Quick scan gemeenschappelijke regelingen 2022

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

4 mei 2022

1 INLEIDING 3

2 KERNPUNTEN 4

2.1 Algemeen 4
2.2 GBTwente 4
2.3 Omgevingsdienst Twente 4
2.4 Recreatieschap Twente 4
2.5 Samen Twente 5
2.6 Stadsbank 5
2.7 Veiligheidsregio 5
2.8 Businesspark XL Almelo 5
2.9 SWB Midden Twente 5
2.10 Technology Base Twente 5

3 REGIONALE TAAKUITVOERING 6

3.1 Organisatie van taakuitvoering 6
3.2 Verbonden partijen 7
3.3 Gemeenteraad en GR 8

4 ALGEMENE BEVINDINGEN 10

5 GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN MET VEEL DEELNEMERS 11

5.1 GBTwente 11
5.2 Omgevingsdienst Twente (ODT) 12
5.3 Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT) 13
5.4 Recreatieschap Twente 14
5.5 Samen Twente 15
5.6 Stadsbank Oost Nederland (SON) 17
5.7 Veiligheidsregio Twente (VRT) 18

6 GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN MET ENKELE DEELNEMERS 20

6.1 Businesspark XL Almelo 20
6.2 SWB Midden Twente 21
6.3 Technology Base Twente (TBT) 22

1 Inleiding

Jaarlijks maakt de financieel deskundige van de Rekenkamer Enschede in opdracht van de gezamenlijke Twentse Rekenkamers een rapport bij de concept begrotingen en jaarrekeningen van de zogenaamde Gemeenschappelijke Regelingen [hierna: GR(n)]. Dit rapport heet een *quick scan*. De naam zegt het al: het gaat om een snelle beoordeling van de documenten die u zijn voorgelegd. Dat betekent dat een quick scan niet vergelijkbaar is met een regulier rapport van een rekenkamer dat op basis van onderzoek tot stand komt. Het is ook niet vergelijkbaar met een accountantsrapport dat is gebaseerd op de onderliggende cijfers uit een organisatie of gemeenschappelijke regelingen. In een accountantsrapport staat een uitspraak over de juiste weergave van cijfers (getrouwheid) en correcte toepassing van regelgeving (rechtmatigheid).

Doel van een quick scan is om u als raadsleden handreikingen en suggesties te geven zodat u via het college vragen kunt stellen over de dienstverlening en de financiële resultaten van een GR. Volgens de wet heeft u de gelegenheid om een zogenaamde 'zienswijze' in te dienen bij de begroting. Het bestuur van de GR dient daar bij de vaststelling van de begroting rekening mee te houden. De vragen die u naar aanleiding van de quick scan zou kunnen stellen zijn een bijdrage aan het debat in uw raad over die zienswijze. Uiteraard kunt u ook vragen stellen of uw mening geven over zaken met betrekking tot GRn die niet in de quick scan aan de orde komen.

Over de jaarstukken heeft u geen zeggenschap: deze documenten dienen als verantwoording over de taakuitvoering in het afgelopen jaar. Jaarstukken kunnen wel aanknopingspunten bieden voor vragen over de toekomstige taakuitvoering en in die zin zijn ze ook relevant voor de beoordeling van de voorliggende begrotingen.

De inhoud van deze quick scan is iets uitgebreider dan normaal. Na deze inleiding is in kernpunten een samenvatting van de bevindingen opgenomen. Na de verkiezingen van maart 2022 zijn veel nieuwe raadsleden beëidigd. Daarom vervolgt deze quick scan in hoofdstuk 3 met een korte inleiding over de positie van uitvoeringsorganisaties waar uw gemeente mee samenwerkt en zeggenschap over heeft. Hoofdstuk 4 bespreekt een aantal algemene, GR overstijgende, onderwerpen. Daarna volgt in hoofdstuk 5 voor elk van de gemeenschappelijke regelingen waarin de meeste Twentse gemeenten samenwerken een paragraaf met bevindingen. In een aantal gevallen werkt slechts een klein deel van de Twentse gemeenten samen met een GR. Op verzoek van sommige gemeenten is ook voor die GRn in hoofdstuk 6 een korte paragraaf met bevindingen opgenomen.

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

- Vraag als gemeenteraden om vroegtijdige betrokkenheid bij keuzes die voortvloeien uit de bij diverse GRn te ontwikkelen strategische notities.
- Vraag uw college een proces in gang te zetten dat zienswijzen op kadernota's ter voorbereiding op begrotingen van GRn mogelijk maakt.
- Vraag uw college in de paragraaf verbonden partijen bij de gemeentelijke begroting en rekening aandacht te besteden aan regionale taken die via een specifieke gemeente namens meerdere gemeenten worden uitgevoerd.
- Bij Samen Twente is sprake van kosten voor pensioen van voormalig DB-leden. Bij welke GRn kan zich dit ook voordoen?
- Overweeg de aanpak rondom de 'Begroting in een Oogopslag' en de scenario-analyse bij het weerstandsvermogen zoals Samen Twente dat toepast elders over te nemen.
- Wordt er nagedacht over een rol voor bibliotheken om digitaal minder vaardige burgers te helpen bij hun contact met GRn?

2.2 GBTwente

- Vraag GBTwente meer inzicht te laten geven in de kosten die verband houden met commerciële bureaus die bezwaarschriften indienen.
- Vraag om meer helderheid over de ambitie om 99% foutloos te werken en de verbetering van dienstverlening: wanneer is goed goed genoeg?

2.3 Omgevingsdienst Twente

- Welke maatregelen denkt ODT te gaan nemen om de productie beheersbaar en binnen de begroting te houden?
- Overweeg het bestuur van ODT mee te geven om het rekeningresultaat 2021 aan de deelnemende gemeenten uit te keren.

2.4 Recreatieschap Twente

- Op welke termijn verwacht het Recreatieschap de bestaande beleidsnota's te gaan actualiseren?
- Welke argumentatie heeft het bestuur voor de inschatting dat de baten in 2023 duidelijk hoger liggen dan in de jaren daarvoor en daarna?

2.5 Samen Twente

- Wat is de relatie tussen de groei van het aantal contractpartijen in de zorg, het additioneel gevraagde budget voor OZJT en eventuele besparingen in de zorgkosten?
- Vraag aandacht voor inhoudelijke prestatiegegevens op het domein van Veilig Thuis, bijvoorbeeld rondom uit huis plaatsingen.
- Op welke termijn verwacht Samen Twente het koersdocument voor OZJT uit 2016 te kunnen actualiseren?

