

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp
Advies Artikel 12-rapport 2023-2024
gemeente Vlissingen

Zaaknummer
620501

Behandeld door

Verzonden

Middelburg, 8 april 2025

Geachte mevrouw Uitermark,

Bij brief van 27 januari 2025 heeft u, mede namens de minister van Financiën, ons verzocht advies uit te brengen over het verzoek van de gemeente Vlissingen om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor de jaren 2023 en 2024.

Met betrekking hierop is door uw inspecteur een artikel 12-rapport 2023-2024 uitgebracht.

Evenals voorgaande jaren spreken wij onze waardering uit voor de prettige en constructieve wijze waarop in samenwerking met de vertegenwoordigers van uw ministerie, de gemeente en de provincie is samengewerkt aan het financieel gezond maken van de gemeente Vlissingen. De samenwerking vindt plaats binnen de beschikbare kaders en met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid.

Wij kunnen ons vinden in het advies de artikel 12-status per 31-12-2024 te beëindigen. Wel met de kanttekening dat de financiële positie van de gemeente Vlissingen door het ontbreken van structurele weerstandcapaciteit zeer kwetsbaar is.

Echter, het advies vanuit de bestemmingsreserves en voorzieningen in totaal € 17.812.000 in te zetten voor de sanering van de algemene reserve stuit bij ons op bezwaren. En dan met name de inzet ad € 5 miljoen vanuit de reserve Wind in de zeilen en de volledige inzet van de voorziening onderhoud accommodaties voor de sanering van de negatieve algemene reserve.

De gemeente Vlissingen heeft nu 10 jaar de artikel 12-status. Enerzijds heeft dit met de extra bijdragen uit het gemeentefonds ervoor gezorgd dat de grondexploitatie en dan vooral het plan Scheldekwartier doorgang kon vinden en dat de tekorten in het sociaal domein tijdelijk gecompenseerd konden worden. Anderzijds heeft 10 jaar bezuinigingen zijn sporen nagelaten in het belastingniveau en het voorzieningenniveau.

Het voorzieningenniveau is per afzonderlijk onderdeel (bijv., kwaliteit groenvoorziening en infrastructuur, cultuur, minimabeleid) wellicht nog net op een aanvaardbaar niveau, maar de som van dit alles laat toch een beeld zien dat er op al die terreinen gezamenlijk nog een inhaalslag moet worden gemaakt om gemiddeld weer op een voorzieningsniveau uit te komen dat vergelijkbaar is met andere gemeenten. Dit geldt ook voor het terugbrengen van de OZB-opbrengsten naar een gemiddeld niveau.

Deze inhaalslag zal de komende jaren extra structurele middelen vergen. Deze ruimte is er vooralsnog niet omdat de financiële positie Vlissingen, en die van de gemeenten in het algemeen, toch al onder zware druk staat doordat het rijk onvoldoende middelen beschikbaar stelt voor zowel de autonome taken als de medebewindstaken. Ook is de voor Vlissingen gunstige herverdeling van het gemeentefonds, door een niet afgerond ingroepad, nog steeds niet voor een bedrag van ruim € 1 miljoen structureel geëffectueerd.

Het gebrek aan structurele weerstandscapaciteit is ook een risico voor het opvangen van tegenvallers bij het niet tijdig of geheel behalen van de ambitieuze bezuinigingsstelposten in de (meerjaren) begroting 2025-2028.

Het gemis aan structurele dekkingsmiddelen kan tijdelijk worden opgevangen door interen op reserves maar dan moeten die reserves wel in voldoende mate aanwezig zijn.

Voor het bereiken een stabiele financiële positie is de gemeente dan ook afhankelijk van een toereikende algemene uitkering en voldoende middelen voor de uitvoering van medebewindstaken.

Onderstaand wordt per voorgesteld bijzonder voorschrift een reactie gegeven.

