Quick scan Gemeenschappelijke Regelingen 2021

In opdracht van de Rekenkamer(commissie)s Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen, Twenterand en Wierden

J. de Kruijf

1 mei 2021

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE 2

1 INLEIDING 3

2 GBTWENTE 4

3 OMGEVINGSDIENST 5

4 REGIO TWENTE 5

5 STADSBANK 7

6 VRT 9

7 OLCT 10

8 SWB 10

9 RBT/ XL BUSINESSPARK 11

1 Inleiding

Gemeenteraden kunnen zienswijzen indienen op de begrotingen en in sommige gevallen ook op jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. De jaarlijkse quick scan van de gezamenlijke Twentse rekenkamers op de financiële documenten is bedoeld om u informatie te verstrekken die u bij het opstellen van die zienswijzen kunt gebruiken. Per gemeenschappelijke regeling zijn bevindingen uit de aangeboden documenten geschreven. In deze inleiding is aandacht voor twee overstijgende thema's. Daarna volgt per gemeenschappelijke regeling een kort commentaar.

1.1 Rapporteren over ICT

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) richt zich op bescherming van persoonsgegevens, of die nu op papier of digitaal zijn opgeslagen. Databescherming is in algemene zin een thema waar elke organisatie aandacht voor heeft. Bij het doornemen van de aangeboden documenten valt de verscheidenheid in de bespreking van ICT risico's op. Soms gaat het over uitval van systemen, soms over datalekken. Het lijkt er in een aantal gevallen op dat de auteurs zich niet voldoende bewust zijn van het openbare karakter van de begroting en jaarrekening. De verstrekte informatie is ook voor kwaadwillenden toegankelijk die er vervolgens misbruik van zouden kunnen maken. Zo stond in NRC van 17 april in een artikel over gijzeling door cybercriminelen dat die partijen gericht zoeken naar informatie over bedrijven die een potentieel doelwit kunnen zijn. In die zin is openbaarheid niet altijd verstandig. Ter illustratie: de Rekenkamer Rotterdam publiceerde een onderzoek over het gebruik van algoritmen door de gemeente. Een dergelijk onderzoek gaat over gebruik van software als analyse-instrument door de overheid en dat lijkt te passen in het domein van democratische controle omdat het om het gebruik van een instrument gaat. Het onderzoek van de Rekenkamer Utrecht daarentegen over dataveiligheid is een andere kwestie: daar gaat het over toegang tot systemen en kan openbaarmaking van details tot extra kwetsbaarheden leiden. Dat wil niet zeggen dat publicatie van dergelijke onderzoeken niet zou kunnen, maar wel dat nadenken over wat wel en niet naar buiten kan nodig is.

In de documenten van de gemeenschappelijke regelingen staan soms opmerkingen over afhankelijkheden van leveranciers, cloud applicaties, beveiliging en over mogelijke schade bij systeemuitval en andere onderwerpen. Wellicht is er aanleiding om in regionaal verband na te denken over een gestructureerd beoordelings- en rapportagekader over het gebruik van ICT door overheidsorganisaties, waarbij ook cybercrime experts worden betrokken. In de begroting van de Veiligheidsregio staat op p. 34 in algemene termen een benadering voor een toets op ICT benoemd.

1.2 Financiële informatie

Een tweede algemeen punt is verbetering van de financiële informatie in de documenten. Formeel vereist de financiële regelgeving (BBV) alleen in de financiële begroting een overzicht met vergelijkende cijfers van het vorig jaar en een meerjarenperspectief. Dat heeft tot gevolg dat in de inhoudelijke programma's (de zogenaamde beleidsbegroting) van de verschillende organisaties in een aantal gevallen geen meerjarencijfers of vergelijkende cijfers staan. De lezer moet dan in het financiële deel van de begroting zoeken naar vergelijkingsmateriaal. Om onnodig zoekwerk te voorkomen zou het goed zijn om vergelijkende cijfers in de beleids-onderdelen op te nemen. Zo ontstaat ook voor degenen die alleen voor een bepaald programma belangstelling hebben meer overzicht. Daarnaast valt te overwegen om in de financiële begroting een begroting naar kostensoorten (personeel, materieel

enzovoorts) op te nemen. Een dergelijke opstelling is volgens de regels van BBV niet verplicht, maar verschaft wel inzicht in de verhoudingen tussen de verschillende typen kosten. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de begroting van de veiligheidsregio VRT (p.27). In de jaarrekening 2020 van VRT ontbreekt een dergelijk overzicht, ondanks dat het ook al in de begroting 2020 van VRT (p. 25) was opgenomen. Standaardisatie in de wijze van rapporteren van de gemeenschappelijke regelingen zou op dit punt tot verbetering van het inzicht voor raadsleden leiden.

