Quick scan gemeenschappelijke regelingen 2023

INCLUSIEF REACTIE COLLEGE d.d. 16 mei 2023

In opdracht van de Rekenkamer(commissie)s van Almelo, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen alsmede van de gemeenteraden van Borne, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden.

J.A.M. de Kruijf

29 april 2023

# Inhoud


1 Inleiding ..... 3

2 Kernpunten ..... 3

*2.1 Algemeen* ..... 3

2.2 GBTwente ..... 3

2.3 Omgevingsdienst Twente ..... 3

2.4 Recreatieschap Twente ..... 4

2.5 Samen Twente ..... 4

2.6 Stadsbank ..... 4

2.7 Veiligheidsregio ..... 4

2.8 Port of Twente/Businesspark XL Almelo ..... 4

2.9 SWB Midden Twente ..... 4

2.10 Technology Base Twente ..... 5

3 Algemene bevindingen ..... 5

3.1 Eerste indruk ..... 5

3.2 Kostenontwikkeling ..... 5

3.3 Arbeidsmarkt ..... 6

3.4 Vergelijkbaarheid van begrotingen en rekeningen ..... 6

4 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers ..... 6

4.1 GBTwente ..... 7

4.2 Omgevingsdienst Twente (ODT) ..... 8

4.3 Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT) ..... 11

4.4 Recreatieschap Twente ..... 11

4.5 Samen Twente ..... 13

4.6 Stadsbank Oost Nederland (SON) ..... 15

4.7 Veiligheidsregio Twente (VRT) ..... 17

5 Gemeenschappelijke regelingen met enkele deelnemers ..... 19

5.1 Port of Twente/Businesspark XL Almelo ..... 19

5.2 SWB Midden Twente ..... 20

5.3 Technology Base Twente (TBT) ..... 21

# 1 Inleiding

Voor u ligt de quick scan bij de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van een aantal van de Twentse gemeenschappelijke regelingen. Het document is bedoeld om gemeenteraden handvatten te bieden voor het eventueel indienen van zienswijzen op de begrotingen van individuele gemeenschappelijke regelingen (GR/GRn). Daarnaast bevat het document opmerkingen rondom inhoudelijke thema's waar nu of op termijn politiek debat over mogelijk kan zijn en over de presentatie van de documenten. Waar nodig zijn verwijzingen naar paginanummers zoals vermeld op de documenten opgenomen, waarbij <JV> verwijst naar het jaarverslag en <Begr> naar de meerjarenbegroting.

De opzet van de quick scan is als volgt. In hoofdstuk 2 volgen de kernpunten. Daarna is een hoofdstuk met algemene indrukken opgenomen. In hoofdstuk 4 staan opmerkingen bij de documenten van de GRn waar veel gemeenten bij betrokken zijn. In hoofdstuk 5 staan opmerkingen bij de documenten van Port of Twente, SWB en Technology Base Twente waar in de regel een minderheid van de Twentse gemeenten mee te maken heeft.

# 2 Kernpunten

In dit hoofdstuk staan per GR de belangrijkste opmerkingen samengevat. Andere punten dan hier genoemd kunt u uiteraard ook overnemen in een zienswijze. De besturen van de Gemeenschappelijke Regelingen kunnen eveneens op alle in de tekst genoemde punten reageren.

## *2.1 Algemeen*

- Heb aandacht voor mogelijke verschuivingen in kostenstructuur naar vaste kosten bij ICT-gedreven organisaties en de gevolgen daarvan voor de bekostiging van de dienstverlening.
- Overweeg per GR een aparte paragraaf over ICT op te nemen met in ieder geval de thema's: kosten, veiligheid, AVG en bruikbaarheid voor burgers.
- Maak gevolgen van knelpunten op de arbeidsmarkt inzichtelijk en benoem prioriteiten
- Maak structurele en incidentele baten en lasten meer inzichtelijk zodat begrotingen in de loop van de tijd vergelijkbaar blijven.

*Reactie college: Vanaf hoofdstuk 3 geven wij onze reactie. Die staat gearceerd onderaan de bevindingen per regeling genoteerd. Waar mogelijk hebben we de reactie afgestemd met de betreffende gemeenschappelijke regeling.*

## 2.2 GBTwente

- Vraag u op lokaal niveau af wat u wilt met de rioolheffing gelet op de opmerkingen van GBTwente over de verbreding daarvan naar een waterzorgheffing.
- Bepaal of u kaders wil stellen rondom pilots voor de waardering van woningen.

## 2.3 Omgevingsdienst Twente

- Ga na wat de betrokkenheid van gemeenteraden is bij de pilot Omgevingstafel en de keuze voor een nieuw specialisme 'energie en duurzaamheid' en neem een standpunt in over de gewenste betrokkenheid van de gemeenteraad.
- Vraag om een benchmark over de produtieve uren van medewerkers van omgevingsdiensten gelet op de meerdere keren neerwaarts bijgestelde productiviteitscijfers van de Omgevingsdienst Twente.

- Vraag een toelichting op de inhoudelijke inzet van bestemmingsreserves en hoe onttrekkingen aan reserves in de rekening van baten en lasten zijn verwerkt.

- Vraag een toelichting op de risico's voor gemeenten als gevolg van veranderingen in de mix van werkzaamheden van de Omgevingsdienst Twente.

## 2.4 Recreatieschap Twente

- Ga met het bestuur van het Recreatieschap in gesprek over de gewenste richting van het recreatieschap: staat een regionale of nationale oriëntatie in de taakopdracht centraa?

- Ga met het bestuur van het Recreatieschap in gesprek over het te voeren parkeerbeleid: is hier sprake van enkel kostendekkend tarief of kunnen parkeerinkomsten dienen als verdienmodel voor andere activiteiten van het Recreatieschap?

## 2.5 Samen Twente

- Vraag om actieve betrokkenheid bij het opstellen van de bestuursagenda 2024-2027, bijvoorbeeld op thema's als de kwaliteit van de publieke gezondheidszorg, vluchtelingen en de inkoop van jeugdzorg.

- Onderzoek of en zo ja welke instrumenten beschikbaar zijn om groepen met een relatief lage vaccinatiegraad op creatieve manieren te bereiken en welke middelen daar voor nodig zijn.

- Vraag om een uitgebreidere toelichting bij baten die niet afkomstig zijn uit de reguliere gemeentelijke bijdragen.

## 2.6 Stadsbank

- Vraag een bestuurlijk oordeel over de verdeling van schulden en budget-beheer taken over verschillende leeftijdsgroepen en welke gevolgen dat volgens het bestuur heeft voor werkwijzen en bekostiging van de Stadsbank.

- Vraag een meer inhoudelijke onderbouwing van risico's in relatie tot het eigen vermogen van de Stadsbank alvorens in te stemmen met het verder opbouwen van de algemene reserve.

- Vraag een toelichting op de onderbouwing van de personeelskosten in relatie tot de gestegen loonkosten en de ambitie om extra personeel in te zetten.

## 2.7 Veiligheidsregio

- Vraag een toelichting op het bij de Veiligheidsregio onderbrengen van het dossier zorgfraude.

- Ga met het bestuur van de Veiligheidsregio het gesprek aan over de vraag of crisisnoodopvang een permanente taak binnen de Veiligheidsregio moet worden.

- Vraag een toelichting op het ontbreken van een investeringsraming voor de jaren 2026 en 2027 en risico's die dat voor de organisatie en ook voor de benodigde budgetten met zich meebrengt.

## 2.8 Port of Twente/Businesspark XL Almelo

- Ga het gesprek met het bestuur aan over het nog niet benutte deel van het investeringsbudget.

## 2.9 SWB Midden Twente

- Vraag een toelichting over de redenen waarom het bestuur verhogen van de omzet van SWB niet heeft benoemd in de begroting.

- Vraag het bestuur hoe de door haar benoemde verandering in doelgroepen gaat doorwerken in kosten voor begeleiding, de verdiencapaciteit van de organisatie en de gevolgen daarvan voor de gemeentelijke bijdragen.

### 2.10 Technology Base Twente

- De politieke uitgangspositie lijkt na het rapport van Berenschot nogal te zijn veranderd.

- Vraag om de mogelijkheid zienswijzen in te dienen op een voorstel voor het invoeren van erfpacht en de daarbij behorende onderbouwing van de grondexploitatie voor het aan ondernemingen gerelateerde gedeelte van het project.

## 3 Algemene bevindingen

### 3.1 Eerste indruk

De aanbiedingsbrief bij de begroting van GBTwente is een voorbeeld waarin inhoud en financiën in kernpunten goed zijn weergegeven. Ook de aanbiedingsbrieven van het Recreatieschap, Veiligheidsregio en Port of Twente/Businesspark XL hebben inhoudelijke elementen benoemd.

De Veiligheidsregio heeft veel werk gemaakt van een begroting in één oogopslag en gebruikt de inleiding om de kernpunten waar de organisatie mee bezig is en het meerjarig beeld compact te benoemen. Ook de Omgevingsdienst en Samen Twente vallen in positieve zin op.

### 3.2 Kostenontwikkeling

De inflatie van het afgelopen jaar werkt door in alle begrotingen. Via een ambtelijke werkgroep is advies gegeven over de te hanteren normen voor loonindexatie (10% in 2024) en prijsindexatie (12,7% in 2024).

*Reactie college: De afgesproken systematiek is gehanteerd voor het bepalen van de hoogte van de loon- prijscompensatie bij gemeenschappelijke regelingen. Dit jaar is er extra indexatie verrekend ten aanzien van de begrotingen 2023 omdat deze gebaseerd zijn op de beschikbare indexatiecijfers van Prinsjesdag 2022 (dus voor o.a. de start van de energiecrisis). Het college is van mening dat de toekomstige schattingen voor de indexatie van 2024 te hoog zijn. Het is nog maar de vraag is of de lonen en prijzen in 2024 daadwerkelijk in deze omvang gaan toenemen.*

Daarom stelt het college voor een algemene zienswijze in te dienen bij de ontwerpbegrotingen 2024 van SamenTwente, de Veiligheidsregio Twente, de Stadsbank Oost-Nederland, de Omgevingsdienst Twente, het Recreatieschap Twente en het Gemeentelijk Belastingkantoor ten aanzien van de indexatie voor lonen en prijzen voor 2024 die luidt dat de vermelde gemeenschappelijke regelingen worden opgeroepen om de indexatie voor 2024 te verlagen zodra blijkt dat daadwerkelijke stijgingen van lonen en prijzen lager zijn dan vergoed in de gemeentelijke bijdragen o.a. nadat er CAO-afspraken zijn gemaakt voor 2024. In afwijking van de Twentse afspraken wordt hiermee niet gewacht tot de indexatie voor 2025 wordt vastgesteld.

In een onderzoek voor de rijksoverheid  kwam aan het licht dat bij grote ICT-gedreven organisaties in toenemende mate sprake is van verschuiving in de kostenstructuur van variabele naar vaste kosten. Dat leidt soms tot problemen bij de afspraken over bekostiging van en betaling voor dienstverlening als die vooral zijn gebaseerd op variabele kosten, zoals het aantal inwoners of het aantal cliënten. Gezien het takenpakket en werkprocessen van sommige gemeenschappelijke regelingen is het denkbaar dat soortgelijke problemen ook bij de Twentse gemeenschappelijke regelingen aan de orde zijn.