- 1) De aanvullende uitkering over 2024 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van de negatieve algemene reserve.
Advies: akkoord
- 2) Vanuit de bestemmingsreserves en voorzieningen dient € 17.812.000 ingezet te worden voor de sanering van de negatieve algemene reserve.
Advies: niet akkoord met inzet € 5 miljoen reserve Wind in de zeilen (WIZ) en de inzet van de voorziening groot onderhoud accommodaties beperken tot € 1,5 miljoen.

De reserve WIZ is bij de vaststelling van de begroting 2021 gevormd en wordt jaarlijks gevoed door storting van de dividenden van Evides en ZEH. Doel is dekking van kosten voor aan het pakket Wind in de zeilen gerelateerde projecten.

In de uitwerking van het fiche 'Ontvlechten Evides en PZEM' wordt met name ingegaan op de directe financiële effecten van de ontvlechting van Evides en PZEM. Voor de ontvlechting zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijke financieringsconstructies die de regio in staat stelt de afsplitsing te realiseren. Daarbij is ook de liquiditeitspositie van de PZEM in beeld gebracht inclusief het effect van de inzet van dividend van PZEM als kapitaalstorting bij GBE Aqua. Bij de totstandkoming van het fiche is het vervolgeffect van de ontvlechting, de mogelijke uitkering van de overliquiditeit PZEM (ZEH), verschillende malen ter sprake gekomen. Door de overlegpartners is dit altijd als onderdeel van het compensatiepakket WIZ beschouwd. Omdat de omvang en het tijdspad van de uitkering van de overliquiditeit PZEM (ZEH) in de vorm van een dividend toentertijd onzeker was (en nog is) en deels gebaseerd op vertrouwelijk bedrijfsinformatie konden de bedragen nooit concreet in de uitwerking van het fiche gepresenteerd.

In het bestuursakkoord is meer algemeen de afspraak gemaakt: *'Het is cruciaal dat het geld uit deze extra financiële componenten niet worden gebruikt in het lopende artikel 12-traject om de gemeente weer financieel gezond te maken. Daarom kan het door de artikel 12-inspecteur niet worden meegenomen in het kader van de eigen bijdrage van de gemeente voor artikel 12'.*

De gemeente Vlissingen heeft een aanzienlijk deel van het dividend ZEH als structureel dekkingsmiddel ingezet voor reguliere taken. Mede hierdoor is de gemeente er sneller dan verwacht in geslaagd een sluitende begroting 2025 vast te stellen. Ook de meerjarenraming laat hierdoor bescheiden positieve saldi zien. Als gevolg hiervan kan het artikel 12 traject sneller dan voorzien worden afgesloten en behoeven de eerder toegekende jaarlijkse saneringsbijdragen voor 2025 t/m 2028 niet meer uitgekeerd worden.

Het is teleurstellend te moeten constateren dat ondanks de vergaande concessie van Vlissingen ten aanzien van de inzet van de ZEH dividenden voor het sluitend maken van de beleidsarme (meerjaren) begroting 2025-2029 in het artikel 12-rapport wordt geadviseerd dat er een extra inzet van € 5 miljoen uit de reserve WIZ mogelijk is.

Naar onze mening is met de structurele inzet van een deel van het ZEH-dividend door een Vlissingen reeds een maximale inspanning verleend en moet het resterende deel van de mede door de ZEH-dividend gevoede reserve WIZ in stand blijven voor het doel waarvoor het gevormd is, namelijk structuurversterking. Wij adviseren daarom de fondsbeheerders de eigen bijdrage voor de sanering van de negatieve algemene reserve met € 5 miljoen te verlagen. Door de versnelde afwikkeling van het artikel 12-traject is de collectiviteit dan nog steeds voordeliger uit.

Voorziening Groot onderhoud accommodaties

In het inspectierapport wordt geadviseerd de voorziening voor groot onderhoud accommodaties volledig in te zetten voor de sanering van de negatieve algemene reserve. Wij zijn van oordeel dat de voorziening voor minimaal een bedrag van € 2,4 miljoen in stand moet blijven. De overige € 1,5 miljoen kan wel vrijvallen omdat dit onderhoudskosten betreffen van af te stoten accommodaties. De gemeente is verplicht de onderhoudsvoorziening voor de niet af te stoten accommodaties op peil te houden. Wij adviseren u dan ook het effect van het bovenstaande op het aanvaardbaar begrotingskort 2024 te herzien en te verwerken in de aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds voor 2024.