2.6 Stadsbank

- Is er aanleiding om als gevolg van hoge energieprijzen en inflatie rekening te houden met extra beroep op de Stadsbank in 2022 en volgende jaren?
- Hoe verhoudt een claim voor extra personeel in 2023 zich tot de afbouw van de formatie ten opzichte van de formatie per eind 2021?

2.7 Veiligheidsregio

- Welke gevolgen heeft de verschuiving in hulpverlening van traditioneel brand bestrijden naar hulp bij water- en stormschade voor de organisatie van VRT en de financiën?
- Waar komt het initiatief voor het benoemen van het thema cyberweerbaarheid vandaan en welke inbreng van gemeenteraden acht de Veiligheidsregio daarbij mogelijk?

2.8 Businesspark XL Almelo

- Wat zijn de voor- en nadelen van een gedeeltelijke verlaging van de schuldenpositie van businesspark XL als aanvullend riscobeheersingsinstrument?

2.9 SWB Midden Twente

- Vraag SWB om gemeenteraden actief te betrekken bij het vraagstuk van de afbakening van de doelgroepen waarvoor SWB in de toekomst gaat werken.
- Vraag het bestuur van SWB om het ontbreken van een voorziening voor onderhoud kapitaalgoederen te heroverwegen.

2.10 Technology Base Twente

- Vraag een toelichting op de gevolgen van een eventuele vertraging van investeringen in het onderdeel bedrijventerrein, gegeven de huidige inflatie en de verwachting dat gronduitgifte pas vanaf 2026 betekenisvol is.
- Welke gevolgen hebben de nieuwe ontwikkelingen rondom de landingsbaan (onderhoud en standpunt ILT over bermen) bezien vanuit de al lopende evaluatie over de luchthaven?

3 Regionale taakuitvoering

Deze paragraaf bevat een inleiding op de wijze waarop gemeenten onderling samenwerken. In paragraaf 3.1 volgt een toelichting op samenwerkingsvormen. Paragraaf 3.2 gaat in op het begrip 'verbonden partijen' zoals u dat in de gemeentebegroting en -rekening tegenkomt. Paragraaf 3.3 gaat in op het verband tussen verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen en uw rol als gemeenteraad bij de besluitvorming over deze organisaties.

3.1 Organisatie van taakuitvoering

Gemeenten zorgen op allerlei verschillende manieren ervoor dat diensten voor de burgers beschikbaar komen. Veel doet de gemeente zelf, maar er kunnen redenen zijn om taken door andere partijen te laten uitvoeren. Zo zijn diensten voor jeugdzorg en WMO op contractbasis ingekocht bij zorgdienstverleners.

De brandweer is op grond van de Wet Veiligheidsregio's op regionaal niveau georganiseerd. Voor omgevingsdiensten geldt hetzelfde, maar dan op basis van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. Andere samenwerkingsverbanden zijn vrijwillig tot stand gekomen, bijvoorbeeld de Stadsbank Oost Nederland. Voor zowel brandweer, omgevingsdienst en Stadsbank geldt dat het in alle drie de gevallen gaat om een zogenaamde Gemeenschappelijke Regeling op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Het bestuur van een GR bestaat uit een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. In de regel bestaat het bestuur uit wethouders van de betrokken gemeenten. In uitzonderingsgevallen hebben raadsleden zitting in een Algemeen Bestuur. Het bekendste voorbeeld daarvan is de in 2022 opgeheven Drechtraad.

Een andere vorm van samenwerken is dat gemeenten samen een bedrijf oprichten en aandeelhouder van dat bedrijf zijn. Dat geldt in Twente bijvoorbeeld voor Twente Milieu en Twence. De wettelijke basis hiervoor ligt in de gemeentewet en het burgerlijk wetboek. De gemeentewet (artikel 160, lid 2) bepaalt dat een college van B&W een privaatrechtelijke rechtspersoon mag oprichten nadat u als gemeenteraad in de gelegenheid bent gesteld daar 'wensen en bedenkingen' over te delen met het college. Een bedrijf kan voor meerdere gemeenten werken, maar dat hoeft niet zoals uit het voorbeeld van het Sportbedrijf Almelo of Sportaal in Enschede blijkt.

De laatste vorm van samenwerken gaat formeel ook op grond van de WGR, met als onderscheidend kenmerk ten opzichte van de andere vormen dat er nu geen organisatie is opgericht. Een gemeente vervult de rol van penvoerder namens alle gemeenten. Zo doet Enschede dat sinds 2022 voor arbeidsmarktvraagstukken en verzorgt Hengelo de regionale taken voor verkeer en vervoer.[1] Deze vorm van samenwerken gold tot en met 2021 ook voor beschermd wonen en krijgt op termijn een groter

[1] Zie jaarverslag Samen Twente, p. 23.

belang wanneer het Rijk met regio's meer zogenaamde regio-deals gaat afsluiten. Voor die deals is voor zover nu bekend het idee dat er geen organisatie wordt opgericht. Gemeenten zorgen onderling voor afstemming. Het toezicht van gemeenteraden op regio-deals is punt van discussie en nog niet uitgekristalliseerd.

3.2 Verbonden partijen

In de gemeentelijke financiële voorschriften (BBV)[2] is vastgelegd dat gemeenten bepaalde informatie over verbonden partijen in de begroting en de jaarrekening moeten opnemen. Het doel daarvan is om u een overzicht te geven van organisaties waar de gemeente een financieel én bestuurlijk belang bij heeft. Daarnaast krijgt u informatie over de financiële middelen van die verbonden partijen en eventuele risiso's die zich voor kunnen doen bij een verbonden partij.

Het voert te ver om alle details te bespreken. Een organisatie die enkel subsidie van de gemeente ontvangt is geen verbonden partij omdat de gemeente geen bestuurlijke zeggenschap heeft. Pas wanneer er sprake is van een vorm van bestuurlijke zeggenschap - bijvoorbeeld door benoemingsrechten - én een financieel belang, voldoet een organisatie aan de definitie van een verbonden partij. Dat betekent dat samenwerking in andere vormen dan via een afzonderlijke organisatie ook niet binnen de definitie van verbonden partij valt. In algemene zin zijn er drie groepen organisaties die binnen de definitie verbonden partij kunnen vallen:

1. Organisaties opgericht op grond van de WGR, zogenaamde openbare lichamen.
2. NV's en BV's waar de gemeente aandeelhouder is én opdrachten aan verstrekt
3. Stichtingen waar de gemeente benoemingsrechten voor het bestuur heeft én betalingen aan verricht, al dan niet gekoppeld aan prestaties.