Bovendien valt op dat alleen de Veiligheidsregio iets vermeldt over de Baseline Informatievoorziening Overheid (p. 20 JV). Ook die norm leidt tot (eenmalige?) kosten en zou iets zijn dat ook bij de andere gemeenschappelijke regelingen aan de orde is. Gezien het toenemend belang van ICT en ook de kwetsbaarheden daarbij (zie het gestaakte GGiD project bij Samen Twente) is te overwegen om, daar waar dat van toepassing is, een aparte risico-paragraaf op te nemen in begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen over ICT gericht op kosten, veiligheid, AVG, afhankelijkheden van marktpartijen en ook bruikbaarheid voor burgers.

*Reactie college: Wij zien dat de digitalisering niet alleen de gemeentelijke bedrijfsvoering raakt maar ook die van onze gemeenschappelijke regelingen. Deze interessante suggestie nemen we mee in de besturen als ook in het ambtelijk overleg tussen de financials van de gemeenten en de regelingen.*

## 3.3 Arbeidsmarkt

Bij de meeste Gemeenschappelijke regelingen zijn teksten terug te vinden die verwijzen naar opvullen van vacatures met externen of naar ziekteverzuim en pensionering van personeel. Dit vraagt aandacht van het bestuur van de GR. Vanuit het perspectief van de gemeenteraad past er wel een vraag naar prioritering bij: wat kan een organisatie nog wel en niet doen voor de bestaande taken gegeven de personele bezetting? En wat betekenen de vraagstukken op de arbeidsmarkt voor het oppakken van nieuwe wensen: hetzij landelijk opgelegd, hetzij op basis van wensen van gemeenteraden?

*Reactie college: Dit zijn terechte aandachtspunten waarmee bedrijven en overheden momenteel kampen. Wij hebben nog geen signalen vernomen dat de dagelijkse bedrijfsvoering in het gedrang komt.*

## 3.4 Vergelijkbaarheid van begrotingen en rekeningen

In 2020 en 2021 hadden we te maken met een pandemie die tot heel veel extra inspanningen leidde bij Samen Twente en de Veiligheidsregio. Bij bijvoorbeeld het Recreatieschap ontstond juist onderbezetting omdat mensen maar beperkt mochten recreëren en evenementen werden geschrapt. In 2022 zorgt de oorlog in Oekraïne en ook de vluchtelingenstromen vanuit andere delen van de wereld opnieuw tot veel extra inspanningen voor gemeenten en sommige gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is er soms sprake van projecten van korte duur waarvoor extra middelen nodig zijn. Dit alles zorgt ervoor dat het moeilijk is om begrotingen, rekeningen en maatschappelijke effecten over de jaren heen te vergelijken. De onzekerheden die ook in 2023 nog aan de orde zijn doen vermoeden dat het verschijnsel incidentele kosten voorlopig nog wel belangrijk zal blijven.

Er zijn wel wat globale regels voor eenmalige kosten (incidenteel), bijvoorbeeld dat er een eenduidige einddatum voor beleid moet zijn (energietoeslag) maar of die regels eenduidig zijn toegepast is niet goed af te leiden uit de voorgelegde documenten. Hier zou de ambtelijke werkgroep voor verbonden partijen een rol kunnen spelen. Zij kunnen een afspraken maken over harmoniseren van begrippen en over overzichtelijke wijzen van rapporteren. Ook op dit onderwerp valt de jaarrekening van de Veiligheidsregio in positieve zin op.

*Reactie college: Dit aandachtspunt zullen we op de agenda zetten van de ambtelijke werkgroep.*

# 4 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers

In dit hoofdstuk staan per gemeenschappelijke regeling waar vrijwel alle gemeenten aan deelnemen enkele opmerkingen gebaseerd op het jaarverslag 2022 en de meerjarenbegroting 2024-2027.

## 4.1 GBTwente

GBTwente presenteert in de jaarrekening een positief resultaat van € 0,2 mln., terwijl een negatief resultaat was begroot. De korte samenvatting van het resultaat op p. 4 van het jaarverslag laat zien dat veel meevallers te maken hebben met onvervulde vacatures of vertragingen in processen.

Inhoudelijk zijn er in de tekst ontwikkelingen genoemd rondom de belastingheffing (p. 32 JV) met als specifiek knelpunt de No Cure No Pay (NCNP) problematiek bij de OZB. Kern is dat inwoners bezwaar maken via gespecialiseerde bureaus die daar hun verdienmodel van hebben gemaakt. Dit is geen typisch Twents probleem: op 17 maart jongstleden heeft de staatssecretaris een brief over dit onderwerp naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin is aangegeven dat hij voornemens is de financiële prikkels in het bezwaarstelsel weg te nemen.

Meer verborgen in de tekst is de 'waterzorgheffing' (p. 33 JV). Dit komt neer op een verbreding van de huidige rioolheffing om ook waterbeheersingsmaatregelen die niet via het rioolstelsel lopen te kunnen bekostigen. Dat vraagt bestuurlijke en politieke aandacht bij het vaststellen van gemeentelijke verordeningen. Daarbij kan ook uitvoerbaarheid van een nieuwe regeling een thema worden.

In 2022 is een pilot project in Enschede gestaakt om secundaire kenmerken (foto's van de binnenkant) van de woning bij de waardebepaling mee te nemen. De tekst in de inleiding van het jaarverslag gebruikt het woord 'helaas' (p. 5 JV). Dat roept vragen op of GBTwente op termijn wellicht opnieuw een pilot project op de WOZ-waardebepaling wil uitvoeren. Dat kan een aanleiding zijn om vanuit een kaderstellende rol als gemeenteraad wensen en bedenkingen bij een dergelijke pilot te formuleren.

*Reactie college : Eén van de pijlers uit het strategieplan 2023-2026 van GBTwente is de optimale uitvoering [hoe] van het belastingproces. Daarbij streeft GBTwente ernaar dat het werkproces zorgvuldig, transparant, van hoge kwaliteit en tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten wordt uitgevoerd. Een betrouwbare overheid managet echter de verwachtingen en die neemt de inwoner serieus. GBTwente heeft lering getrokken uit de pilot in Enschede en zal eventuele toekomstige pilots op de WOZ-waardebepaling, maar ook andere innovatieve pilots waarbij de inwoner een rol speelt, optimaal in samenspraak met de deelnemende gemeenten voorbereiden.*

In een organisatie als GBTwente is ICT een belangrijke kostencomponent. Het is moeilijk een goed beeld te krijgen van de totale kosten van ICT, bijvoorbeeld omdat ICT componenten in de balans onder verschillende rubrieken staan. Zo staat een investering voor een contractmanagement systeem onder 'overige vaste activa' terwijl er onder 'materiële vaste activa' een post ICT-investeringen is genoemd (p. 34 Begr). Daarnaast blijkt uit de jaarrekening dat oorspronkelijk voor 2022 € 1,3 mln. beschikbaar was voor onderhoud ICT. Dat bedrag is later verlaagd naar € 0,9 mln. en de realisatie was € 0,7 mln. Onduidelijk is welke gevolgen dit heeft voor het operationeel in stand houden van ICT systemen. In de begroting 2024 is op dit onderwerp buiten de genoemde investeringen met moeite iets terug te vinden (via de tabellen op p. 27 en 28). Wanneer dan ICT en onderhoud van hard- en software worden opgeteld is een bedrag van € 1,8 mln. in de begroting opgenomen. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van afhankelijkheid van specifieke leveranciers die al meer dan 10 jaar diensten verlenen (p. 15 Begr).

*Reactie college : Door personele wisselingen bij GBTwente heeft in 2022 de focus gelegen op stabilisatie van de IT-omgeving en kon er niet optimaal gewerkt worden aan doorontwikkeling van de in 2021 opgestarte ITvisie. In 2023 worden de ambities in de IT-visie herijkt en zal projectmatig de doorontwikkeling verder worden opgepakt. Dit om persoonlijk en begrijpelijk te kunnen blijven, om*

*nog beter te kunnen afstemmen op de behoeften van opdrachtgevers van GBTwente en inwoners en om in de toekomst het applicatielandschap in verband met rechtmatigheid te kunnen aanbesteden. In de visie wordt beschreven hoe het ITlandschap, de IT-organisatie en de IT-governance van GBTwente er in 2026 uit zal zien. Daarnaast wordt een beeld van de komende relevante IT-ontwikkelingen, de huidige (IST) en toekomstige situatie (SOLL) opgenomen. Op basis van een gap-analyse wordt een projectenkalender (-schets) weergegeven en volgt er een financiële impact analyse.*

Tot slot een meer technische opmerking met financiële doorwerking. In de begroting is op p. 17 onder 'onderhoud kapitaalgoederen' sprake van een meerjarig onderhoudsplan voor het kantoorgebouw. Onduidelijk is of er in de begroting kosten voor onderhoud zijn opgenomen. Gebruikelijk zou zijn dat voor meerjarig onderhoud een voorziening wordt getroffen om de kosten in de tijd te kunnen spreiden. Een dergelijke voorziening is er volgens het jaarverslag (p. 46 JV) niet.

*Reactie college: Er is in 2021 inderdaad een meerjarig onderhoudsplan voor de binnenzijde van het kantoor opgesteld. De buitenzijde van het pand wordt door de verhuurder onderhouden. Het meerjarig onderhoudsplan is onlangs in 2023 geactualiseerd. Er was tot nu geen sprake van grootschalig onderhoud aan de binnenzijde. GBTwente heeft het pand vanaf mei 2019 gehuurd. Op basis van het geactualiseerde meerjarig onderhoudsplan is inmiddels een berekening gemaakt van de kosten voor groot onderhoud voor de komende 10 jaar. In juli 2023 zal door GBTwente aan het Algemeen Bestuur een voorstel worden gedaan om hiervoor een onderhoudsvoorziening te treffen zodat de kosten in de tijd gespreid kunnen worden.*

## 4.2 Omgevingsdienst Twente (ODT)

De Omgevingsdienst zorgt voor vergunningverlening en toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein en bij bedrijvigheid. Voor de begroting van 2024 is van belang dat het de bedoeling is om de omgevingswet per 1 januari daadwerkelijk in te laten gaan. Dat zal in 2023 nog wel met voorbereidingskosten gepaard gaan. Hier is op de balans in de jaarrekening nog € 128.000 voor beschikbaar. Ook in kunnen 2024 nog allerlei aanloopproblemen eventueel tot meerkosten leiden.

De vernieuwing van de opzet van de begroting levert een compact en leesbaar document op. Een kanttekening is dat evenals voorgaande jaren concrete doelstellingen of beleidsaccenten (waar legt men prioriteit) bij de verschillende programma's ontbreken. In het jaarverslag 2022 is via de werkvoorraden wel enig zicht op prestaties, maar omdat vergelijkende cijfers ontbreken is een goede beoordeling ook moeilijk. Daarbij gaat het niet zozeer om het feit dat er een werkvoorraad is, maar wel over de vraag wat die werkvoorraad betekent voor de samenleving. Om er een uit te halen: bij vergelijking van het jaarverslag 2021 met dat van 2022 valt op dat onder handhaving de werkvoorraad periodieke controles oploopt van 651 (p. 22, JV 2021) naar 1.581 (p. 15, JV 2022). Dat kan een keuze zijn, maar dan past een inhoudelijke toelichting over de maatschappelijke risico's van die keuze.