2 GBTwente

GBTwente verzorgt voor 8 gemeenten in Twente de inning van de lokale belastingen. Daarnaast is met twee gemeenten een contract gesloten voor dienstverlening en zijn er twee gemeenten die hun havengelden via GBTwente laten innen. De algemene indruk is dat de organisatie in 2020 goed heeft gefunctioneerd en dat de gevolgen van corona voor de organisatie vrij beperkt zijn gebleven.

In totaal zijn de kosten voor GBTwente in de begroting 2022 ongeveer € 12,7 mln. Uitgedrukt in percentage van de belastingopbrengst (OZB, afval en riool) liggen de uitvoeringskosten van GBTwente op ongeveer 4-5% per gemeente[1]. Vergelijkende cijfers met andere belastinguitvoerders zijn voor deze quick scan niet beschikbaar. CBS-gegevens op het taakveld belastingen geven voor de periode 2017-2019 op realisatiebasis ruim 5% uitvoeringskosten per jaar voor alle lokale belastingen inclusief afvalstoffen- en rioolheffing aan.

In de jaarstukken staan een paar zaken die landelijk spelen en voor u van belang zijn:

1. Proceskosten van no cure no pay bureau's (p. 33). De bezwaarprocedure tegen OZB aanslagen kent een verdienmodel dat gemeenten op kosten jaagt.
2. Uitbreiding lokaal belastinggebied. (p. 32). Het idee is om meer eigen keuzes bij gemeenten mogelijk te maken. In de bijlagen bij het genoemde rapport is ook een suggestie opgenomen om een deel van de WMO-kosten[2] te bekostigen uit de lokale belastingen in plaats van uit het gemeentefonds. Met het open einde karakter van de WMO-regeling zou dat een extra risico voor gemeenten zijn.
3. De ambitie van GBTwente om nagenoeg (99%) foutloos te werken (p. 26/27). Het blijft hier bij een ambitie en ook in de begroting 2022 is geen informatie te vinden over in hoeverre GBTwente die doelstelling wil bereiken.

In de begroting is gewerkt met de uitgangspunten van de ambtelijke begeleidingsgroep waar het gaat om de kostenontwikkeling. Dat betekent dat er afstemming met de gemeenten heeft plaatsgevonden. De totale baten en lasten van de begroting komen plausibel over. Het lijkt er op (p. 14) dat de norm voor het eigen vermogen in 2022 zal worden overscrhreden. Uit de begroting blijkt dat in dat het geval het meerdere via de tarieven voor de deelnemende gemeenten zal worden verwerkt. Opvallend is tenslotte dat in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting geen waardering van de risico's is opgenomen, maar een beschrijving van een aantal relevante componenten van risico's. De tekst op pagina 11 en 12 spreekt voor zich en bevat geen opmerkelijke thema's buiten de in de inleiding in algemene zin besproken aandachtspunten rondom ICT.

[1] De belastingopbrengsten zijn ontleend aan de begrotingen 2021 van de deelnemende gemeenten.

[2] *Kamerstukken II* 2019/20, 32140 nr. 71 blg-937066, p. 49

3 Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst Twente (hierna ODT) verzorgt voor alle gemeenten in de regio vergunningverlening, toezicht en adviestaken op het ruimtelijk domein. In totaal is de begroting van ODT in 2022 ongeveer € 12,5 mln waarin een nog in te vullen besparing van € 0,2 mln is verwerkt. Het werkterrein van de omgevingsdiensten is met onzekerheid omgeven omdat de beoogde invoering van de nieuwe omgevingswet per 1 januari 2022 nog steeds ter discussie staat en de minister van Binnenlandse Zaken in een kamerbrief van 23 april 2021 al spreekt over uitstel tot april of juli 2022. De omgevingdienst is zich van deze onzekerheid bewust en benoemt de eigen voorbereidingen op pagina 15 van de voorliggende begroting 2022.

Het is de bedoeling dat de omgevingsdienst op termijn wordt betaald op basis van zogenaamde outputfinanciering[3]. Dat is min of meer staande praktijk in deze sector. ODT heeft een onderzoek laten uitvoeren hoe outputfinanciering in te voeren en stelt voor dat gefaseerd te doen (p. 13 Jaarverslag). Elders in het document (p. 10) staan opmerkingen over de ontwikkeling dat steeds meer gemeenten ODT ook als adviseur in de beleidsvoorbereiding betrekken. Dat roept vragen op of advisering en outputfinanciering een passende combinatie is, zeker als de grondslag voor advisering het aantal adviesuren zou zijn. De opdrachtnemer heeft dan een prikkel om zo veel mogelijk uren te declareren.