Elke gemeente rapporteert op een eigen manier over verbonden partijen. De minimaal vereiste informatie is in het eerder genoemde BBV opgenomen. De rapportages die de gemeente opstelt zijn gebaseerd op de rapportages die de verbonden partijen zelf maken. In Twente bestaat een ambtelijke werkgroep die intensief contact houdt met verbonden partijen om tijdig signalen over prestaties te kunnen opvangen. Deze werkgroep zorgt ook voor onderlinge afstemming tussen gemeenten over uitgangspunten bij de beoordeling van de prestaties van verbonden partijen.

Het verantwoordings- en begrotingsproces voor verbonden partijen is voor Stichtingen en NV's en BV's anders dan voor Gemeenschappelijke Regelingen. Kort gezegd is de jaarvergadering voor Stichtingen, NV's en BV's het moment voor het college om eventueel invloed uit te oefenen op het gevoerde beleid. Idealiter betrekt het college de raad bij de voorbereiding daarvan, mochten er

[2] Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), artikel 1 sub b. en artikel 15.

belangrijke kwesties spelen. Het verantwoordingsproces rondom Gemeenschappelijke Regelingen kent wel een directe rol voor de gemeenteraad. De volgende deelparagraaf licht dat toe.

3.3 Gemeenteraad en GR

Gemeenteraden zijn bij de oprichting van GRn betrokken. Is een GR eenmaal opgericht, dan kent die een planning en control cyclus waarin ook een rol voor de individuele gemeenteraden is voorzien. De beschrijving die hieronder volgt is gebaseerd op de huidige WGR, tussen haakjes zijn data genoemd die in een inmiddels gepubliceerde wijzigingswet zijn opgenomen. Die wet is nog niet van kracht.[3]

Het begrotingsproces begint voor de gemeenteraden met de voor 15 april (30 april) t-1[4] aan de gemeenteraden toe te sturen 'algemene financiële en beleidsmatige kaders'. Die kaders zijn formeel ter kennisname maar er zijn regio's waar deze kaders al eerder voor de gemeenteraden beschikbaar komen. In die gevallen kunnen gemeenteraden ook voorafgaand aan een ontwerp begroting zienswijzen geven. In Twente is dat niet het geval. Op 1 augustus (15 sept.) moet het bestuur van de GR de goedgekeurde begroting hebben ingediend bij de provincie die de rol van toezichthouder, net zoals voor gemeenten, heeft. Het bestuur van de GR moet 8 weken (12 weken) voorafgaand aan de besluitvorming over de begroting de begroting voor zienswijze naar de gemeenteraden sturen. In de praktijk komt dat er nu neer op dat u omstreeks 1 mei documenten ontvangt. Gedurende die 8 weken heeft u de tijd om een zienswijze ofwel een commentaar bij de voorstellen in te dienen. Dat commentaar moet het bestuur van de GR meenemen in de besluitvorming en zo nodig er gemotiveerd van afwijken. De nieuwe wet is op dit punt overigens iets scherper geformuleerd dan de huidige wet.

Het begrotingsproces van een GR is zo vroeg in het jaar om te zorgen dat de individuele gemeenten hun eigen begroting en de benodigde uitgaven daarop kunnen afstemmen. Nadeel van het proces is dat de informatie voor de begroting eigenlijk zo vroeg in de tijd ligt dat sommige zaken nog niet bekend zijn. De praktijk laat zien dat vaak tussentijdse begrotingswijzigingen (meestal prijsontwikkelingen) bij GRn nodig zijn om actuelere informatie te verwerken. Daar heeft u als gemeenteraad geen invloed op. U wordt er in de praktijk mee geconfronteerd bij de begrotingswijzigingen van uw eigen gemeente.

Het begrotingsproces van een GR eindigt bij de jaarrekening. U krijgt de concept jaarrekening uiterlijk 15 april (30 april) t+1 ter informatie. Die informatie helpt u om de zienswijze bij de nieuwe begroting van de GR op te stellen. Het bestuur van de GR zorgt er voor dat de formele jaarrekening uiterlijk 15 juli, net zoals bij gemeenten, bij de provincie ligt.

[3] *Kamerstukken II* 35513, Staatsblad 2022 nr. 18

[4] T-1 staat voor het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, T+1 voor het jaar na afloop van het begrotingsjaar.

Het belangrijkste onderdeel van uw rol als gemeenteraad in het proces is het indienen van een zienswijze bij de begroting. In de praktijk bereidt het college een zienswijze voor op basis van de kennis vanuit de ambtelijke werkgroep en de eigen ambtelijke organisatie. In de meeste gevallen leidt dat tot een voorstel om geen zienswijze in te dienen. Op het moment dat een gemeente – meestal het college - de indruk heeft dat de plaatselijke belangen of gemaakte kanttekeningen onvoldoende recht zijn gedaan volgt vaak wel een zienswijze. Dat kan zijn omdat de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de GR een minderheidsstandpunt innam bij de voorbereiding van de stukken en dat zwaarwegend genoeg vindt om dat ook aan u voor te leggen. Het is ook mogelijk dat u als raad zelf een zienswijze opstelt, al dan niet ondersteund door de griffie, het college en de ambtelijke organisatie. Dan is er waarschijnlijk een politieke aanleiding om ergens aandacht voor te vragen.

De quick scan die de gezamenlijke rekenkamers maken is bedoeld om u informatie te geven die aanleiding kan zijn voor het indienen van een zienswijze. Het gaat dan om meer strategische onderwerpen rondom de taakuitvoering van een GR. Sturen op de dagelijkse gang van zaken is voorbehouden aan het dagelijks bestuur van de GR en daar heeft u geen directe invloed op. U kunt wel uw eigen wethouder vragen om in het bestuur van de GR kritische vragen over de bedrijfsvoering te stellen mocht dat nodig zijn.

Tot zover deze korte toelichting op regionale samenwerking, verbonden partijen en uw rol als gemeenteraad bij het toezicht op in het bijzonder gemeenschappelijke regelingen. Het vervolg van deze quick scan bespreekt per GR enkele opmerkelijke bevindingen.

4 Algemene bevindingen

De begroting van een GR wordt door de GR opgesteld waarbij een ambtelijke werkgroep van diverse gemeenten algemene kaders over bijvoorbeeld prijsontwikkeling stelt. In deze quick scan is daar niet veel aandacht voor, prijsontwikkeling is min of meer een gegeven in het proces en geborgd via de ambtelijke werkgroep. Wel blijft van belang dat de huidige inflatie her en der in begrotingen, ook die van uw eigen gemeente, gevolgen kan hebben.