*Reactie college: Er zit een verschil tussen de werkvoorraad van de planbare periodieke controles en de vraag-gestuurde producten. De werkvoorraad van periodieke controles is een momentopname omdat het alleen de voorbereiding van de periodieke controles betreft.*

*De maatschappelijke risico's van de hogere werkvoorraad bij periodieke controles zijn niet aanwezig. Het risicoprofiel van het bedrijf wordt in het Twents VTH beleid vertaald naar controlefrequenties. Wij geven prioriteit aan bedrijven met activiteiten die een hoger risico voor het milieu hebben. Dit zijn tevens bedrijven met een hogere controlefrequentie.*

Inhoudelijk valt op dat in de jaarrekening sprake is van de pilot Omgevingstafel (p. 9) en van een keuze van het Algemeen Bestuur om een specialisme 'energie en duurzaamheid' in te richten (p. 17).

In beide gevallen zijn er in het jaarverslag geen verwijzingen te vinden naar betrokkenheid van gemeenteraden (al dan niet via zienswijzen) bij deze onderwerpen, terwijl dat vanuit een perspectief van draagvlak bij de gemeenteraden wellicht toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Indien gemeenteraden wel betrokken zijn geweest zou vermelding daarvan bijdragen om het geheugen op te frissen. Mocht er geen betrokkenheid zijn geweest, dan is dit misschien aanleiding om in de toekomst alert te zijn op het betrekken van gemeenteraden bij meer strategische beleidskeuzes.

*Reactie college: De pilot Omgevingstafel is geïnitieerd door de gezamenlijke 'programmamanagers invoering Omgevingswet Twente'. Aan de OD Twente is gevraagd om deze pilot uit te voeren. De kosten worden door alle betrokkenen gedeeld. De definitieve keuze voor een gezamenlijke Twentse Omgevingstafel moet nog gemaakt worden, hierbij worden ook de lokale besturen betrokken via het regionale portefeuillehoudersoverleg VTH. Het nieuwe specialisme energie en duurzaamheid is een gevolg van de toenemende aandacht voor dit thema binnen omgevingsdiensten. Door deze autonome ontwikkeling is het noodzakelijk dat dit onderwerp doorontwikkeld naar een volwaardig specialisme, zoals we in het verleden ook hebben gezien bij andere milieuthema's zoals bodem, geluid of externe veiligheid. Deze beweging wordt gedekt door Rijksmiddelen en is via het dagelijks bestuur en algemeen bestuur vastgelegd*.

In het financiële resultaat 2022 vallen drie zaken op. Ten eerste de overschrijding op de personeelskosten inclusief inhuur derden van ongeveer € 1,0 mln. en de verdubbeling van ICT-kosten naar bijna € 0,5 mln. Bij de laatste kosten is opvallend dat de toelichting spreekt van 'hoofdzakelijk licentiekosten' (p. 43 JV). Dat zouden op contractbasis redelijkerwijs planbare kosten moeten zijn. Het roept vragen op of de organisatie voldoende zicht heeft op de integrale ICT-kosten. Daarnaast staan er in de begroting (p. 7 Begr) signalen dat er nog meer kosten voor doorontwikkeling van ICT nodig zijn, zonder dat er bedragen zijn genoemd. Het derde punt is dat de inzet van de bestemmingsreserves bij de programma's niet helder is. Uit de toelichting op de balans blijkt dat er € 0,68 mln. (p. 36 JV) is onttrokken aan de reserves. In het overzicht van baten en lasten (p. 31 JV) is dat niet terug te vinden terwijl dat volgens de financiële regelgeving wel zou moeten. Daarmee is ook niet scherp hoe het financieel resultaat valt te duiden. Zijn nu kosten voor inzet voor bijvoorbeeld wegwerken van achterstanden weggestreept tegen de baten die ontstaan door onttrekkingen uit de reserves? Of zitten de onttrekkingen uit de reserves juist in het overzicht van baten? Is er daardoor eigenlijk verlies geleden omdat de baten exclusief reserves op € 13,3 in plaats van op € 13,9 mln. uitkomen tegenover lasten van € 13,5 mln.?

*Reactie college: Tijdens het traject herijking van de financiering is gebleken dat de productiviteit van de OD Twente bij de start te rooskleurig is ingeschat. Uit de Benchmark Omgevingsdiensten 2023, waarin 16 omgevingsdiensten zijn opgenomen, blijkt dat de OD Twente in 2023 het laagste uurtarief heeft en een hoge productiviteit per fte. Aan de hand van de benchmark en het traject herijking van de financiering wordt de productiviteitsnorm vanaf 2024 bijgesteld naar 1360 uur per fte. Dit is overeenkomstig het niveau van de meeste andere omgevingsdiensten. In onderstaande afbeelding wordt het uurtarief en de productiviteit per fte van 16 omgevingsdiensten uit de benchmark weergeven1, waarbij de OD Twente nummer 1 is van onderstaande lijst.*

| Benchmark Omgevingsdiensten 2023 Bron: begrotingen | Integraal uurtarief | Productieve uren per productieve fte |
|---|---|---|
| 1 | 87,06 | 1400 |
| 2 | 87,98 | 1360 |
| 3 | 89,83 | 1360 |
| 4 | 91,10 | 1360 |
| 5 | 92,00 | 1360 |
| 6 | 95,00 | 1350 |
| 7 | 96,00 | 1360 |
| 8 | 96,88 | 1410 |
| 9 | 97,00 | 1360 |
| 10 | 97,45 | 1420 |
| 11 | 98,50 | 1360 |
| 12 | 100,00 | 1360 |
| 13 | 104,45 | 1316 |
| 14 | 105,88 | 1390 |
| 15 | 107,02 | 1365 |
| 16 | 110,09 | 1360 |

*Bestemmingsreserve werkvoorraad*

*De aanvullende uren voor het werkwerken van de opgelopen werkvoorraad zijn in de exploitatie opgenomen. Dit heeft geresulteerd in een hoger aantal geleverde uren. Deze in rekening gebrachte aanvullende uren zijn gedekt door de onttrekking van de bestemmingsreserve werkvoorraad. De onttrekkingen uit de bestemmingsreserves zijn niet verwerkt in het overzicht van de baten. Deze zijn in mindering gebracht op de verrekening van de meer geleverde uren (factuur / debiteuren).*

*Overige bestemmingsreserves*

*De inzet van deze bestemmingsreserves vindt plaats door een onttrekking aan de reserves. Deze onttrekkingen zijn dus niet in de baten en lasten (exploitatierekening) verwerkt. Voor inhoudelijke toelichting op de inzet van bestemmingsreserve zie toelichting pagina 36 en 37 van de jaarstukken 2022 OD Twente.*

Een belangrijk knelpunt bij de Omgevingsdienst Twente is personeel. Enerzijds lukt het de organisatie niet om voldoende personeel in dienst te nemen en valt men terug op duurdere inhuur. Anderzijds is het aantal productieve uren per medewerker bijgesteld van 1.440 op basis van het bedrijfsplan 2018 (p. 22 JV) via 1.400 in 2022 (idem) naar 1.360 in 2024 bij ruim 166.800 ingebrachte uren (p. 9 en p. 18 Begr). In de begroting 2023 lijkt er sprake te zijn van een berekening met nog lagere productieve uren (109 fte en 133.900 ingebrachte uren). De hier beschreven ontwikkelingen roepen twee vragen op. Ten eerste hoe realistisch de ingeschatte capaciteitssprong tussen begroting 2023 en begroting 2024 is, rekening houdend met de geleverde productie in 2022. Ten tweede is het de vraag hoe de productieve uren die de Omgevingsdienst Twente inschat zich verhouden tot de productieve uren bij andere omgevingsdiensten. Begin 2023 zijn de gezamenlijke Twentse rekenkamers begonnen met een verkennend onderzoek naar de Omgevingsdienst, waarna nog een verdiepingsslag kan volgen. U zou de rekenkamers kunnen vragen om in hun verdiepend onderzoek het vraagstuk van personele capaciteit en productieve uren in het onderzoek te betrekken.

Er zijn nog twee andere aan personeel gerelateerde thema's te benoemen. In de eerste plaats leidt de invoering van de omgevingswet waarschijnlijk tot allerlei vormen van tijdelijke inzet omdat iedereen ondanks de voorbereidingen er nu echt mee moet gaan werken en onbekend is hoe dat uitpakt. In de begroting zijn geen aanwijzingen te vinden over tijdelijke capaciteit of incidentele uitgaven. Daarbij komt dat de oorspronkelijke begroting 2023 van € 12,9 mln. inmiddels is bijgesteld naar € 14,5 mln. (p. 20 Begr 2024) en dat de begroting 2024 is gebaseerd op een totaal volume van € 16,8 mln. Zie tabel 1 voor een overzicht.

**Tabel 1 Lasten Omgevingsdienst in € * mln., begroting en realisatie (meest recente cijfers geel gemarkeerd).**

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Oorspronkelijk | € 11,0 | € 12,2 | € 12,4 | € 12,9 | € 16,8 | € 17,5 |
| Gewijzigd | € 11,0 | € 12,0 | € 12,4 | € 14,5 | | |
| Realisatie | € 12,3 | € 11,6 | € 13,5 | | | |

Het tweede punt is dat het er op lijkt dat de verhouding in werkzaamheden in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is. Dat is vooral te zien bij de toezicht- en adviestaken van de Omgevingsdienst. In de risicoparagraaf van de begroting 2024 (p. 16 Begr) is er geen aandacht voor de gevolgen van een veranderend takenpakket in relatie tot de deskundigheid van het eigen personeel, terwijl zaken als inhuur of lagere productiviteit wel zijn benoemd.

Reactie college: Niet duidelijk is welke vermeende risico's wordt geduid. Nieuwe taken, bijvoorbeeld de pilot Omgevingstafel worden door andere/tijdelijke krachten ingevuld en gaan niet ten koste van de basistaken die verplicht bij de OD Twente zijn ondergebracht.

In de begroting 2024 is de toenemende vraag naar producten van de OD Twente verwerkt conform het Twents VTH beleid en de bestuurlijke uitgangspunten bij de herijking2. Dit betreft geen toename van nieuwe werkzaamheden maar een intensivering als gevolg van de bestuurlijke ambities.

## 4.3 Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT)

In de begroting 2024 is uitgegaan van een dividend van € 375.000 op basis van het sinds 2014 gevoerde dividendbeleid. In 2020 bleek dat er geen dividend kon worden uitgekeerd en in 2021 was het dividend € 150.000. In 2022 is het dividend weer op het oude niveau van € 375.000.

Het huidige dividendbeleid is inmiddels bijna 10 jaar oud. Dat roept de vraag op of er geen aanleiding is tot evaluatie en eventuele herziening van de afspraken.