Het werk van de omgevingsdienst raakt enerzijds ondernemingen en anderzijds burgers die te maken krijgen met omgevingsrecht, bijvoorbeeld bij een verbouwing. De meeste burgers zullen slechts incidenteel met een omgevingsdienst te maken krijgen, terwijl ondernemingen op regelmatiger basis contact met de omgevingsdienst hebben. Dat vraagt wellicht om verschillen in benadering van die twee doelgroepen. In de stukken (p. 12 Jaarverslag) staan bijvoorbeeld gegevens over klanttevredenheid, maar die zijn niet uitgesplitst naar ondernemingen en burgers. Alhoewel ODT zowel naar burgers en ondernemingen zorgvuldig zal handelen, kan de beleving van die verschillende doelgroepen wel anders zijn. Informatie daarover kan behulpzaam zijn om werkprocessen te verbeteren.

In de begroting 2022 vallen een paar zaken op:

1. De kostenontwikkeling is gebaseerd op de regionaal afgestemde loon en prijsontwikkeling.
2. De bezetting van de organisatie vraagt om meerderre redenen aandacht. Zo staat op pagina 17 dat er behoefte is aan extra flexibele formatie. Op pagina 39 staat dat de formatie ruim 122 fte bedraagt, terwijl de bezetting eind 2020 (jaarverslag, p. 33) op 115 fte ligt waarvan iets minder dan een kwart inhuur is. Bovendien is ongeveer een kwart van het personeel ouder dan 55. In het voorwoord bij de begroting staat dat ODT net als andere omgevingsdiensten moet investeren in de kwaliteit van personeel. De combinatie van ingehuurd personeel en een grote groep relatief oudere medewerkers kan een indicatie voor kwetsbaarheid van de organisatie zijn.
3. Voor de risico's rondom ICT is hetgeen in de inleiding van deze notitie staat van toepassing.

4 Regio Twente

De Regio Twente is een organisatie in transitie: de delen rondom gezondheidszorg en recreatie komen afzonderlijk in een nieuwe gemeenschappelijke regeling, terwijl de sociaal-economische structuurversterking in een stichting

[3] Outputfinanciering is eenvoudig gezegd het aantal producten dat is geleverd maal de daarvoor gehanteerde tarief. Zie bijvoorbeeld de tarievenlijst in de bijlagen bij de begroting 2022 van GBTwente.

(Stichting Twente Board) wordt ondergebracht. De totale lasten in de jaarrekening 2020 waren € 114,4 mln inclusief corona en € 90,8 mln zonder corona. Het financiële resultaat was 0,6 mln positief exclusief de inzet van middelen voor de Agenda voor Twente. Dit resultaat staat in de aanbiedingsbrief bij de stukken te lezen en is beter begrijpelijk dan het samenvattend overzicht met saldi op de afzonderlijke programma's op pagina 9 van de jaarrekening.

Het onderwerp corona is in een afzonderlijke paragraaf bij de verplichte paragrafen toegelicht. Die toelichting is duidelijk. Het leidt er tegelijkertijd toe dat de financiële gevolgen van corona alleen in deze paragraaf worden benoemd en daarmeede oordeelsvorming over de resultaten van het gehele programma gezondheid wordt bemoeilijkt. De lasten exclusief corona-effecten[4] lagen daar op € 24,2 mln ofwel € 0,5 mln lager dan in de gewijzigde begroting. De baten op het programma gezondheid exclusief corona waren met € 7,2 mln ongeveer € 1,3 mln hoger dan begroot. In de technische toelichting zijn die verschillen overigens wel toegelicht.

Vervolgens valt op dat 2022 als een gewoon jaar wordt gezien. Alhoewel hopelijk de directe effecten van de covid pandemie in 2022 achter de rug zijn, roept dit wel een vraag op. Dat een pandemie een grote impact en waarschijnlijkheid had stond bijvoorbeeld al in het Global Risks report 2019 van het World Economic Forum (p. 5). Met de ervaringen van 2020 en 2021 op ons netvlies zou bij een organisatie als de Regio Twente/GGD in de begroting 2022 toch enige aandacht kunnen zijn voor evaluatie van het optreden in de pandemie en het mogelijk aanpassen van de strategie voor een soortgelijk toekomstig risico. In de tekst zijn daar geen aanwijzingen voor te vinden.

4.1 Cluster gezondheid en zorg

Inhoudelijk valt onevenwichtigheid in de beschrijving van de progamma's op. De GGD, OZJT en Veilig Thuis zijn in financiële en formatieve zin de belangrijkste onderdelen van de regio Twente. Toch zijn van de 40 pagina's beleidsinhoud in het jaarverslag er slechts 10 gebruikt voor deze drie programma's. Dat was overigens ook voor corona al het geval.