Bij de Omgevingsdienst Twente, GBTwente, Stadsbank Oost Nederland, SWB Midden Twente en Veiligheidsregio Twente zijn in de teksten passages te vinden die duiden op het opstellen van nieuwe strategische notities in de loop van 2022/2023. Dergelijke notities kunnen gevolgen hebben voor de taakuitvoering van de organisaties en daarmee ook voor de financiën en het budgetrecht van gemeenteraden. Alhoewel er geen formele regels zijn rondom strategische keuzes van GRn zou een proces rondom zienswijzen op dergelijke documenten passen omdat ze uiteindelijk de basis zijn voor de toekomstige begrotingen van de GRn.

In de begroting van ODT staat een opmerking (p. 55) over een wijziging van de WGR die de planning & control cyclus van GRn in relatie tot de gemeentelijke planning & control cyclus raakt. De wetswijziging is bedoeld om gemeenten meer tijd te geven zienswijzen bij de begrotingen van GRn in te dienen en in paragraaf 3.3 toegelicht. ODT plaatst de kanttekening dat de wetswijziging de gemeentelijke P&C cyclus verstoort omdat gegevens later beschikbaar zijn en benoemt een op te stellen kadernota als oplossingsrichting. Het instrument kadernota staat nu al in de wet, maar wordt door Twentse GRn nog niet gebruikt. Alhoewel nog niet van kracht, betekent de nieuwe wettelijke termijn voor zienswijzen op begrotingen van GRn dat wanneer het bestuur van de GR na de zomervakantie over een begroting zou besluiten, dat betekent dat begrotingen omstreeks midden juni aan gemeenteraden moeten zijn aangeboden. Effectief betekent dit dat er dan ongeveer 4 weken overblijven om een zienswijze in de gemeenteraad te behandelen. Dat is een kortere tijdsperiode dan die nu gebruikelijk is. Om die reden lijkt het van belang dat u via uw colleges aandringt op het ontwikkelen van een proces rondom kadernota's voor GRn waarbij u evenals bij de begrotingen een recht van zienswijze krijgt.

In breder verband is van belang dat er een ontwikkeling gaande is waarbij via regiodeals middelen vanuit het Rijk beschikbaar komen. De besluitvorming over die middelen is niet altijd zichtbaar voor gemeenteraden. Het is te overwegen om om de paragraaf verbonden partijen uit te breiden met een passage over de taken die uw gemeente in samenwerking met of namens andere gemeenten uitvoert zodat u als gemeenteraad op één plaats overzicht houdt over alle vormen van regionale samenwerking.

5 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers

In dit hoofdstuk staan per gemeenschappelijke regeling waar vrijwel alle gemeenten aan deelnemen enkele opmerkingen gebaseerd op het jaarverslag 2021 en de meerjarenbegroting 2023-2026. Sommige GRn hebben vorig jaar in een brief aan de gemeenteraden gereageerd op bevindingen in de toen opgestelde quick scan. Indien daar aanleiding toe is, is een verwijzing daarnaar opgenomen. De doorlooptijd tussen beschikbaarheid van documenten, opstellen van de quick scan en aanbieden aan gemeenteraden laat geen ruimte voor formeel hoor en wederhoor zoals bij een rekenkamerrapport gebruikelijk. In de bestuurlijke reactie van de stadsbank was daar vorig jaar om gevraagd. Mocht er aanleiding toe zijn dan zou het denkbaar zijn dat de directie van de organisatie op basis van de opmerkingen een voorlopige reactie aan de gemeenteraden aanbiedt, eventueel in afstemming met de voorzitter van het DB.

Waar nodig zijn verwijzingen naar paginanummers zoals vermeld op de documenten opgenomen, waarbij <JV> verwijst naar het jaarverslag en <Begr> naar de meerjarenbegroting.

5.1 GBTwente

GBTwente verzorg voor een groot aantal gemeenten de inning van de lokale belastingen. De begroting is in 2023 ruim € 13 mln. en in 2021 is een positief resultaat van € 0,2 mln. gerealiseerd. Een en ander is in een compacte aanbiedingsbrief met de hoofdlijnen van de begrotingsvoorstellen opgenomen.

In de jaarrekening meldt GBTwente dat men een systeem heeft ontwikkeld om via QR-codes het indienen van bezwaren te vergemakkelijken (JV, p. 3). Op die manier wil de organisatie proberen de kosten die ontstaan door commerciële bezwaarbureau's te beperken. In de stukken is geen informatie te vinden over de aantallen (gehonoreerde) bezwaren, kosten die ontstaan door commerciële bureau's en andere aan het bezwaarproces gerelateerde informatie. Het punt van hoge kosten door commerciële bezwaarbureau's speelt landelijk. In Limburg maakt zusterorganisatie BsGW de kosten van bezwaren wel publiek.[5] Los van het kostenaspect speelt bij dit onderwerp ook de vraag wanneer diensten van GBTwente als goed genoeg zijn te kwalificeren. In de begroting (p. 10) staat de ambitie om 99% foutloos te werken, maar hoe verhoudt dat zich dan tot de discussie over bezwaarschriften of de ambities rondom de verbetering van de dienstverlening (Begr., p. 17)? Immers, bij nagenoeg foutloos werken zou naar verwachting het aantal bezwaarschriften ook vrij klein moeten zijn

In de gegevens over de nog openstaande vorderingen op belastingplichtigen (JR, p. 13-14) valt op dat in Almelo, Hengelo, Oldenzaal en Twenterand de openstaande vorderingen ten opzichte van vorig

[5] https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/9267/rekenkameronderzoek-bsgw/

jaar zijn opgelopen. Dat kan op lokaal niveau aanleiding zijn om nader onderzoek te doen naar die openstaande vorderingen, mogelijk gecombineerd met gegevens over ontwikkelingen bij schuldhulpverlening bij de Stadsbank.

Zowel in de begroting (p. 5 en 18) als in de jaarrekening (p. 26 en 52) zijn aanwijzingen te vinden over de kosten van ingehuurd personeel. GBTwente probeert die kosten terug te dringen door meer in te zetten op personeel in ambtelijke dienst. Vanuit kostenperspectief is deze ambitie begrijpelijk, maar lijkt te staan gepland voor 2023. In de begroting 2022 stond een dergelijke ambitie niet zo expliciet. Het roept de vraag op of er geen aanleiding is om gelet op de huidige arbeidsmarkt al in 2022 stappen te zetten in de gewenste richting, eventueel ten laste van het financieel resultaat 2022.