*Reactie college: In de AB-vergadering van het OLCT op 20 april 2023 is ingestemd met een nieuw dividendbeleid. Het jaarlijkse dividend, die door Crematoria Twente BV aan het OLCT wordt uitgekeerd, zal vanaf 2024 worden gebaseerd op het resultaat van de BV en het kunnen voldoen aan de door de bank gesteld normen voor o.a. solvabiliteit. De voorliggende begroting 2024 van het OLCT is nog gebaseerd op het huidige beleid van jaarlijks € 375.000 uitkeren. Vanaf de begroting 2025 wordt het nieuwe dividendbeleid doorgevoerd en wordt zo nodig ook de gemeentebegroting aangepast.*

## 4.4 Recreatieschap Twente

Het Recreatieschap zorgt voor de exploitatie van drie grote recreatielocaties in Wierden, Oldenzaal en Enschede. Daarnaast zorgt het voor beheer en onderhoud van fiets- en wandelroutes. De organisatie is afgesplitst uit de voormalige regio Twente en biedt dit jaar voor het eerst een jaarverslag aan.

In zowel het jaarverslag als de begroting lijkt nogal veel nadruk te liggen op de eigen inwoners ('bijdragen aan bruto Twents geluk', p. 9 JV). Tegelijkertijd zijn er plannen om bij het Rutbeek een bungalowpark te gaan realiseren (p. 8 Begr). Dat lijkt zich juist meer te richten op bezoekers van buiten. Het roept de vraag op of er aanleiding is om een politiek debat te voeren over de gewenste

richting van het Recreatieschap: een meer regionale of een meer nationale oriëntatie en de gevolgen daarvan voor de taakopdracht.

De investering in het bungalowpark Rutbeek zijn gepresenteerd als een deel van de oplossing voor de nog resterende bezuinigingstaakstelling (pp. 8-9 Begr). Dat zou kunnen, maar in de begroting is niet expliciet terug te vinden wat de baten en lasten van de daarvoor benodigde investering zijn.

*Reactie college: Kijkend naar de taakstelling heeft het Recreatieschap de afgelopen maanden flinke stappen gemaakt. De taakstelling is fors gereduceerd met ruim twee derde, mede door diverse efficiëntieslagen binnen de organisatie. De resterende taakstelling van 57.000 euro wordt de komende jaren ingelost. Zoals in de begroting van het recreatieschap benoemd, zullen de te verwachten opbrengsten uit het realiseren van een nieuw recreatiepark op het Rutbeek een structurele invulling geven aan de taakstelling. Het omvangrijke bestemmingsplantraject van het bungalowpark wordt momenteel hervat en zodra deze een definitiever karakter krijgt, zullen ook de baten voor het Recreatieschap geactualiseerd worden. Alle kosten voortkomend uit voorbereiding en realisatie zijn voor rekening van de initiatiefnemers. Het bungalowpark krijgt overigens in de visie van de recreatieparken een rol.*

Op pagina 4 van de begroting is sprake van een kostenstijging van € 0,45 mln. voor het beheer van het routenetwerk. Dat is ongeveer de helft van de totale stijging van de kosten en van de stijging van de gemeentelijke bijdragen. Uit de jaarrekening 2022 blijkt (p. 16 JV) dat er in 2022 voor € 0,15 mln. is geïnvesteerd. Dat roept vragen op over de onderbouwing en de haalbaarheid van de kostenstijging in 2024: kan de organisatie een dergelijke intensivering van beheer en onderhoud eigenlijk wel aan?

*Reactie college: Wij zijn als gemeenten intensief betrokken bij de totstandkoming van de visie. Deze is in 2022 door het bestuur vastgesteld. De visie betreft niet zozeer een intensivering in beheer en onderhoud, zoals in de quickscan wordt gesteld, maar het gaat om het professionaliseren en toekomstbestendig maken van de routenetwerken nadat deze de afgelopen 11 jaar enorm zijn gegroeid. De organisatie is echter nooit meegegaan in de groei, de extra middelen worden daarom ingezet in het versterken van de organisatie en voor toekomstige onderhoudskosten (zowel fysiek als digitaal) en materieel. Dit om ook in de toekomst een goede kwaliteit en service te kunnen blijven garanderen aan gebruikers van de routenetwerken.*

Tot slot een algemene opmerking over de baten. In de jaarrekening 2022 is sprake van baten voor recreatieve voorzieningen van € 1,65 mln. (pp. 23-25 JV). De toelichting laat zien dat dit vooral is te verklaren uit parkeeropbrengsten en verhuur. In de begroting 2024 is de raming voor baten maar € 1,23 mln. (p. 9 Begr). Er is geen verklaring te vinden over incidentele of structurele baten in 2022. Daardoor is moeilijk te beoordelen waarom de baten in 2024 lager zouden zijn. Op pagina 27 van het jaarverslag is terug te vinden dat de extra kapitaallasten van het parkeersysteem zijn gedekt uit meeropbrengsten parkeren. In algemene zin is de vraag welk beleid het Recreatieschap voert rondom parkeren: is dat bedoeld als een kostendekkende activiteit of is het onderdeel van het verdienmodel van de organisatie om andere zaken te kunnen faciliteren. Dit zou een thema kunnen *zijn rondom de op te stellen visies (p. 6 Begr) voor de recreatieparken.*

*Reactie college: Het Recreatieschap genereert structurele inkomsten uit de parkeervoorzieningen op de recreatieparken. Het bestuur heeft de opdracht gegeven om de inkomsten op de recreatieparken te verhogen en deze parkeeropbrengsten dragen hier voor een belangrijk deel aan bij. Omdat het aantal bezoekers – en daarmee ook het aantal parkerende auto's – van de parken sterk afhankelijk is van o.a. weersinvloeden en economische omstandigheden, fluctureren de jaarcijfers op dit onderdeel ook. In de begroting van 2024 gaat het Recreatieschap uit van een gemiddelde van de afgelopen jaren en dat verklaart het verschil met de jaarrekening van een zonnig 2022, waarnaar in de*

*quickcscan wordt gerefereerd. De suggestie vanuit de quickscan, om in de nieuwe visie van de recreatieparken het inkomstenmodel uit het parkeren te behandelen, wordt meegegeven aan de ontwikkelaars van de visie. In aanvulling op de gemaakte opmerkingen die veel raakvlakken hebben met de visie op de recreatieparken is. In 2022 heeft het bestuur van het Recreatieschap de opdracht gegeven te starten met een geheel nieuw visietraject voor de Twentse recreatieparken. De visie wordt breed aangevlogen en stakeholders worden betrokken. Naar verwachting zal eind 2023 de conceptvisie bij het bestuur worden aangeboden.*

## 4.5 Samen Twente

Op 18 april publiceerde de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving een rapport waarin kritische kanttekeningen zijn gemaakt over publieke gezondheidszorg. In de begroting van Samen Twente staat een aankondiging voor de bestuursagenda 2024-2027 van de organisatie. Verder staan er in het jaarverslag opmerkingen over jeugdgezondheidszorg in relatie tot vluchtelingen (Vluchtelingenteam, p. 15 JV) en een nieuwe ronde inkoop jeugdhulp (p. 17 JV).

In de begroting is uitgegaan van een stabiel beeld van de bevolkingssamenstelling in Twente (p. 44 Begr). CBS-prognoses laten een geleidelijke verschuiving zien in de richting van de oudere generaties ondanks dat de bevolking als geheel nog groeit. Dat kan ook voor de periode tot 2027 wellicht al gevolgen hebben voor het takenpakket van Samen Twente.

Vanuit het perspectief van betrokkenheid van gemeenteraden bij het beleid van Samen Twente roepen de hierboven genoemde onderwerpen de vraag op of en hoe gemeenteraden bij het ontwikkelen van de bestuursagenda 2024-2027 zijn betrokken. Een thema zou kunnen zijn dat de dilemma's waar Samen Twente voor komt te staan ook in gespreksrondes met gemeenteraden te gaan delen.

Een tweede inhoudelijk punt is de voorgenomen ronde inkoop jeugdzorg in 2025 (p. 17 JV). Op rijksniveau is er nog geen zicht op concrete stappen in de hervormingsagenda jeugd. Daarnaast ligt er een zeer kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over de jeugdbescherming. Samen Twente zelf rapporteert op p. 33 van het jaarverslag over het toenemend aantal ZZP-ers in het zorgdomein. Vanuit de continuïteit van dienstverlening zou bij inkoop van zorg, zeker bij de meer specialistische zorg, het inzetten van langer doorlopende contracten een logische keuze zijn. Tegelijkertijd maakt de onzekerheid rondom de hervormingsagenda het moeilijker om op alle domeinen van jeugdzorg langlopende contracten af te sluiten en is er wellicht aanleiding om na te denken over de wenselijkheid van ZZP-contracten. Dit vraagt om meer bestuurlijk politieke keuzes dan enkel het doorlopen van een zorgvuldig en rechtmatig inkoopproces. Hoe Samen Twente het bestuurlijk politieke proces heeft geborgd blijft in de voorliggende documenten onbenoemd.

*Reactie college : De strategische doelstellingen voor de nieuwe inkoop jeugdhulp vanaf 2025 volgen uit de Regiovisie Jeugdhulp, vastgesteld in de 14 Twentse gemeenteraden. In Enschede is deze in januari 2022 vastgesteld door de Raad. In het regionale Strategisch Inkoopdocument Jeugdhulp zijn de doelen nader geconcretiseerd en is de specifieke strategie voor de inkoop bepaald. Hiervoor is op 13 juni 2022 in de Kamer Sociaal met de Raad gesproken. Belangrijke punten voor de Raad zoals de aanpak van zorgfraude en een beheersbaar zorglandschap (beperking aantal aanbieders) zijn meegenomen in het Strategisch Inkoopdocument. Over de volgende fasen van de inkoop wordt de Raad geïnformeerd.*

Een laatste inhoudelijk punt gaat over vaccinatiegraad. In het jaarverslag staat dat er 409.000 Covid vaccinaties zijn gegeven (p. 46 JV) op een bevolking boven 17 jaar van ruim 510.000 (CBS-gegevens).

In de begroting staat een passage over vaccinatiegraad in algemene zin en de aanpak om het vaccinatieniveau op peil te houden. Dat er actiepunten staan genoemd lijkt er op te duiden dat Samen Twente niet tevreden is met de huidige vaccinatiegraad maar heel expliciet staat dat er niet.

Bij niet gevaccineerden is een onderscheid te maken tussen (bewuste) vaccinatiemijders en mensen die niet worden bereikt. Bij die laatste groep kan voorlichting een rol spelen. Wat in de tekst niet is benoemd is of er specifieke groepen zijn die een duidelijk lagere vaccinatiegraad (en dit niet alleen voor corona) kennen, bijvoorbeeld omdat ze de informatie niet voldoende tot zich kunnen nemen door laaggeletterdheid of omdat ze behoren tot de groep voor wie Nederlands een tweede taal is. Dit zou een thema kunnen zijn voor de aangekondigde strategienota.