Bij de beoordeling van de stukken bleek het ingewikkeld te zijn om OZJT te doorgronden. In de begrotingen 2020 en 2021 en in de jaarrekening 2020 staan bedragen genoemd boven € 40 mln voor OZJT als geheel. Dat zijn bedragen die niet passen bij een gezamenlijke inkoop-organisatie maar duiden op een combinatie van organisatiekosten en kosten voor gecontracteerde zorg. In de begroting 2022 lijkt dat te zijn gecorrigeerd: nu staat er nog slechts € 1,9 mln voor inkoop geraamd. In de programma-verantwoording 2020 ontbreekt een toelichting op het onderscheid tussen de uitvoeringskosten en de programmakosten. In het financieel technisch deel van de begroting valt te achterhalen dat € 37,6 mln middelen voor WMO en € 4,2 mln middelen voor jeugdzorg door de organisatie gingen, waarvan een deel vermoedelijk via Veilig Thuis Twente is uitgegeven.

De formuleringen in de tekst zijn vervolgens cryptisch. Op pagina 77 van de jaarrekening staat een passage over geraamde en gerealiseerde bevoorschotting. De tekst lijkt te suggereen dat er een financiële relatie tussen tussen OZJT en zorgverleners is. Vervolgens wekt een soortgelijke passage op pagina 95 de indruk dat de bevoorschotting is gekoppeld aan de relatie tussen gemeente en zorgverlener. Hier is helderheid nodig. Wanneer het om bevoorschotting richting zorgverleners gaat, zijn ook vragen te stellen over het in stand houden van zorgpartijen tijdens corona ondanks beperkt geleverde prestaties. Ook zijn er in dat geval vragen te stellen over beperkingen in de bevoorschotting van zorgpartijen uit hoofde van controlewerkzaamheden (het zogenaamde Barrièremodel) door OZJT.

[4] De paragraaf COVID-19 benoemt alleen effecten bij de GGD, niet in de andere programma's. Daarom zijn alle kosten rondom corona in mindering gebracht op het programma gezondheid.

In het programma Veilig Thuis valt op dat in 2020 de organisatie werkt met een eigen norm om 75-80% van de meldingen binnen de wettelijke doorlooptijden (p. 22) te behandelen. In het licht van de thematiek van dit programma lijkt dit een lage norm, maar een goede vergelijkingsbasis ontbreekt. Vervolgens blijkt in de begroting 2022 (p. 16) dat de normen zijn opgeschroefd naar 95-100%. Een toelichting ontbreekt, hooguit is er een impliciete toelichting omdat er geen wachtlijsten meer zijn. De vraag blijft, zeker voor de vervolgtrajecten (indicator 2) of de organisatie die hogere norm daadwerkelijk kan realiseren.

4.2 Cluster andere taken

De overige taken van Regio Twente raken economische ontwikkeling, recreatie en de interne organisatie. Behoudens recreatie is hier sprake van minder goed meetbare taken met vaak een lange termijn perspectief. De volgende punten vielen op.

1. Over recreatie is moeilijk een oordeel te vormen, daarvoor is corona een te verstorende factor.
2. Over Netwerkstad (p. 45 Jaarrekening) staat er dat er in samenwerking met maatschappelijke partners een investeringsplan van € 90 mln bestaat dat nog enkele jaren doorloopt. Dat lijkt strijdig te zijn met de formuliering in de begroting waar is vermeld dat het programma per 1-1-2022 stopt. Verder is niet duidelijk hoe de eventuele bijdragen vanuit de Regio daadwerkelijk zijn ingezet of dat feitelijk sprake is van investeringen door derden die via Regio Twente zijn gefaciliteerd.
3. Kennispunt Twente. Opvallend is dat in de periode 2018-2020 Kennispunt telkens met negatief resultaat afsloot (p. 47 Jaarrekening), terwijl ieder jaar de begroting kostendekkend was.
4. Innovatiefonds. In de balans staat de waarde van de uitstaande leningen voor het innovatiefonds op € 0,6 mln. Dat is beduidend minder dan de € 12,2 mln die beschikbaar is gesteld. Inzicht in de besteding van het oorspronkelijk beschikbaar gestelde kapitaal ontbreekt. Het gaat er daarbij niet om om ondernemingen bij naam te identificeren maar wel om inzicht te krijgen in het ingezette kapitaal, met andere woorden: is dat kapitaal ingezet in lijn met de uitgangspunten van het fonds. Verder is informatie over wat er verloren is gegaan door faillissementen en afboekingen en wat er is terugbetaald nodig om een compleet oordeel over het fonds te kunnen vormen.
5. De Regio Twente besteedt veel aandacht aan de naar de mening van het bestuur lage solvabiliteit (p. 47 begroting). Daar staat tegenover dat gemeenten bij de Regio als achtervang dienen. Bij andere gemeenschappelijke regelingen is te zien dat gemeenten veel terughoudender zijn met de omvang van het eigen vermogen. Zo geldt voor GBTwente een gemaximeerd eigen vermogen van 5% van de lasten, ligt de solvabiliteit bij VRT op 5% en bij de SON op 7%.
6. Tot slot valt de inconsistente presentatie van de meerjarencijfers in de financiële begroting op (p. 58-59). Waar in de meerjarencijfers de overhead is verdeeld over alle programma's is dat voor de begrotingen op p. 58 juist weer niet gedaan. De bedoeling van dit onderdeel van de begroting is juist dat vergelijkbaarheid mogelijk is. De wijze van presenteren op p. 59 verdient daarbij de voorkeur, omdat dan aansluiting is te maken met de cijfers in de verschillende programma's.