De begroting 2023 en ook de meerjarenbegroting laat telkens een klein overschot zien (Begr., p. 14). Op dezelfde pagina staat ook dat in 2022 naar verwachting de Algemene Reserve het toegestane maximum van 5% van het begrotingstotaal zal overschrijden. De tekst gaat verder met een opmerking dat bekeken wordt hoe de overschotten in de tarieven te verwerken. De overschrijding van het maximum van de Algemene Reserve is iets eenmaligs. Verwerken van die overschrijding in de tarieven wekt de suggestie dat de tarieven permanent omlaag kunnen. Het geraamde positieve resultaat in de meerjarenbegroting ligt tussen 0,3% en 0,1%. Dat zou een zeer beperkte tariefaanpassing betekenen, met daarbij de vraag of dat voor alle tarieven of voor enkele tarieven geldt. U zou het bestuur in uw zienswijze kunnen meegeven om bij eventueel teruggeven van een bedrag uit de Algemene Reserve een eenvoudiger en eenmalige oplossing te zoeken.

5.2 Omgevingsdienst Twente (ODT)

De Omgevingsdienst Twente (ODT) is de organisatie die voor alle gemeenten vergunningverlening en toezicht in het ruimtelijk domein verzorgt. De begroting voor 2023 is ongeveer € 13 mln. met daarbinnen een bezuinigingsopdracht voor ruim € 0,3 mln.. Gemeenten betalen vanaf 2023 anders voor de dienstverlening omdat de grondslag verschuift van ingebrachte capaciteit (Begr., p. 8) naar geleverde prestaties. Dat kan per gemeente leiden tot verschillen ten opzichte van de tot nu toe betaalde jaarlijkse bijdragen, zeker wanneer de te leveren prestaties hoger zijn dan vooraf gedacht (Begr., p. 8).

Rode draad in zowel begroting als jaarrekening is de stijgende productie (JV, p. 7) en de werkvoorraden. Dat roept vragen op over stuurbaarheid van het takenpakket. Het hele idee achter de per 1 januari 2023 in te voeren Omgevingswet is dat er meer samenhang is en dat procedures eenvoudiger worden. De stukken van de Omgevingsdienst Twente stralen eerder het omgekeerde uit: meer en complexere taken. De centrale vraag bij de nu voorliggende stukken is daarom hoe de Omgevingsdienst denkt te kunnen sturen op de vraag naar diensten en de benodigde inzet. De opdracht die bij bureau Seinstra & Partners (Begr., p. 3) is neergelegd lijkt volgens de tekst eerder te suggereren

dat een opdracht naar benodigde capaciteit is gegeven dan een vraag hoe de productie beheersbaarder te houden.

In de jaarrekening 2021 is € 0,9 mln. extra opdrachten verwerkt (JV, p. 7) die nog bij gemeenten in rekening moeten worden gebracht. Tegelijkertijd is het financieel resultaat van ODT in 2021 € 1,0 mln. positief. Over dat overschot moet nog besluitvorming plaatsvinden. ODT zegt in de begroting (p. 45) dat de Algemene Reserve eind 2022 toereikend is. Elders blijkt dat ook het weerstandsvermogen op orde is (Begr., p. 50). Dat kan voor u aanleiding zijn om als zienswijze aan te geven dat het positieve rekeningresultaat 2021 aan de deelnemende gemeenten moet worden uitgekeerd.

Op pagina 13 van de begroting staat een verwijzing naar rapporten van de Algemene Rekenkamer over handhaving. ODT geeft aan te verwachten dat de bevindingen uit die rapporten[6] ook effect gaan hebben op de taakuitvoering van de organisatie. De vraag hierbij is: wat kan de organisatie inhoudelijk nog aan? De invoering van de omgevingswet vraagt aandacht, de werkvoorraad is hoog en is het dan realistisch om te veronderstellen dat er nog meer nieuwe taken bijkomen in een organisatie die ook zegt te kampen met problemen rond het vinden van gekwalificeerd personeel (Begr., p. 12)?

Tot slot twee meer technische kanttekeningen. In de eerste plaats zou het helpen om in de meerjarenraming (Begr., p. 46) ook de cijfers van het laatst afgesloten boekjaar en de lopende begroting voor vergelijkingsdoeleinden mee te nemen. In de tweede plaats staat op p. 11 van de begroting een passage over kostprijsberekening bij output-financiering. Hier bestaat een risico dat de organisatie op zoek gaat naar steeds nauwkeuriger en daardoor ook complexere rekenmodellen. De vraag is of de inspanningen die daarvoor noodzakelijk zijn opwegen tegen de te maken kosten. Onduidelijk is verder hoe zich de passage over kostprijsberekening verhoudt tot de eerder genoemde opdracht over de benodigde capaciteit aan Seinstra & Partners.

5.3 Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT)

Het OLCT is een GR die de onderneming Crematoria Twente B.V. bestuurt. De begroting en jaarrekening van OLCT bevatten een overzicht van bestuurskosten en het ontvangen dividend uit de onderneming.

De ambitie van de GR is om jaarlijks € 375.000 dividend te ontvangen uit de BV en die, na aftrek van kosten, uit te keren aan de deelnemende gemeenten. In 2021 is de realisatie € 150.000 en in 2020 was er geen dividend. Opvallend in de voorliggende documenten is dat er geen toelichting is waarom OLCT verwacht in 2022 weer op het niveau van € 375.000 dividend uit te komen. Verder valt op dat de jaarrekening een negatieve Algemene Reserve van bijna € 25.000 laat zien die per eind 2022 (Begr., p. 11) is omgezet naar een positief bedrag van ruim € 3.000. Gegeven de bron van inkomsten en de kosten

[6] De titels van de rapporten spreken voor zich: "Een onzichtbaar probleem, gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen" en "Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, deel 2", beide uit 2021

van OLCT kan dit niet zonder dat in 2022 de uitkering aan gemeenten daalt. Aannemende dat de dividenduitkering van de onderneming in 2022 inderdaad € 375.000 zal zijn, zou op basis van de balansprognose 2022 de uitkering aan de gemeenten in de orde van grootte van € 330.000 moeten liggen in plaats van de nu genoemde € 360.000 (Begr, p. 8).

Tot slot stond in de vorige quick scan dat de ambtelijke verwachting was dat in 2021 een notitie aan de gemeenteraden zou worden voorgelegd over de toekomst van OLCT. Daar is in het nu voorliggende jaarverslag niets over terug te vinden.

5.4 Recreatieschap Twente

Per 2022 is een afzonderlijke GR ontstaan die verantwoordelijk is voor de drie recreatiegebieden Hulsbeek, Lageveld en Rutbeek, de recreatieve routes en recreatieve fietspaden in de regio. De organisatie is formeel een Bedrijfsvoeringsorganisatie waar de colleges van B&W in vertegenwoordigd zijn, in de praktijk is er weinig verschil met een Gemeenschappelijke Regeling waar ook raadsleden in vertegenwoordigd kunnen zijn. Het Recreatieschap is een afsplitsing uit de voormalige Regio Twente. De overige taken van de Regio Twente zijn grotendeels overgegaan naar de nieuwe organisatie Samen Twente. De begroting van het Recreatieschap is ongeveer € 4 mln. per jaar. Voor de prestaties in 2021 is het nodig om de jaarrekening van Samen Twente (als min of meer opvolger van de Regio Twente) te raadplegen.