In de algemene inleiding is al iets gezegd over structurele en incidentele baten en lasten. Bij Samen Twente is de component incidentele baten en lasten in 2022 ongeveer de helft van het budget. Dat komt in belangrijke mate door de baten en lasten van de taakuitvoering rondom Covid. De technische toelichting in de jaarstukken is goed en beter dan bij de jaarrekening 2021 maar zou wat prominenter in het bestuurlijke document kunnen staan, bijvoorbeeld in lijn met wat de Veiligheidsregio doet. Hieronder is een voorzet gedaan:

**Tabel 2: Benadering van structurele lasten Samen Twente in € * mln (bronnen jaarverslagen en initiële begrotingen)**

| | 2021 lasten | 2022 lasten | 2023 lasten | 2024 lasten | 2021 baten | 2022 baten | 2023 baten | 2024 baten |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Structureel | € 49,2 | € 41,7 | € 43,7 | € 49,2 | € 55,0 | € 38,3 | € 43,2 | € 48,8 |
| *Covid-gerelateerd* | *€ 45,7* | *€ 35,0* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 46,7* | *€ 35,0* | *€ 0* | *€ 0* |
| *Overig incidenteel* | *p.m.* | *€ 9,1* | *€ 0* | *€ 1,2* | *p.m.* | *€ 9,5* | *€ 0* | *€ 1,2* |
| *Recreatie (naar Recreatieschap)* | *€ 2,9* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 2,9* | *€ 0* | *€ 0* | *€ 0* |
| *Coalitions of the Willing* | € 15,7 | € 2,1 | € 1,9 | € 2,4 | € 14,5 | € 2,1 | € 2,2 | € 2,7 |
| *Reserves* | € 8,2 | € 2,3 | € 0 | € 0 | € 2,8 | € 5,4 | € 0,2 | € 0,1 |
| Totaal | € 121,7 | € 90,2 | € 45,6 | € 52,8 | € 121,9 | € 90,3 | € 45,6 | € 52,8 |

Het overzicht laat voor 2022 en volgende jaren zien dat de basistaken niet volledig kostendekkend lijken te zijn. Een verklaring hiervoor is uit het beschikbare materiaal niet af te leiden.

*Reactie college: We omarmen het advies om het een meer prominentere plek te geven en adviseren om dit bij de jaarrekening 2023 toe te voegen. Samen Twente zal gevraagd worden om een aanvullende toelichting te geven.*

Vanuit de financiële informatie zijn een paar opmerkingen te maken. In de eerste plaats staat op p. 16 van de jaarrekening aangekondigd dat er in 2023 een evaluatie plaatsvindt van het IT-project GGiD. Tegelijkertijd valt op dat in de investeringsparagraaf (9.3.5, p. 50 Begr) de investeringen voor de periode 2024-2026 in vergelijking met de vorige begroting dalen van € 761.000 naar € 468.000 en

dat de boekwaarde van de vaste activa in die zelfde periode terugloopt van € 3,1 mln. in de jaarrekening 2022 naar € 2,6 mln. en in de prognose voor 2026 en daarna nog verder daalt. Een toelichting hierop ontbreekt: levert dit risico's op voor de taakuitvoering van Samen Twente of heeft het bestuur gezien de problematiek rond GGiD besluitvorming even uitgesteld? En wat betekent dit voor de kapitaallasten en daarmee voor de gemeentelijke bijdragen op de wat langere termijn?

*Reactie college: Er wordt een 'koppeling' gelegd tussen het IT project GGiD en dalende investeringen. Dit is niet correct. De verwachte investeringen dalen niet vanwege het stoppen met het project GGiD. De investeringsprognose is verlaagd ten opzichte van de vorige begroting vanwege actualisering van een aantal reguliere ICT-vervangingsinvesteringen (laptops en telefoons). Dit heeft geen effect op de taakuitvoering en ook geen effect op de kapitaallasten en de hierbij horende gemeentelijke bijdrage. Met de gemeenten is de afspraak gemaakt (begrotingsuitgangspunt) dat de kapitaallasten en daarmee de hiervoor bedoelde gemeentelijke bijdrage op peil blijft en de jaarlijkse vervangingsinvestering moet kunnen dekken. In het AB van 14 december 2022 heeft reeds besluitvorming plaatsgevonden m.b.t. de afwikkeling van het IT-project GGiD.*

In de tweede plaats is het soms moeilijk te doorgronden waar de baten bij de verschillende programma's nu vandaan komen. Zo zijn er grote verschillen tussen de baten die in de jaarrekening en de begroting voor OZJT zijn opgenomen (p. 41 Begr 2024). Een korte toelichting bij baten die niet afkomstig zijn van gemeentelijke bijdragen kan het inzicht vergroten.

In de derde plaats is op p. 62 van de jaarrekening een meevaller van € 0,7 mln. genoemd bij het Innovatiefonds. Die reserve is door het bestuur van Samen Twente al toegevoegd aan de reserve Innovatiefonds. Dit is een afwijking van de basisregel dat gemeenteraden of het algemeen bestuur beslist over stortingen in reserves. In dit geval is sprake van wat in een andere context wel 'herwaarderingsreserve' heet. Er is een nieuwe schatting van de waarde van iets gemaakt en die leidt tot een positief of negatief resultaat zonder dat er echt geld mee is gemoeid. In dit soort gevallen is het gebruikelijk om mee- of tegenvallers direct in de desbetreffende bestemmingsreserve te verwerken. Vergelijk het met een waardestijging of daling van een koophuis. Zolang u niet verhuist doet die waardeverandering niets voor uw financiële positie: u krijgt geen extra schuld bij de bank of krijgt geen extra geld op uw bankrekening gestort. In die zin is begrijpelijk dat de reserve al is toegevoegd, maar een opmerking daarbij was op zijn plaats geweest.

## 4.6 Stadsbank Oost Nederland (SON)

De Stadsbank zorgt voor schuldhulpverlening in gemeenten in Twente en de Achterhoek. De jaarstukken geven in hoofdlijnen een momentopname over 2022. Op zichzelf is dat niet vreemd. In de bijlagen bij de jaarstukken staan reeksen met kengetallen over omvang van schulden en ook over de verdeling van schulden over leeftijdsklassen. Dergelijke gegevens naar leeftijd zijn er niet voor budgetbeheer. Inhoudelijk zou hier een vraag bij passen hoe het bestuur oordeelt over veranderingen in de samenstelling van de populatie die bij de Stadsbank aanklopt en wat dat betekent voor de werkwijzen, preventie en benaderen van risicogroepen. Dat kan de basis vormen voor een debat over politieke prioriteiten bij de benadering van bepaalde groepen in de samenleving waar het gaat om financiële zelfredzaamheid en schuldhulpverlening.

*Reactie college: De Stadsbank ziet geen grote veranderingen in de samenstelling van de populatie die aanklopt voor schuldhulp, die gevolgen heeft voor onze werkwijze in het algemeen. Met de inzet van een meer klant- en resultaatgerichte dienstverlening met meer tijd en aandacht voor de klant, wordt juist ingezet op maatwerk en de best passende dienstverlening voor de klant (klant voorop). In samenwerking met gemeenten wordt wel op projectbasis gekeken en ervaren of bepaalde doelgroepen meer aandacht behoeven. Zo is samen met de gemeente Enschede voor jongeren een*

*aanpak opgezet met een jongerencoach i.h.k.v. de Twentse belofte. Als schakel tussen gemeente en Stadsbank, met veel tijd voor en aansluitend bij de belevingswereld van de jongere en een hands on aanpak worden goede resultaten gehaald.*

In het jaarverslag is voorgesteld om het overschot toe te voegen aan de algemene reserve. Dat komt in de begroting terug op pagina 14. De redenering over het weerstandsvermogen roept vragen op. De basis van het weerstandsvermogen is dat geïnventariseerde risico's en eigen vermogen met elkaar worden vergeleken. De tekst suggereert dat de risico's zijn afgeleid van de omvang van de primitieve begroting. Door stijging van de omvang van de ontwerp begroting zou dan ook het risico stijgen. Dat is niet vanzelfsprekend. De vraag is of enkel een stijging van de ontwerp begroting leidt tot een verandering van de geldwaarde van risico's. Dat kan aanleiding zijn om in de zienswijze op te nemen dat een meer inhoudelijke onderbouwing van risico's gewenst is voordat een besluit wordt genomen over het verder opbouwen van het eigen vermogen in 2024.

*Reactie college: De hoogte van het begrotingstotaal in de ontwerp begroting is niet direct bepalend voor de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen. Het klopt dat enkel een stijging van de ontwerp begroting niet persé leidt tot een verandering van de geldwaarde van risico's.*

*Bij de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen wordt gebruik gemaakt van een integrale risicoanalyse op basis van de gangbare 'NARIS' methode. Bij deze risicoanalyse wordt per onderwerp het risico in beeld gebracht en de frequentie waarin deze op zou kunnen treden. Vervolgens wordt dit risico financieel vertaald, hetgeen resulteert in een claim op de weerstand. De wijzigingen in risico's komen door aanpassingen in de bekostigingssystematiek. In de begroting op pagina 14 wordt dit toegelicht en vindt u de inhoudelijke onderbouwing van de risico's.*

Tot slot valt bij een vergelijking van de primitieve begrotingen 2023 en 2024 op dat de kosten stijgen van € 11,6 mln. naar € 13,2 mln. Dat is meer dan de indexatie van 10%. Tegelijkertijd zijn de uitgangspunten voor de personele capaciteit ook veranderd van 125 fte in 2023 (p. 24 Begr) naar 137 fte (p. 20 Begr). De kosten voor personeel waren in de begroting 2023 voor het jaar 2024 € 9,055 mln en zijn in de nu voorliggende begroting € 10,177 mln. De combinatie van enerzijds indexatie die voor personeel op 10% ligt en anderzijds te verwachten meerkosten voor 12 fte extra personeel roept vragen op: is hier sprake van een integrale kostenberekening omdat alleen al de indexatie € 0,9 mln. extra personeelskosten vraagt en er voor met de resterende € 0,2 mln. geen ruimte is voor 12 extra formatieplaatsen. Hier is aanleiding om een nadere onderbouwing te vragen.

*Reactie college: In de begrotingen 2023 en 2024 wordt uitgegaan van de richtlijnen van de deelnemende gemeenten voor verbonden partijen, die echter voor die jaren verschillende uitgangspunten kennen. Een directe vergelijking van de cijfers van de jaarschijf begroting 2024 in de Primitieve begroting 2023 met de cijfers in de Primitieve begroting 2024 is daarom niet mogelijk.*

De Primitieve begroting 2023 is begin 2022 opgesteld. Later dat jaar is door het Algemeen Bestuur van de Stadsbank met een nieuwe Strategische Agenda ingezet op een klant- en resultaatgerichte dienstverlening in optimale verbinding met en faciliterend naar gemeenten en hun regie op het sociaal domein, met daarbij een passende toekomstbestendige bekostiging. Dit betekent onder andere meer inzet en tijd voor de klant bij de start van schuldhulp in samenwerking met en op locatie bij de deelnemende gemeenten. De stijging van het aantal fte in de formatie in de Primitieve begroting 2024 heeft voor en groot deel betrekking op deze inzet.