5 Stadsbank

De Stadsbank Oost Nederland (hierna SON) verzorgt de schuldhulpverlening voor 22 gemeenten in Twente en delen van de Achterhoek. De organisatie heeft in 2020 een omzet van € 11 mln en realiseerde voor inzet van reserves een negatief resultaat van € 0,5 mln. Voor 2022 is de begroting sluitend met een omzet van € 10,7 mln. De begroting is opgedeeld in twee programma's: algemeen bestuur en dienstverlening. In de financieel technische begroting staat vervolgens alleen het programma dienstverlening en de zogenaamde overhead. Dat kan verwarring

oproepen. Wellicht is te overwegen om in dit geval alle overhead onder het programma algemeen bestuur op te nemen.

Inhoudelijk is van belang dat er een daling van de productie is gesignaleerd die verband houdt met de effecten van corona. Deze ontwikkeling roept de vraag op of problematische schulden nu minder zichtbaar zijn of dat steunmaatregelen van de rijksoverheid juist problematische schulden voorkomen. De begroting en jaarrekening laten die vraag in het midden.

Op pagina 18 van het jaarverslag rapporteert de SON over een project met saneringskredieten. In algemene zin staat de Rijksoverheid waar het gaat om schuldregelingen niet bekend als de makkelijkste partij om tot schuldsanering te komen. Vanuit bestuurlijk perspectief kan het relevant zijn om in de jaarstukken van de SON te rapporteren over de verklaringen waarom saneringskredieten wel of niet succesvol zijn zodat waar nodig politieke actie mogelijk is richting verantwoordelijke bestuurders. In deze context is het ook opvallend dat in de tekst over preventie (begroting, p. 15) drie belangrijke spelers in het signaleren van schulden (zorgverzekeraars, energiebedrijven en corporaties) niet zijn genoemd. De tekst roept ook vragen op over de rol die de SON daadwerkelijk kan spelen bij vroegsignalering van schulden in relatie tot de rol die de individuele gemeente daarin speelt. Die vraag raakt overigens niet zozeer de zienswijze op de begroting van de SON, maar de lokale politieke benadering van vroegsignalering van schulden.

Op pagina 4 van de begroting staat een aankondiging van verandering in dienstverleningsprocessen waarbij ook financiële zelfredzaamheid en verdere digitalisering in beeld is. In een rekenkamerrapport uit 2019[5] werd aandacht gevraagd voor de groep niet digitaal vaardigen. Het is denkbaar dat de administratieve vaardigheid en daarmee ook de financiële zelfredzaamheid van degenen die een beroep op de SON doen minder groot is dan wordt aangenomen. Wellicht is een indicator daarvoor de opvallende daling van het aantal personen dat na drie jaar weer zelfstandig de financiën kan beheren (p. 23 Jaarverslag). Wellicht is het nodig om voorafgaand aan veranderingen in de processen een analyse te maken van de kenmerken van de personen[6] die gebruik maken van de diensten van de SON, juist in het licht van zelfredzaamheid in de steeds complexer wordende samenleving.

Over de kengetallen die nu op pagina 18 van de begroting staan valt op dat er weinig ambitie in de normen tot uitdrukking lijkt te komen en dat normen als ‘88%’ onberedeneerd lijken te zijn. De aangekondigde herziening van indicatoren kan aanleiding zijn om ook hier eens kritisch naar te kijken.

Tot slot nog een paar financieel technische onderwerpen. Het financieel resultaat 2020 is behaald dankzij inzet van de reserves. Mocht in 2021 als gevolg van de doorwerking van corona de vraag naar dienstverlening opnieuw achterblijven bij de ramingen in de begroting, dan kan dat de reservepositie van de SON in belangrijke mate aantasten. In dat geval past tussentijdse actieve informatievoorziening.