In deze quick scan ligt het accent vooral op de nu voorliggende begroting omdat er geen integrale jaarrekening bestaat. In de eerste plaats valt op dat de belangrijkste beleidsnota's die betrekking hebben op de recreatieparken ten minste 7 jaar oud zijn (Begr., p.6). Wellicht is dit aanleiding om op termijn na te denken over een actualisatie van beleidsnota's wanneer de organisatie de doorstartfase die nu aan de orde is heeft afgerond. Dat kan bijvoorbeeld ook gevolgen hebben voor het op p. 7 van de begroting genoemde bungalowpark waar de stikstofproblematiek voor vertraging zorgt. Dat laatste is des te meer van belang omdat het Recreatieschap, ook in reactie op opmerkingen bij de quick scan in 2021, meldt dat de resterende taakstelling mede ingevuld zou kunnen worden door erfpachtopbrengsten uit dat bungalowpark.

Een tweede onderwerp raakt hieraan. In de financiële begroting (p. 24) zijn meerjarig baten opgenomen van ongeveer € 1,0 mln. per jaar. Terugblikkend op de afgelopen jaren[7] is een daling van de baten te zien van € 1,3 mln. in 2019 naar € 1,0 mln. in 2021. De begroting 2022 kent een raming voor baten van € 0,9 mln. Des te opvallender is de verwachte stijging van de baten in 2023 naar ongeveer € 1,25 mln. De variatie in de verwachte baten roept de vraag op welk deel van de baten nu structureel is

[7] Op basis van de jaarrekeningen van de regio Twente 2019 en 2020 waar vergelijkbare informatie is opgenomen

en waarom het Recreatieschap duidelijk en kennelijk eenmalig meer baten in 2023 verwacht dan voor 2022 zijn geraamd.

Op pagina 29 staat een overzicht van voorgenomen investeringen. Daar valt op dat de investeringen in 2025 circa € 0,5 mln. hoger zijn dan in de andere jaren. Een verklaring ontbreekt. Zoiets zou kunnen passen in de hierboven benoemde actualisatie van de beleidsnota's.

Tot slot een opmerking rondom presentatie. Net zoals de meeste andere GRn laat het Recreatieschap een begroting op kostensoorten zien. Dat vergemakkelijkt het inzicht in de ontwikkeling van kostencomponenten. Wat hier opvalt is dat de kosten voor salarissen op € 1,4 mln. zijn geraamd en dat voor € 0,8 mln. inhuur plaatsvindt. In de beeldvorming gaat het bij inhuur veelal over consultants. Is dat hier ook het geval? Hoe verhouden de kosten voor inhuur zich tot bijvoorbeeld de inzet van vrijwilligers en mogelijk ook tot de inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt waarover in de jaarstukken 2020 van de Regio Twente (p. 37) werd gesproken?

5.5 Samen Twente

Samen Twente komt voort uit de voormalige Regio Twente. In de kern bestaat de organisatie uit drie onderdelen: GGD, Veilig Thuis Twente (VTT) en de inkooporganisatie voor zorg OZJT. Daarnaast faciliteert zij wat kleinere taken van de voormalige Regio Twente die niet elders konden worden ondergebracht. De corona-pandemie heeft veel invloed gehad op het werk van de organisatie, in het bijzonder de GGD. In financiële zin waren in 2021 € 46 mln. van de € 122 mln. lasten van Samen Twente benodigd voor corona-gerelateerde activiteiten. In een normale situatie zijn de lasten van de GGD ongeveer € 25 mln. tegenover € 73 mln. in 2021. De begroting 2023 gaat uit van een zich normaliserende situatie.

Ongebruikelijk is dat naast de begroting van de GR een addedum voor zienswijze wordt voorgelegd. Samen Twente ziet daar aanleiding toe omdat de inkooporganisatie OZJT het kerntakenpakket volgens het bestuur niet aankan. Het concrete voorstel is (zie adviesnota) om € 1,2 mln. structureel aan de begroting van OZJT toe te voegen. Daarmee zou de begroting 2023, inclusief het addendum, uitkomen op circa € 3,6 mln. (Begr p. 16), ten opzichte van € 4,6 mln. in de jaarrekening 2021 (p. 18). In de adviesnota staat op p. 4 nog wel een opmerking dat niet-kerntaken nu niet in het verzoek voor verhoging van het budget zijn opgenomen.

Inhoudelijk is de opmerking in het jaarverslag over de groei van het aantal contractpartijen naar ruim 400 (p. 15) van belang. Het ligt in de rede te veronderstellen dat daling van uitvoeringskosten bij OZJT vooral haalbaar is bij een kleiner aantal contractpartijen. Hoe zich dat verhoudt tot beheersbaarheid van de zorgkosten is daarbij een politieke afweging.

Dan de begroting en de jaarrekening. In de eerste plaats is de 'Begroting in een Oogopslag' samen met de toelichting een voorbeeld voor andere GRn. Bestuurlijk is er op basis van de toelichting wel een kanttekening te maken. Er staat voor het Meldpunt Zorgwekkend Gedrag en de Jeugdbeschermingstafels (p. 7) dat het AB heeft besloten om de projecten om te zetten in structurele activiteiten. Dat roept de vraag op of gemeenteraden hier niet over zijn geïnformeerd c.q. een zienswijze op hadden mogen indienen.

Op pagina 19 van het jaarverslag is aandacht voor Veilig Thuis Twente. Opvallend is dat hier vooral over werkprocessen is gerapporteerd, niet over de inhoud. Omdat er in de publiciteit nogal veel aandacht is (geweest) voor gedwongen uit huis plaatsingen zou het in de lijn der verwachting liggen dat in het jaarverslag hier aandacht voor is. Aandacht voor wachttijden is belangrijk, maar het achterliggende doel van een veilige leefomgeving verdient ook aandacht.

Over OZJT is al wat gezegd. In de jaarstukken staat (p. 15) dat het koersdocument van de organisatie uit 2016 stamt. Dat is wellicht niet meer helemaal actueel op basis van huidige inzichten over jeugdzorg en discussies over zorgfraude. Wellicht een reden om na te denken over actualisering van het koersdocument, voor zover de capaciteit van de organisatie dat toestaat.