NB 1 In de Primitieve begroting 2023 waren de personeelslasten al geïndexeerd conform de richtlijnen: (4,2%+2,8%, totaal 7%) voor jaarschijf 2024. In de Primitieve begroting 2024 zijn de personeelslasten geïndexeerd met 10% (8%+2%). Dit is een stijging van 3% in vergelijking met jaarschijf 2024 in de Primitieve begroting 2023.

## 4.7 Veiligheidsregio Twente (VRT)

De Veiligheidsregio heeft in 2022 een positief resultaat van € 0,7 mln. gerealiseerd op een totaal budget van € 65 mln. De inleidende toelichting op de verschillen tussen begroting en realisatie is overzichtelijk en laat ook goed zien welk deel van de mee- en tegenvallers incidenteel zijn. Kort gezegd zou het resultaat zonder de vertraging in onderhoud en lasten voor uitrusting ongeveer op € 0 zijn uitgekomen. Verder valt op dat het financieel resultaat van de safety campus wel positief is, maar beduidend minder dan begroot (p. 35 JV). Dat komt doordat de lasten hoger zijn dan begroot en de omzet min of meer in lijn is met de begroting. Een verklaring is in de tekst verder niet te vinden.

Een opvallend punt in het jaarverslag is dat een project rond zorgfraude bij de Veiligheidsregio is ondergebracht (p. 11 JV). Uit de tekst blijkt dat hier aanvullende gemeentelijke bijdragen zijn ontvangen. Hoe veel dat was en of gemeenteraden hierover zijn geïnformeerd blijft in het midden. Dat zorgfraude bij de Veiligheidsregio is ondergebracht kan goede redenen hebben, maar vanuit de inhoud gezien zou die taak zeker ook bij de inkooporganisatie van SamenTwente, die immers over zorginkoop gaat, belegd kunnen zijn. Dit zou een punt van aandacht kunnen zijn voor een evaluatie van het project dat nu bij de Veiligheidsregio is uitgevoerd: hoe zit het met de afstemming tussen beide organisaties als het gaat om bevindingen van fraude en wat betekent dat voor een eventuele voortzetting van het project. In de begroting 2024 is er overigens niets meer over zorgfraude terug te vinden.

*Reactie college: Zorgfraude is één van de thema's binnen het programma ondermijning. Dit programma is bestuurlijk bij het District VeiligheidsOverleg (DVO) ondergebracht. De VRT is gastheer voor dit programma en werkt nauw met vele partijen,-waaronder de gemeenten-, samen.*

Een tweede inhoudelijk punt is de crisisnoodopvang, waar de Veiligheidsregio ook een rol bij speelt. Volgens het jaarverslag is dat op projectmatige basis met externe inhuur in 2022 ingevuld (p. 26 JV). In de begroting (p. 7 Begr) staat in algemene termen nog wel iets over nieuwe vormen van crises maar onder GHOR (p. 13 Begr) is geen expliciete verwijzing naar noodopvang. De politieke vraag is of het wenselijk zou zijn om crisisnoodopvang een permanente taak binnen de Veiligheidsregio te laten zijn. Er zijn landelijk de nodige signalen over knelpunten bij het COA en huisvesting van vluchtelingen en niemand kan voorzien welke noodopvang nog nodig is als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Door noodopvang een permanente taak binnen de Veiligheidsregio te maken heeft de organisatie kennis in huis om in het geval dat het moet snel actie te ondernemen.

*Reactie college: Veiligheidsregio's zijn van mening dat de inspanningen rondom de crisisnoodopvang (CNO) bij gemeenten thuishoren. Het is een gemeentelijke taak om in locaties voor asielzoekerscentra (AZC's) en crisisnoodopvang (CNO) te voorzien. De veiligheidsregio's zijn aan dit dossier verbonden ten gevolge van de crisissituatie rondom het AZC in Ter Apel. Voor het programma opvang vluchtelingen geldt dat de VRT slechts gastheer is en hoofdzakelijk op verzoek van gemeenten een coördinerende rol heeft.*

Een derde inhoudelijk punt is de opmerking over vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor op pagina 10-11 in de begroting. In dezelfde passage staan dan zinnen over bewustwording en

zelfredzaamheid van burgers en ondernemers. Is er een specifieke aanleiding om het thema gevaarlijke stoffen over het spoor te benoemen en hoe verhoudt zich dat tot het ontbreken van opmerkingen over bewustwording en zelfredzaamheid rondom BRZO-bedrijven (gevaarlijke bedrijven) die in de regio zijn gevestigd?

Op pagina 20 en 23 van de begroting is sprake van de Stichting Risicobeheer Veiligheidsregio's. Die stichting richt zich op een waarborgfonds rondom bedrijfsongevallen nu verzekeraars zich terugtrekken. Omdat het waarborgfonds pas in 2024 echt wordt opgericht is over de financiële consequenties nog niet veel te zeggen. Afhankelijk van het startkapitaal dat moet worden ingebracht kan het zijn dat in een later stadium zal blijken dat dit tot meer lasten in de begroting 2024 en mogelijk ook later kan leiden.

In het jaarverslag blijkt dat de investeringen hoger liggen dan in de oorspronkelijke begroting geraamd, maar lager liggen dan wat in de meest recente prognose was opgenomen (p. 68 JV). De toelichting geeft vertraging als oorzaak aan, maar laat in het midden of dat te maken heeft met problemen op de markt of dat de organisatie zelf moeite heeft investeringen rond te krijgen. Verder valt in de begroting op dat de investeringsplanning niets zegt over 2026 en 2027 (pp. 29-31 Begr) en ook de meerjaren balans (p. 37 Begr) de indruk wekt dat er geen investeringen plaatsvinden. Men zou verwachten dat er bij de Veiligheidsregio jaarlijks aanleiding is om te investeren. Gevolg is nu vooral dat er geen zicht is op de benodigde kapitaalbehoefte in 2026 en 2027. De effecten van investeringen in 2026 en zeker 2027 komen via de kapitaallasten waarschijnlijk pas vanaf de meerjarenbegroting 2028 in beeld en dat valt nu nog buiten het zicht van de begroting.

In de meerjaren balans (p. 37 Begr) blijkt dat de leningenportefeuille met circa € 15 mln. toeneemt in 2024. In de paragraaf financiering (par. 6.5 Begr) is dat niet expliciet benoemd en staan alleen opmerkingen over de huidige financiering en rente. Gezien de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt lijkt er een risico te zijn dat nieuwe leningen tegen hogere rentepercentages dan de nu genoemde omslagrente moeten worden afgesloten.

In de vorige begrotingen en ook het jaarverslag nam de Veiligheidsregio een begroting naar kostensoorten (personeel etc.) op. In de quick scan uit 2021 is dat als voorbeeld voor andere partijen genoemd. In de nieuwe opzet van de begroting is een dergelijk overzicht niet meer opgenomen terwijl bijvoorbeeld GBTwente en ODT dat wel doen.

*Reactie college: In 2022 zijn soortgelijke opmerkingen gemaakt bij het verschijnen van de Quik scan. De investeringsplanning heeft een kortere horizon omdat het complex is voor bepaalde uitgaven om een reële doorkijk te maken tot en met 2027. De praktijk heeft de laatste jaren uitgewezen dat binnen de genoemde horizon er al behoorlijke verschillen kunnen ontstaan tussen plan en realisatie. Bijvoorbeeld door aanbestedingsperikelen of leveringsproblemen. Interne factoren kunnen ook een rol spelen. Soms kost het meer tijd om wensen en eisen af te stemmen op de financiële randvoorwaarden. De begroting '24 laat zien dat de investeringsruimte in 2024 tot 0 is gereduceerd en met ingang van 2025 enigszins "in het rood" schiet. Puur boekhoudkundig neemt dit tekort in de jaren nog wat verder toe. Dit licht toenemende nadeel houdt verband met het voortschrijdende BTW-nadeel op investeringen vanwege het ontbreken van compensatiemogelijkheid op basis van het BTW compensatiefonds. Met ingang van volgend jaar wordt deze globale doorkijk opgenomen in de begroting. De huidige geconstateerde verschillen tussen plan en realisatie zijn niet wenselijk. Zeker nu de rente verder oploopt is het van belang om deze verschillen terug te brengen. Binnen de VRT staan er de nodige acties op stapel om hier verbetering in aan te brengen. Zoals een heroriëntatie van de inkoopfunctie in de organisatie.*

# 5 Gemeenschappelijke regelingen met enkele deelnemers

Tot slot, op dezelfde manier als in het vorige hoofdstuk, enkele opmerkingen bij de gemeenschappelijke regelingen waar slechts een beperkt aantal gemeenten bij betrokken is.

## 5.1 Port of Twente/Businesspark XL Almelo

Na een ingewikkelde en moeizame startfase komt het project rondom het bedrijvenpark langs het Twentekanaal/A35 nu in een eindfase. In 2018 begon de omslag en daalde het verlies op de grondexploitatie geleidelijk door de veel sneller dan verwachte uitgifte van kavels. Eind 2021 kon voor het eerst winst op het project worden gemeld. Eind 2022 is de geraamde winst op contante waarde € 11,2 mln.

Op pagina 5 van de begroting staat een opmerking over het verzwaren van het elektriciteitsnetwerk. Naar verwachting komt hier een rapport over uit in de eerste helft van 2023. Verderop (p. 21 Begr) staat een verwijzing naar het investeringsbudget dat de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling hebben ingezet om bedrijven aan te kunnen trekken. Dat budget is niet volledig benut. Door in de desbetreffende alinea ook het onderzoek over het verzwaren van het elektriciteitsnetwerk te noemen ontstaat het beeld dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de onbenutte middelen hiervoor zou willen inzetten. Hier past een vraag bij over de afweging van de inzet van publieke middelen die vervolgens tot baten (lagere energielasten) bij bedrijven kunnen leiden. Vanuit het perspectief van uw controlerende rol als gemeenteraad zou u op dit punt in een zienswijze kunnen vragen om gehoord te worden over de voorstellen rondom de besteding van het nu nog onbenutte deel van het investeringsbudget dat u in het verleden beschikbaar heeft gesteld.

