. Onder strikte voorwaarden zou de sanering van de negatieve reserve eerder kunnen aanvangen. De Raad herhaalt zijn advies van vorig jaar dat de duur van de saneringsperiode afhankelijk is van de bereidheid van de gemeente zelf ook de maximale inspanning te leveren.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, secretaris