- 3) Het relevante begrotingssaldo 2024 van € 902.000 dient geheel ingezet te worden voor de sanering van de negatieve algemene reserve.
Advies: akkoord
- 4) Met de laatste aanvullende uitkering over 2024 vervallen vanaf 2025 de aanvullende uitkeringen voor de sanering van de negatieve algemene reserve (2025-2027: € 7 miljoen per jaar en 2028: € 4,8 miljoen) op grond van het besluit van de fondsbeheerders d.d. 19 december 2019.
Advies: akkoord. Inclusief de extra bijdrage ad € 6,3 mln. voor 2024 hoeft de collectiviteit dan € 19,5 mln. minder bij te dragen. En met ons advies inzake het vervallen van de bijdrage vanuit de reserve WIZ ad € 5 mln. en vanuit de voorziening onderhoud accommodaties ad € 2,4 mln. resteert er nog steeds een voordeel voor de collectiviteit van € 12,1 miljoen.
- 5) De artikel 12-status van Vlissingen wordt per 31-12-2024 beëindigd.
Advies: akkoord
- 6) Vlissingen dient zorg te dragen dat het sluitende meerjarenperspectief vanaf 2025 bestendig wordt en de nog niet gerealiseerde bezuinigingen met name op het vlak van jeugd en werk & inkomen gerealiseerd worden.
Advies: in de gemeentewet is reeds opgenomen dat de raad een sluitende begroting moet vaststellen. Verder is Vlissingen na beëindiging van de artikel 12-status zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop dat evenwicht tot stand komt. In de begroting zijn forse stelposten op het vlak van het sociaal domein opgenomen, het is echter aan Vlissingen zelf, na de beëindiging artikel 12-status, om hier invulling aan te geven. Het al dan niet stabiliseren van de financiële positie zal ook afhankelijk zijn van de bereidheid van het rijk de gemeenten in voldoende mate te compenseren voor het uitvoeren van haar taken.

Verder adviseert de inspecteur te onderzoeken of het zogenaamd toelatingskaartje artikel 12 uitgebreid moet worden met een beoordeling of in een eventueel vorige artikel 12-onderzoek bij een gemeente die binnen bijvoorbeeld 5 jaar na afronding van het vorige onderzoek opnieuw een aanvraag doet voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds er voldoende voortgang was bij de geïnventariseerde maatregelen en bijbehorende taakstellingen bij bepaalde beleidsterreinen.

Advies: dit meer interne advies aan de fondsbeheerders komt voort uit de opvatting van de inspecteur dat Vlissingen de afgelopen jaren te weinig heeft bezuinigd op het sociaal domein en dat dit in de toekomst geen reden mag zijn om wederom een beroep te doen op artikel 12. Wij zien dat binnen het sociaaldomein er wel fors is bezuinigd en dat de desondanks overblijvende tekorten op bijvoorbeeld jeugdzorg ook grotendeels te wijten zijn aan de te krappe rijksbudgetten en exogene factoren. Zie ook de onlangs uitgebrachte adviezen van de commissie Van der Ark over het jeugdbeleid en de ROB over de disbalans tussen taken, bevoegdheden en middelen van de gemeenten.

Ook blijkt dat theoretisch haalbare bezuinigingen in de praktijk moeilijker te behalen zijn door besluitvormingsprocessen binnen een gemeenschappelijke regeling. Zo is het lastig een beleidswijziging binnen een GR af te dwingen die door de andere deelnemers niet wordt ondersteund omdat het vigerende beleid voor hen wel werkt.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geadviseerd.

Een afschrift van deze brief hebben wij gezonden aan de raad van de gemeente Vlissingen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.