*Reactie college: In 2016 hebben de deelnemende gemeenten en de provincie Overijssel een investeringsbudget ter beschikking gesteld van € 9 miljoen. Daarvan is 50% ingelegd door de provincie Overijssel en 50% door de gemeenten gezamenlijk (het Enschedese aandeel was € 1,3 miljoen). Van het in totaal ter beschikking gestelde budget is tot op heden € 3,7 miljoen benut.*

*Binnen het Algemeen Bestuur en met raden en staten is afgesproken dat het investeringsbudget (door het Dagelijks Bestuur en gemotiveerd) wordt aangewend voor 1. maatwerk in acquisitie en 2. investeringen die het duurzame karakter van het XL Park versterken. Een investering in het duurzame karakter van XL Businesspark valt dus binnen het mandaat van het Dagelijks Bestuur van de GR. Dat was destijds een bewuste keuze, om de slagvaardigheid van het Dagelijks Bestuur te vergroten. Daarbij is afgesproken dat het Dagelijks Bestuur jaarlijks via de jaarstukken verantwoording aflegt over de bestedingen. Het Algemeen Bestuur ziet er vervolgens op toe dat de bestedingen passen binnen de vastgestelde criteria. Vrijwel alle bedrijven op het XL Businesspark hebben voorbereidingen getroffen om panelen op hun daken te plaatsen, maar ervaren dat zij geen aansluiting kunnen krijgen voor terug levering, vanwege congestie op het net. Enexis en Tennet hebben investeringen aangekondigd om het netwerk te verzwaren. Verwachting van TenneT en Enexis is dat het net in 2028/2029 voldoende is verzwaard teruglevering dan weer mogelijk is. Het onderzoek van Firan, waar op pagina 5 en 21 van de begroting aan wordt gerefereerd, gaat niet over het verzwaren van het elektriciteitsnet, maar over het eerder mogelijk maken van oplossing van dit probleem. Daartoe wordt onderzocht hoe de verschillende duurzame initiatieven op het XL Businesspark zich energetisch tot elkaar verhouden en hoe deze initiatieven met elkaar verbonden kunnen worden in de vorm van een 'energy hub'. Het gaat dan over de opzet van een Virtueel Lokaal Energie Systeem, de inzet van batterijen en mogelijk het gebruik van waterstof. Het onderzoek is er dus niet op gericht om lagere energielasten voor bedrijven te realiseren, maar om een oplossing te vinden waardoor de daken eerder kunnen worden benut voor het opwekken van duurzame energie met zonnepanelen. Als dat lukt profiteren niet alleen de ondernemingen hiervan, maar ook de maatschappij in zijn geheel. Er*

*wordt immers een substantiële bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van klimaat- en energiedoelstellingen. Benutting van het dakoppervlak draagt ook bij aan draagvlak voor de energietransitie: de hier opgewekte energie, hoeft immers niet elders te worden opgewekt. Tot slot kan het eventueel toepassen van een energy hub een voorbeeld zijn voor andere bedrijventerreinen die met netcongestie te kampen hebben.*

Op pagina 25 van het jaarverslag staat een opmerking over de bestemmingsreserve voor risico's in het erfpachtbedrijf. De conclusie van het bestuur is dat de huidige reserve van € 1 mln. voldoende is om de risico's af te dekken. In eerdere quick scans zijn opmerkingen gemaakt over de verschuiving naar erfpacht met een jaarlijkse canon en de risico's die dat met zich mee kan brengen. Dat blijft een punt van aandacht, met name rondom de afspraken die op termijn nodig zijn bij het afsluiten van het project en het opheffen van de gemeenschappelijke regeling. Dan is de vraag hoe eventueel later blijkende mee- of tegenvallers onder de oorspronkelijke participanten moeten worden verdeeld.

*Reactie college: De benodigde bestemmingsreserve is vastgesteld door middel van een risico-inschatting, op basis van de erfpachtvoorwaarden en gesloten overeenkomsten. Daarin zijn maatregelen opgenomen waarmee risico's zoveel mogelijk zijn beperkt. De verdeling van het positieve exploitatiesaldo en daarmee samenhangende risico's is inderdaad een belangrijk onderdeel van het liquidatieplan als bedoeld in artikel 27 van de GR. De uitwerking van dit liquidatieplan wordt daarom reeds voorbereid. Dit jaar worden de processtappen tot beëindiging van de gemeenschappelijke regeling verder uitgewerkt.*

## 5.2 SWB Midden Twente

SWB is de gemeenschappelijke regeling voor beschut werk voor de gemeenten Hengelo, Borne, Hof van Twente en voor een klein deel Dinkelland. Via aanvullende overeenkomsten verricht de organisatie ook diensten voor Haaksbergen en Oldenzaal.

Uit de stukken blijkt dat de organisatie een onrustige periode achter de rug heeft met de nodige veranderingen in het management. Het financieel resultaat over 2022 is negatief, wat voor ruim € 300.000 is veroorzaakt door een storting in de reserves voor reorganisatie. Dat is een keuze, de organisatie had ook kunnen kiezen om die lasten in de komende begrotingen te verwerken.

Verder valt op dat het negatieve resultaat op de bedrijfsvoering (p. 13 JV) eerder verklaarbaar lijkt te zijn door een ten opzichte van 2021 lagere omzet dan door een kostenstijging. Het kostenniveau 2021 (som der bedrijfslasten) is in beide gevallen € 36,6 mln. terwijl het productieresultaat in 2022 circa € 0,7 mln. lager ligt dan in 2021. Een verklaring daarvoor ontbreekt. In de toelichting is bij de overige bedrijfskosten (p. 29 JV) wel zichtbaar dat in deze groep kosten sprake is van overschrijdingen ten opzichte van de begroting, met name op vervoermiddelen en energie (€ 0,2 mln.). De meest opvallende post is evenwel de kostenstijging voor ICT van € 0,1 mln. Die is niet toegelicht en bij een organisatie die vooral diensten in productieprocessen en buitenruimte levert is er sprake van een opvallende toename. Omdat vervolgens in de begroting 2024 blijkt dat SWB met name wil bezuinigen op de categorie overige bedrijfskosten maakt een toename van de meestal vaste ICT kosten die ambitie moeilijker te realiseren.

In de begroting is sprake van verandering van de doelgroepen (p. 7 Begr). Daar is verder niet heel veel over gezegd, maar het roept wel vragen op hoe de verandering van doelgroepen doorwerkt in de verdiencapaciteit van de organisatie. Wellicht is het te vroeg om hier nu iets over te zeggen.

Tegelijkertijd is er een strategienota aangekondigd. U kunt in het proces rondom de strategienota vragen om ook daar een zienswijze op te geven en dan expliciet stilstaan bij de gesignaleerde verandering in de doelgroep.

Ook in de begroting zijn geen aanwijzingen te vinden voor ambities rondom het verhogen van de omzet voor de organisatie: de focus ligt op bezuinigingen terwijl een hogere omzet een deel van de kosten ook kan compenseren.

Tot slot een opmerking over de indexatie. In de begroting is alleen sprake van indexatie voor het jaar 2023. Daarbij is verwezen naar de brief van een ambtelijke werkgroep over dit onderwerp (p. 4 Begr). De andere verbonden partijen verwijzen ook naar een dergelijke brief maar nemen voor 2024 loonindexaties van 10% en prijsindexatie van 12,7% mee (bijvoorbeeld GBTwente, pp. 5-6 Begr). Verwijzingen naar indexatie 2024 zijn in de begroting van SWB niet terug te vinden. Dit kan aanleiding zijn om vragen aan het bestuur te stellen.

## 5.3 Technology Base Twente (TBT)

Enschede en de provincie Overijssel zijn partners in de ontwikkeling van het gebied rond het voormalige militair vliegveld in Enschede. Het project bestaat feitelijk uit drie onderdelen:

- Grondexploitatie voor woningbouw;
- Grondexploitatie voor bedrijven;
- Luchtvaart gerelateerde diensten.

*Reactie college: Hier mist de vastgoedexploitatie: de verbouw en verhuur van o.a. shelters op het bedrijvenpark.*

Het dossier Technology Base Twente is anders dan bij de andere gemeenschappelijke regelingen vooral een politieke kwestie. Het vraagstuk concentreert zich op de bedrijfsmatige onderdelen (grondexploitatie bedrijven en luchtvaart gerelateerde diensten) van het project. De woningbouwplannen zijn zo goed als afgerond en lijken geen knelpunten te kennen.

Voor het bedrijvengedeelte ligt er een rapport van Berenschot over de mogelijke kansen en bedreigingen. Sleutel daarbij is het stikstof dossier. Na de publicatie van het rapport van Berenschot lijkt de wereld toch wat veranderd te zijn. In termen van KNMI-weerwaarschuwingen is het signaal dat Provinciale Staten (PS) uiterlijk in 2025 de rol van de provincie willen heroverwegen te classificeren als code geel. De verkiezingsuitslag voor PS in combinatie met landelijke ontwikkelingen rondom het draagvlak voor vliegverkeer leiden wellicht al tot code oranje. Denk hierbij aan de discussie over krimp op Schiphol en de vraag over het al dan niet openen van Lelystad-airport. Maar ook de discussie over de vraag welke sectoren bij moeten dragen aan stikstofreductie is door de verkiezingsuitslag mogelijk in een ander daglicht komen te staan. Tot slot is niet ondenkbaar dat de onderhandelingen over een nieuw college van GS in Overijssel ook de luchtvaartgebonden activiteiten op TBT kunnen raken en in een ongunstig geval tot code rood zullen leiden.

Bij de politieke discussie is de vraag of u bereid bent verder te gaan met investeren in en ontwikkelen van het gebied. De investeringen uit het verleden hoeven daar geen rol bij te spelen: daar is immers al verlies voor genomen.

*Collegereactie: Over uw 'weerswaarschuwingen' voor de ontwikkeling van Twente Airport zijn wij van mening dat dit ook anders kan uitvallen:*

• *De Twentse private sector denkt op dit moment actief mee over het behoud en de doorontwikkeling van de luchthaven. Dit kan in het (politieke) proces veel gewicht in de schaal leggen. Wij wachten op dit punt verder de uitkomsten van de coalitievorming af. (Zie eventueel de raadsbrief van 10 maart jl. over de intentieovereenkomst inzake Twente Airport.)*

• *De Europese Commissie stemde onlangs in met het instrument om grote stikstofuitstoters uit te kopen. Dit geeft mogelijk ruimte om de stikstofopbrengst van een dergelijke uitkoop te salderen met nieuwe ontwikkelingen op Technology Base en Twente Airport.*

*Over wel of niet blijven investeren in het gebied, gegeven de vele onzekerheden:*

• *Eerst het volgende, ter aanvulling op uw analyse dat de grondexploitatie 'het verlies heeft (…) genomen' voor het op dit moment voorziene tekort op de grondexploitatie (van € 18,5 miljoen):*

*- Deze € 18,5 miljoen tekort is het geraamde eindsaldo in 2031 van*

*1) alle begrote opbrengsten (uit gronduitgifte en verkoop vastgoedportefeuille/terreinen) en*

*2) alle kosten (in het prijspeil 2023).*

*- Als er geen oplossing voor 'stikstof' komt heeft dat ingrijpende (financiële) gevolgen voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein van TB en Twente Airport. En daarmee ook voor de aandeelhouders van de Gemeenschappelijke Regeling. Voor het bedrijventerrein blijven de uitgifte opbrengsten dan sterk achter ten opzichte van de huidige prognose. Tegelijkertijd heeft de GR al veel kosten gemaakt/investeringen gedaan. Voorts wordt het voorlopig niet mogelijk om het toekomstperspectief voor Twente Airport succesvol uit te voeren, dat van invloed is op de exploitatie van de luchthaven.*

*- Op de luchthaven spelen de investeringen uit het verleden ook een rol. Indien het besluit valt om niet langer te investeren in ontwikkeling van de luchthaven, moet de GR de boekwaarde van deze investeringen afboeken.*

• *Indien de oplossing voor 'stikstof' uitblijft, heeft dit ingrijpende gevolgen voor heel Nederland. Denk daarbij aan de ontwikkeling van vele andere bedrijventerreinen en kantorenlocaties, de aanleg van wegen en andere infrastructuur, de realisatie van woningbouwlocaties (in tijden van woningnood) etc. Dit benadrukt de urgentie dat er een goede oplossing moet komen voor het stikstofvraagstuk.*

Een afgeleide vraag is hoe u met de schaarse juridische en planologische ambtelijke capaciteit van de gemeente wil omgaan. Capaciteit die nodig is voor TBT is immers niet beschikbaar voor andere stedelijke ontwikkelingsvraagstukken.