Onder gebeurtenissen na balansdatum staat een opmerking over het GGiD project (JV, p. 118). Dit lijkt een signaal dat het niet goed gaat met dit IT-project. Hoe zorgt het bestuur van Samen Twente er voor dat dit project beheersbaar blijft?

Samen Twente heeft de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting aangevuld met een vorm van scenario-analyse: wat gebeurt er met het weerstandsvermogen bij een eenmalige tegenvaller (Begr., p. 35). Een mooi initiatief dat navolging verdient, omdat het inzicht geeft in de onzekerheden waarmee het weerstandsvermogen is omgeven. Bij structurele tegenvallers ontstaat discussie met gemeenten over aanvullende middelen of bezuinigingen. Daarom lijkt een scenario met structurele tegenvallers in het weerstandsvermogen bij GRn minder noodzakelijk.

Tot slot nog enkele kleinere financiële opmerkingen. In de eerste plaats staat in de aanbiedingsbrief bij de jaarstukken dat een bedrag van € 0,3 mln. nodig is voor pensioenvoorziening van voormalige DB-leden. Dat is opmerkelijk, omdat meestal wethouders en burgemeesters DB-lid zijn en voor hun rol – in ieder geval de laatste jaren - geen bezoldiging ontvangen. Dan zou een pensioenvoorziening niet nodig zijn. Maar als dat wel het geval is: wat betekent deze bevinding dan bij andere Gemeenschappelijke Regelingen?

Ten tweede is een suggestie om alle bedragen, ten minste in de tabellen, in € *1.000 uit te drukken. Dat voorkomt verwarring bij het doorlezen van de documenten. Verder zou nog een verfijning kunnen zijn om de kosten van inhuur personeel (bijvoorbeeld tabel OZJT op p. 83 Jaarverslag) af te zonderen

van de inkoop van diensten. Op die manier zijn alle personeelskosten inzichtelijk. Als laatste lijkt bij de hiervoor bedoelde toelichtende tabel niet altijd consequent met toelichtingen te zijn omgegaan. Zo is het programmaresultaat bij OZJT (p. 83) € 65.000 en is wel toegelicht en bij VTT (p. 84) met een resultaat van € 84.000 niet, met als argument dat het programmasaldo lager is dan € 0,1 mln..

5.6 Stadsbank Oost Nederland (SON)

De Stadsbank Oost Nederland verzorgt voor 22 gemeenten in Twente en de Achterhoek schuldhulpverlening. In 2021 is op een begroting van € 11,4 mln. een tekort van € 0,1 mln. gerealiseerd. Vanuit financieel perspectief is er over de jaarrekening 2021 weinig op te merken. Wel zijn er inhoudelijke aandachtspunten waar u als gemeenteraad lokaal aandacht voor kunt vragen. In de eerste plaats is positief dat de gemiddelde schuld van burgers die bij de Stadsbank aankloppen daalt (p. 63). Het kan zijn dat hier net als vorig jaar vertekening in zit als gevolg van corona. Hoe dat doorwerkt zal de toekomst leren. De Stadsbank gaf vorig jaar in reactie op een soortgelijke opmerking aan dat zij de ontwikkelingen als gevolg van corona actief volgt en daarover de colleges informeert. Uit de beschikbare informatie is ook af te leiden dat er een verschuiving lijkt op te treden naar jongere generaties (tot 40 jaar) met schulden (p. 65). De laatste bevinding is dat er sprake is van een daling van het percentage burgers dat na 3 jaar weer zelfredzaam is (p. 16). Deze trend zet zich ten opzichte van 2020 door. Deze bevindingen tezamen roepen de vraag op of er wellicht lokaal aanleiding is om aanvullende beleidsmaatregelen te nemen.

De Stadsbank zegt in de paragraaf over bedrijfsvoering in te zetten op digitalisering van processen. In de reactie op de quick scan van 2021 stelt de Stadsbank dat de organisatie altijd zorgt voor alternatieve mogelijkheden voor dienstverlening, op basis van een scan van iemands vaardigheden. Van onder andere de Sociale Verzekeringsbank is bekend dat zij afspraken hebben gemaakt met bibliotheken om mensen die minder digitaal vaardig zijn te helpen in hun contact met de SVB.[8] Is er aanleiding om bij SON en mogelijk ook andere GRn over soortgelijke aanpak na te denken of is de politieke keuze dat de desbetreffende GR daar zelf verantwoordelijkheid voor moet nemen?

Rondom de begroting van de Stadsbank zijn drie opmerkingen te maken. In de eerste plaats het uittreden van Aalten. Aalten betaalt in een keer een bedrag van € 0, 4 mln. om te kunnen uittreden. In de begroting (p. 5) staat dat de uittreding is verwerkt in de meerjarenbegroting, maar dat is niet echt transparant gemaakt. Kort gezegd: krijgen gemeenten eenmalig een meevaller in 2023 in de gemeentelijke bijdrage vanwege de betaalde compensatie of is de compensatie in de tijd gespreid verwerkt?

[8] https://pers.svb.nl/bibliotheekloket-helpt-mensen-bij-contact-met-digitale-overheid/

Ten tweede valt op dat nergens in de begroting iets is gezegd over actuele ontwikkelingen rondom energiearmoede en of gevolgen van inflatie. Het ligt in de rede dat juist een organisatie als SON hier direct de gevolgen van gaat zien. Wellicht een punt voor tussentijdse terugkoppeling vanuit het Algemeen Bestuur later in 2022.

De laatste opmerking raakt de personele bezetting. In 2021 was de formatie volgens het jaarverslag (p. 25) 137 fte. In de meerjarenbegroting is de geraamde formatie 125 fte (Begr., p. 24). Elders in de begroting staat een claim voor € 0,3 mln. extra personeel (Begr., p. 9). Dat lijkt niet te sporen met de hiervoor genoemde krimp in de formatie. Bovendien lijkt met deze claim een soort van voorschot te worden genomen op de op pagina 4 genoemde vernieuwing van het financiële model van de organisatie.

5.7 Veiligheidsregio Twente (VRT)

Net als Samen Twente heeft de Veiligheidsregio een visuele samenvatting van prestaties gemaakt. Dat werkt richting burgers en ook raadsleden om snel inzicht te krijgen. In dit geval is die samenvatting pas aan het slot in plaats van aan het begin van de jaarrekening geplaatst en is er nog ruimte voor verbetering door ook kort iets over financiën te zeggen.