Er staat voor circa € 2 mln investeringen gepland, zonder dat er een expliciete toelichting is (p. 29 begroting). Dat is meer dan het balanstotaal vaste activa. Tegelijkertijd valt uit de jaarstukken uit de afgelopen jaren af te leiden dat sinds 2016 de afschrijvingslasten zijn gestegen van € 276.000 naar € 380.000. Daarmee stijgen de vaste lasten in de organisatie en daalt dus de nog resterende flexibiliteit in de begroting.

[5] Rekenkamer Enschede: De digitale snelweg naar de gemeente.

[6] zie bijvoorbeeld: https://www.nibud.nl/beroepsmatig/jongeren-en-schulden/

6 VRT

De veiligheidsregio Twente (hierna VRT) is de regionale crisis-organisatie. Uit de jaarstukken 2020 blijkt dat afgelopen jaar een nieuw meerjaren beleidsplan is ontwikkeld. Dat plan is mede de basis voor de nieuwe begroting en als het goed is met u gedeeld. Voor deze quick scan blijft dat meerjarenplan verder buiten beschouwing.

De lasten van VRT exclusief de Safety Campus waren in 2020 € 53,5 mln en de VRT kende een positief resultaat van € 1,3 mln exclusief de onttrekking aan de reserves voor de Brandweer (p. 7 Jaarverslag). Het project Safety Campus (TSC) leed als gevolg van corona een verlies van € 0,5 mln. De VRT stelt dat het resultaat in 2020 op verschillende manieren door covid is beïnvloed en dat 70% van het positieve resultaat in de jaarrekening een gevolg is van covid. De begroting 2022 is sluitend op een totaal van € 59 mln en is ook meerjarig sluitend. Een belangrijke veronderstelling daarbij is dat de Safety Campus kostendekkend werkt.

Zoals hierboven aangegeven is een belangrijke veronderstelling voor een sluitende begroting dat de Safety Campus kostendekkend werkt. Uit de risicoparagraaf bij de begroting blijkt dat de vergunning voor TSC per 2025 afloopt en dat er onzekerheid is of die vergunning opnieuw wordt afgegeven. In combinatie met de gebleken onzekerheid rondom kostendekkend werken van TSC in 2020 is dat wellicht aanleiding om een evaluatie uit te voeren naar de gerealiseerde effecten van dit project.

Ook hier valt op dat 2022 als een gewoon jaar wordt gezien. Hier geldt dezelfde opmerking als bij de Regio Twente/GGD: waarom staat er niets over leren van de pandemie in 2022 en verder?

Dichter bij huis staat in de tekst een opmerking over vrijwilligers die kennelijk steeds korter aan de brandweer verbonden zijn (p. 45 Jaarrekening). Dat vergroot het probleem dat rondom vrijwilligers bestond nog meer. Maar wellicht ontstaan er door thuiswerken ook nieuwe kansen. Opmerkelijk is ook dat het vraagstuk van korter actieve vrijwilligers niet in de begroting terug komt terwijl wel over vrijwilligers is gesproken (p. 14 begroting). In deze context zijn overigens ook de opmerkingen over de beloning van vrijwilligers van belang, in combinatie met de vraag wie de meerkosten van aangepaste beloning gaat dragen (p. 30 begroting)

Als laatste inhoudelijk punt vraagt de integratie van meldkamers aandacht. Inmiddels zijn eerste stappen gezet naar centralisatie (p. 23), wellicht zijn er leerpunten uit te halen voorafgaand aan de definitieve stap naar centralisatie. Mogelijk is het wenselijk om hier ook te denken in scenario's voor achtervang voor het geval dat zich problemen met de centralisatie voordoen. In de teksten zijn hier geen aanwijzingen voor te vinden.

Over de financiële gegevens valt op te merken dat de wijze waarop incidentele en structurele effecten in de jaarrekening zijn onderscheiden transparant is en als voorbeeld kan dienen voor andere organisaties. Helaas is voor het structurele deel in de begroting van 2022 geen directe koppeling te vinden met de bevindingen uit de jaarrekening 2020. Daarmee zou de cirkel rond zijn, zeker omdat de structurele begrotingsruimte van VRT nihil is.

Een ander onderdeel dat in bredere zin inzicht verschaft is de toelichting op de rechtmatigheidsverklaring. Hier staat in algemene zin benoemd hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen accountant en bestuur is geregeld (p. 33 begroting).