*Collegereactie: Wij zijn bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling (in artikel 6) een inspanningsverplichting aangegaan om*

*1) tot een vlotte afwerking van de vereiste juridische en planologische procedures te komen en*

*2) vergunningaanvragen van vestigers snel en adequaat te behandelen.*

*Inzet van ambtelijke capaciteit is dus niet vrijblijvend en daar moeten wij in voorzien. Dit geldt overigens ook voor de provincie op onderdelen waar zij het bevoegd gezag is.*

Tot slot nog een opmerking over de eigendomsposities op het bedrijventerrein. Hier lijkt een tegenstrijdigheid te bestaan. Enerzijds is sprake van erfpacht-constructies hetgeen betekent dat de grond in publieke handen blijft (p. 8 en p. 13 Begr). Daar staat een zin bij dat erfpacht nog niet in de

begroting is verwerkt. Tegelijkertijd is in het grond-exploitatiescenario uitgegaan van verkoop van het hele gebied in 2031 (p. 9 van de grondexploitatie 2023 d.d. 10 maart).

*Collegereactie*
De door u genoemde passages die u als tegenstrijdig kwalificeert luiden als volgt

*(pagina 8 Begroting 2024):*
*De grondexploitatie TB gaat vanaf 2024 uit van eerste uitgifte van kavels in erfpacht voor vestiging en nieuwbouw.*

*(pagina 13 Begroting 2024)*
*De baten en lasten in het kader van de vastgoedexploitatie van TB bestaan op dit moment uit de baten uit de verhuur van vastgoed op het bedrijvenpark TB (waarin geïnvesteerd is). In de begroting is geen rekening gehouden met de baten en lasten in het kader van de uitgiften in erfpacht, omdat nog een besluit moet worden genomen over de erfpacht vorm.*

*(pagina 9 Grondexploitatie TB):*
*Strategie van TB en uitgangspunt in de grondexploitatie, is dat de verhuurde panden en terreinen op het bedrijvenpark, na afronding van de gebiedsontwikkelingen worden verkocht. Gelet hierop is (net als in voorgaande jaren) de geschatte opbrengst uit verkoop, in de grondexploitatie ingecalculeerd.*

*Er is hier geen sprake van tegenstrijdigheid. Dit vraagt om enige uitleg die – helaas - nogal technisch is:*

- *Op 31 maart 2023 besloot het DB dat de GR de kavels voor vestiging en nieuwbouw gaat uitgeven in eeuwigdurende erfpacht met recht op afkoop. De gronden blijven in deze constructie in (zogenaamd 'bloot') eigendom van de GR. Daarbij kan de GR kan via de erfpachtvoorwaarden structureel blijven sturen op het gewenste profiel van het gebied.*
- *De GR heeft hier in grondexploitatie 2023 al rekening mee gehouden. De GR gaat ervan uit het dat ca. 20 hectares aan bedrijfsgronden tussen 2023 en 2031 gaat uitgeven omdat de erfpachtconstructie (nu wel) marktconform is.*
- *De opbrengsten van de uitgifte van deze kavels kan de GR op twee manieren verwerken:*
  *1) Als vestigers kiezen voor afkoop (in één keer) van de canon financiert de koper de uitgifteprijs zelf. De GR brengt dit afkoopbedrag in zijn geheel ten gunste van de grondexploitatie.*
  *2) Als de vestiger kiest voor betaling van de canon in vijftig jaarlijkse termijn treedt de GR op als financier van deze aankoop. De GR leent in dat geval het uitgiftebedrag voor de kavel en brengt dit in één keer ten gunste van de grondexploitatie. De baten (de door de vestiger te betalen jaarlijkse canon) en de lasten (de rente en beheerskosten van de GR) van die financieringsonstructie boekt de GR om praktische redenen binnen de vastgoedexploitatie.*
  *De GR houdt daar binnen de vastgoedexploitatie een aparte boekhouding voor bij, het zogenoemde 'erfpachtbedrijf'.*
- *In de passage op pagina 13 van de begroting 2024 meldt de GR dat ze met de baten en lasten van een dergelijke financieringsconstructie nog geen rekening heeft gehouden. Dit is begrijpelijk, omdat de GR deze niet kon inschatten om de volgende redenen:*
  *1) De erfpachtconstructie was nog niet vastgesteld toen de GR de IPC-stukken opstelde.*
  *2) Het is niet bekend welk deel van de bedrijven de canon in één keer gaan betalen en welk deel kiest voor betaling in vijftig termijnen.*
- *De passage op pagina 9 van de grondexploitatie gaat over de verhuuractiviteiten van de GR. De GR verhuurt namelijk:*
  *- vastgoed (zoals de verbouwde voormalige shelters, de hangaar waar AELS vliegtuigen ontmantelt en de gebouwen van de Twente Safety Campus) en*
  *- terreinen (te weten het deel van het gebied 'in de buitenlucht' waarop de Twente Safety Campus (TSC) zijn activiteiten ontplooit).*
- *De kosten en opbrengsten daarvan boekt de GR in de vastgoedexploitatie. Deze exploitatie is structureel winstgevend.*

- *De GR gaat in haar IPC-stukken uit van verkoop in (uiterlijk) 2031 van de volledige vastgoed/verhuur-portefeuille (vastgoed en terreinen) aan een ontwikkelaar/belegger.*
- *Het voorziene positieve saldo uit die verkoop van de vastgoed/terreinenportefeuille heeft de GR om boekhoudkundige redenen toegevoegd aan de grondexploitatie. Dat saldo telt dus mee in de prognose van de eindwaarde van de grondexploitatie van € 18,5 miljoen negatief.*

Hier past ook een kanttekening bij over het realiteitsgehalte van afronding van het project in 2031 gelet op alle onzekerheden die er zijn.

Een grondexploitatie met erfpacht heeft waarschijnlijk een andere uitkomst dan de nu berekende grondexploitatie. Gezien de aard van de bedrijvigheid die men wil aantrekken (startups) ligt het voor de hand dat partijen kiezen voor grondexploitatie met jaarlijkse canon in plaats van afkoop van de canon. Het risico op leegstand en daarmee niet ontvangen van de canon is vanwege het startup karakter van bedrijven ook hoger dan wanneer er contracten zijn met al bestaande goed lopende bedrijven. U kunt het bestuur daarom verzoeken om bij een voorstel voor erfpacht ook een herziene grondexploitatie aan te bieden. Belangrijk daarbij is dat de veronderstellingen over de uitgifte van de grond in een model met verkoop en in een model met erfpacht identiek zijn.

*Collegereactie: Het is ons inziens niet nodig om het bestuur te verzoeken een herziene grondexploitatie aan te bieden bij het vaststellen van een (nieuw) erfpachtsysteem. Dat lichten we hieronder toe.*

*Over de grondexploitatie:*
- *In de grondexploitatie houdt de GR rekening met*
  *1) volledige uitgifte van ca. 25 hectare grond (waarvan inmiddels 5 gerealiseerd) in de periode 2024-2031 in eeuwigdurend erfpacht, met mogelijkheid tot afkoop en*
  *2) de opbrengst uit de verkoop van verhuurbare/verhuurde vastgoed/terreinen.*
- *De GR heeft het tempo van de gronduitgifte gebaseerd op extern marktonderzoek door Cushman & Wakefield. Waarbij de veronderstelling inderdaad is dat er een oplossing komt voor 'stikstof'.*
- *De GR omschrijft in de IPC-stukken het tempo van gronduitgifte in de jaarstukken als 'behoedzaam'. Dit onder de voorwaarde van:*
  *1) marktconforme uitgiftevoorwaarden (per 31 maart jl. gerealiseerd) en*
  *2) oplossing voor de stikstofbelemmeren met ingang van medio 2024.*
- *De jaarrekening 2022 van de GR is gebaseerd op de actualisatie van de grondexploitatie. Deze jaarrekening heeft een goedkeurende accountantsverklaring gekregen. De accountant kwalificeert in het rapport het uitgiftetempo in de grondexploitatie als 'optimistisch', gegeven de huidige belemmeringen in de uitgifte. De accountant gaf tijdens de bespreking van de jaarrekening 2022 in de bestuursvergadering van het DB op 31 maart jl. aan dat, indien de belemmeringen voor uitgifte zijn weggenomen, dit uitgiftetempo realistisch is.*
- *Als de GR daadwerkelijk alle uitgeefbare gronden in eeuwigdurende erfpacht heeft uitgegeven in 2031 vertegenwoordigen die gronden geen of nauwelijks waarde meer. Na liquidatie van de GR neemt de gemeente Enschede de bijbehorende 'erfpachtboekhouding' over van de GR.*

*U plaatst voorts kanttekeningen bij de grondexploitatie, omdat het om uitgifte van gronden aan risicovolle start up bedrijven zou gaan. Wij zien dit anders. Ter toelichting het merken wij het volgende op:*
- *In de door het bestuur vastgestelde regeling van eeuwigdurende erfpacht hebben ondernemers de mogelijkheid om de canon ineens af te kopen of in 50 termijnen te voldoen. De mogelijkheid om in termijnen te betalen is derhalve – ook voor start ups - aanwezig.*
- *Technology Base richt zich echter niet primair op start up bedrijven. TB richt zich met name op bedrijven die (een stuk) verder zijn in hun ontwikkeling. Dit is conform de inhoud van het advies*

*van de commissie van Wijzen uit 2015 over de ontwikkeling van het bedrijventerrein en de luchthaven.*

- *Start ups die zich (toch) willen vestigen op Technology Base, verwerven - vanwege hun beperkte omvang - vrijwel nooit zelf een kavel via erfpacht. Ze zijn aangewezen op huur van relatief kleine eenheden. Ze zijn daarom voor vestiging direct afhankelijk van beleggers die huisvesting voor start ups realiseren.*
- *Vastgoedbeleggers kiezen in de regel voor het in één keer afkopen van de canon. Dit biedt hen de meeste zekerheid over de structurele lasten van het object, omdat tussentijdse aanpassing van de canon niet aan de orde is.*
- *In mei 2023 spreekt de raad zich uit over een voorstel tot wijziging van het bestemmingsplan. Deze wijziging biedt ruimte voor maximaal 8.500 vierkante meter vloeroppervlakte voor productie. Deze productie moet altijd in samenhang gebeuren met een sterke component Onderzoek en Ontwikkeling (R&D). Bedrijven die een stevige component R&D combineren met productie (en andersom) zijn verder in hun ontwikkelingen en (dus) geen start up bedrijven meer.*