In de jaarrekening 2020 blijkt dat de zogenaamde niet uit de balans blijkende verplichtingen zijn toegenomen van € 8,5 mln in 2019 naar € 22,7 mln in 2020. Dat is een substantiële stijging waar in de begroting 2022 verder niets over is gezegd. Dit roept de vraag op hoe het bestuur hier invloed op uitoefent en waar nodig de gemeenteraden informeert.

7 OLCT

OLCT is een regionaal crematorium dat in eigendom is bij een gemeenschappelijke regeling. In 2020 is geen dividend over 2019 uitgekeerd. Er ontbreekt een toelichting in de jaarstukken. In de begroting 2022 komt de dividend uitkering weer terug en staat ook dat voor 2021 een dividenduitkering plaatsvindt.

Navraag in de Enschedese ambtelijke organisatie leverde op dat het de bedoeling was om alleen in 2020 vanwege de financiële positie van het crematorium geen dividend uit te keren. Verder is de verwachting dat er in 2021 een kadernotitie over de toekomst van OLCT beschikbaar komt die in de gemeenteraden besproken zou moeten worden.

8 SWB

SWB is een organisatie waar mensen met afstand tot de arbeidsmarkt kansen krijgen zich te ontwikkelen. De organisatie is een gemeenschappelijke regeling van Hengelo, Borne en Hof van Twente. Het werkgebied is breder maar blijft regionaal.

Uit de jaarstukken blijkt dat SWB een positief resultaat van € 0,7 mln heeft gerealiseerd. Daarbij past overigens de kanttekening dat de bijdrage van € 1,4 mln die SWB ontving in verband met de gevolgen van corona het resultaat in belangrijke mate heeft beïnvloed. Een andere balangrijke factor op het financieel resultaat, zeker ten opzichte van de begroting, is het zogenaamde ‘subsidieresultaat’ voor de inzet van medewerkers die onder de oude WSW-regeling vallen. Een hogere rijksbijdrage en iets lagere kosten voor deze groep medewerkers leidden er toe dat ten opzichte van de begroting het financieel resultaat van SWB verbetert. Tegelijkertijd blijft gelden dat de rijksbijdragen voor de WSW-doelgroep onvoldoende zijn om de integrale loonkosten voor deze groep af te dekken.

In de toelichting op de jaarrekening staat dat er sprake is van hogere inleen van personeel (p. 27). Onduidelijk is of hier sprake is van een eenmalig probleem of dat er aanwijzingen zijn dat er structurele vraagstukken in de personele bezetting zijn.

De lasten in de begroting voor 2022 zijn € 35,6 mln met een geraamd verlies van € 0,3 mln. Na 2022 raamt het bestuur weer een klein positief resultaat. De vrij beschikbare reserves zijn per 1 januari 2021 met € 4,1 mln voldoende om beperkte verliezen op te vangen.

Bij SWB werken circa 650 mensen van de doelgroep. Het aantal mensen dat bij SWB werkt verandert in de periode tot en met 2025 nauwelijks, maar de samenstelling van de groep wordt wel anders. Het aantal WSW-ers oude stijl daalt en het aantal medewerkers ‘beschut werk’ neemt toe (bijlage B, begroting 2022). Dat kan betekenen dat andere opdrachtgevers of opdrachten nodig zijn om passend werk te kunnen blijven aanbieden. Het bestuur van SWB is daar niet expliciet in en dat kan reden zijn om kansen en risico’s voor de organisatie met elkaar te bespreken. Opvallend is wel dat in de bijlage E van de begroting 2022 als een expliciet risico minder of ander personeel is genoemd.

Met name op de activiteiten voor de ‘oude’ doelgroep WSW lijdt SWB verlies. Dat is overigens een historisch gegeven dat ook elders bij beschut werk voorkomt. Het bestuur meldt als positieve ontwikkeling (p. 4 begroting) dat in ieder geval de rijksbijdragen voor WSW niet meer verder lijken te dalen.

Opvallend is dat in de begroting een paragraaf verbonden partijen ontbreekt, terwijl die wel is opgenomen in de jaarstukken. Uit de tekst in de jaarstukken (p. 9) valt af te leiden dat wellicht een nieuwe bekostigingsstructuur voor de Stichting SWB Beschut noodzakelijk is. Alhoewel dit niet direct een vraagstuk is waar een zienswijze voor

nodig is, kan een andere bekostiging de begroting van gemeenten gaan raken. Om die reden is het te overwegen om de gemeenteraden te betrekken bij de conclusies voor een aangepaste bekostigingsstructuur.

De organisatie is geconfronteerd met omzetverlies door bezuinigingen bij gemeenten. Volgens het bestuur was die tegenvaller nu nog op te vangen. In meer algemene zin, en wellicht rekening houdend met het feit dat het strategisch plan in 2022 afloopt, is de vraag hoe de organisatie zich verder kan ontwikkelen. Door de karakteristieken van de medewerkers is regionaal opereren voor de hand liggend, maar ook de buurgemeenten hebben soortgelijke organisaties die met dezelfde vraagstukken kampen. Er is een zeker risico dat de markt verzadigt raakt, waardoor het moeilijker zal zijn nieuwe of vervangende opdrachten te vinden.

In financiële zin valt tot slot op dat de voorgenomen investeringen tot stijging van de afschrijvingslasten leiden (2020: € 832k; 2025: € 1150k). Dat lijkt een spanningsveld op te leveren met de door het bestuur in de bijlage over risico's genoemde hoge vaste kosten in vergelijking met de variabele kosten omdat afschrijvingslasten vaste lasten zijn. Dat spanningsveld is niet toegelicht.

9 RBT/ XL Businesspark

XL Businesspark is de naam van een groot regionaal bedrijventerrein aan het Twentekanaal in Almelo. In 2019 liet de jaarrekening zien dat er sprake was van positieve ontwikkelingen rondom de gronduitgifte. Destijds werd het verwachte tekort van circa € 20 mln bijgesteld naar circa € 11½ mln. In de jaarrekening 2020 zet die trend door: het tekort is nog verder bijgesteld naar € 4,7 mln (contante waarde, zie p. 8 Jaarverslag 2020). De verbetering van het resultaat komt enerzijds door lagere kosten en anderzijds door het hogere tempo van gronduitgifte. Op basis van de inzichten eind 2020 verwacht het bestuur de looptijd van het project met 2 jaar te verkorten (p.8) onder de veronderstelling dat de gronduitgiftes in 2021 en 2022 volgens planning verlopen (ca 33 ha) en daarna nog 5 ha. per jaar wordt uitgegeven.

Het bestuur heeft een risico-analyse gemaakt op de gronduitgifte (p. 22 van de jaarrekening) waarin is te zien dat twee jaar vertraging in de gronduitgifte het tekort met circa 1½ mln doet oplopen. De geraamde gronduitgifte vanaf 2023 ligt ruim twee keer zo hoog als de gemiddelde gronduitgifte in de jaren 2009-2016, een tijd waarin het project is opgestart maar waarin ook sprake was van een economische crisis. Wellicht zou het goed zijn om ook een beeld te schetsen van een dergelijk slecht weer scenario.

Bij een grondexploitatie is de berekening van de eindwaarde en contante waarde voor de jaarrekening feitelijk gelijk aan de raming voor de begroting voor volgend jaar. Dat betekent dat er geen nieuwe inzichten in waardering of geplande uitgifte van grond in de begroting zijn opgenomen.

De jaarrekening laat twee aandachtspunten zien die het beheer en exploitatie van het bedrijvenpark kunnen gaan raken. De grond op dit bedrijventerrein is uitgegeven in erfpacht, waarbij de onderneming kan kiezen om de erfpachtcanon (specifieke vorm van huur) in een keer voor de gehele looptijd van 50 jaar te voldoen of om te kiezen voor een jaarlijkse canon. Uit de jaarstukken blijkt dat in 2020 voor ruim € 10 mln aan grond is uitgegeven onder een jaarlijkse canon. Het lijkt er op dat in de afgelopen jaren de jaarlijkse canon de voorkeur heeft. Daarbij komt dat de doorwerking van corona in de economie onzeker is en dat bedrijven dan wellicht terughoudender zijn met grote uitgaven ineens. In die zin is het opmerkelijk dat het bestuur van XL Businesspark veronderstelt (p. 24 begroting 2022) dat ondernemingen die grond in gebruik nemen de variant van afkoop van erfpacht voor de gehele looptijd zullen verkiezen.

Een tweede punt is dat als gevolg van keuzes voor een jaarlijkse canon de financiering van het bedrijvenpark wellicht een andere opzet verlangt. Bij een afkoop door een onderneming kan immers direct een deel van de lening

die nodig is voor financiering van het park worden afgelost terwijl dat bij een jaarlijkse canon veel minder snel gaat. Daar komt bij dat er sprake is van renteherziening op de canon (p. 14 jaarstukken 2020) en is er een betalingsriscio en leegstandsrisico op de lange termijn wanneer gebruikers van percelen niet meer kunnen betalen en het bedrijvenpark niet in staat is de gebouwen te verkopen aan een nieuwe eigenaar. U zou op dit punt een zienswijze kunnen formuleren waarin u het bestuur van XL Businesspark vraagt een analyse te maken van de (financiële en administratieve) gevolgen van een substantiële verschuiving van afkoop van erfpacht naar jaarlijkse erfpacht canons voor de nog uit te geven percelen.