De VRT heeft in 2021 een positief resultaat gerealiseerd van € 1,3 mln. op een totale begroting van € 61 mln.. Het overgrote deel van die middelen (circa € 53 mln. exclusief safety campus) zijn bestemd voor de brandweer. In de toelichting bij de verschillende onderdelen van de jaarrekening is het incidentele of structurele karakter van mee- en tegenvallers duidelijk gemaakt. Dit kan als inspiratiebron dienen voor andere GRn. Inhoudelijk is relevant dat in de jaarrekening is gerapporteerd dat er bij de brandweer sprake is van een verschuiving in de hulpverlening van traditioneel brand bestrijden naar andere vormen van hulpverlening zoals rondom water- en stormschade (JV, p. 23). Wellicht is dat een punt om nader bij stil te staan en de consequenties op termijn daarvan voor de organisatie en de betrokken gemeenten te doordenken.

In de begroting valt op dat de meerjarenbegroting een andere doorlooptijd kent dan de investeringsplanning. De meerjarenbegroting voldoet aan de wettelijke eisen en kijkt tot en met 2026, de investeringsbegroting gaat niet verder dan 2024. De vraag is op welke manier deze keuze gevolgen heeft voor de kapitaallasten in het meerjarendeel van de begroting vanaf 2025. Daarnaast valt op dat de investeringsambities hoger liggen dan de realisatie: er is sprake van vertraagde levering van voertuigen en ook van vertraagde oplevering van gebouwen (JV, p. 70).

Op pagina 27 van de begroting staat het voornemen om een aanbesteding voor natuurbrandvoertuigen voor te bereiden. Dat valt op omdat in 2019 zes soortgelijke nieuwe voertuigen

in gebruik zijn genomen (JV2019, p. 22). Is hier sprake van uitbreidings- of vervangingsinvesteringen en wat betekent dit dan voor toekomstige begrotingen?

Op pagina 8 van de begroting staat een passage over cyberweerbaarheid. Onduidelijk is of dit een beleidswens van het bestuur van VRT is of dat er landelijke richtlijnen voor zijn om hier ook in veiligheidsregio's aan te werken. Verderop komt bij GHOR dit thema ook terug (Begr., p. 18) maar lijkt het meer over de interne organisatie dan over hulpverlening te gaan. Het roept de vraag op of dit onderwerp een thema is voor het wettelijk voorgeschreven beleidsplan en hoe zich dit verhoudt tot de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's. Hoe ziet de VRT de rol van de gemeenteraden in de besluitvorming over aanpassingen in het takenpakket van de organisatie?

Bij ODT is al iets gezegd over de invoering van de Omgevingswet. Op p. 44 van de begroting van VRT staat een claim van structureel € 0,8 mln. opgenomen voor de taken van VRT in relatie tot de Omgevingswet. Mede in het licht van de toenemende werkzaamheden van ODT en de financiële gevolgen daarvan is het te overwegen om afstemming te zoeken tussen ODT en VRT over de benodigde financiële middelen.

6 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.

6.1 Businesspark XL Almelo

De provincie en de gemeenten Almelo, Borne, Hengelo en Enschede werken samen bij de totstandkoming van een groot bedrijventerrein tussen de A35 en de zijtak Almelo van het Twentekanaal. Dit project loopt al sinds 2005 en kende veel aanloopproblemen. In 2017 publiceerde de Rekenkamer OostNederland een rapport over dit bedrijvenpark. Destijds waren de vooruitzichten niet positief en werden verbetermaatregelen voorgesteld. Per 1 januari 2017 was nog een verlies van ruim € 24 mln. op Netto Contante Waarde (NCW) [9] berekend en zou het project doorlopen tot 2036.

Per 1 januari 2022 ziet de wereld er heel anders uit. Inmiddels is 62% van het gebied uitgegeven aan bedrijven, voor 35% is sprake van overeenkomsten tot uitgifte in de komende jaren en voor de resterende 3% zijn gesprekken gaande. In financiële termen van een verlies van € 24 mln. NCW in 2017 (jaarverslag 2016 Businesspark XL) naar een geraamde winst van ruim € 7 mln. bij laatste gronduitgifte in 2025 met een marge van plus of min € 4 mln. In het accountantsrapport dat bij de stukken is gevoegd kunt u lezen dat de accountant deze berekeningen aanvaardbaar acht (p. 10).

In 2021 moet op grond van boekhoudregels een deel van de genoemde € 7 mln. winst in de rekening van baten en lasten terechtkomen. De berekening daarvan vindt u terug op pagina 23 van de jaarrekening. Het bestuur van de GR stelt voor om de winst uit te keren aan de samenwerkingspartners.

Het belangrijkste risico bij de toekomstige exploitatie van het bedrijventerrein is het feit dat een belangrijk deel van de grond op basis van jaarlijkse erfpacht-betalingen is uitgegeven. In de nu voorliggende begroting 2023 is de boekwaarde van de erfpachtgronden voor het jaar 2023 € 5 mln. hoger dan bij de begroting 2022. Het bestuur stelt desondanks dat het risicoprofiel voor grondexploitatie erfpacht en de daarvoor opgebouwde reserve € 1 mln. voldoende is (p. 19 begroting 2023).

In de begroting zijn geen verwijzingen te vinden naar de onzekerheden door de oorlog in Oekraïne die mogelijk invloed kunnen hebben op bedrijvigheid op middellange termijn. Dit kan betekenen dat het risico op tekorten bij bedrijfsbeëindiging groter is dan voorheen ingeschat. Omdat de financiering van het bedrijventerrein volledig met geleend geld plaatsvindt, zou een risicobeheersingsmaatregel kunnen zijn om de winst die op basis van de NCW-berekening is of wordt gerealiseerd te gebruiken om

[9] Dit is simpel gezegd een methode om in de toekomst uit te geven of te ontvangen geld terug te rekenen naar de euro van dit moment, in dit geval dus 2017.

een deel van de schulden af te lossen in plaats van uit te keren aan de deelnemende partijen. Iets verder in de tijd volgen dan de winstuitkeringen uit de jaarlijkse erfpacht exploitatie die nu ook in de meerjarenbegroting staan. U zou op dit punt een zienswijze kunnen indienen om het bestuur van de GR te vragen de voor en nadelen van gedeeltelijke verlaging van de schulden als risico-beheersingsinstrument in het licht van de actuele politiek omstandigheden te heroverwegen.

6.2 SWB Midden Twente

SWB Midden Twente is de organisatie waar mensen met afstand tot de arbeidsmarkt al dan niet onder begeleiding deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. SWB is een GR van Borne, Hengelo en Hof van Twente en heeft daarnaast mensen uit Dinkelland en Haaksbergen in dienst.

Met de invoering van de participatiewet en het afsluiten van de toegang tot de Wet Sociale Werkvoorziening in 2015 verandert de doelgroep van SWB. Volgens het bestuur vraagt de nieuwe doelgroep 'beschut werk' intensievere begeleiding (JV., p. 7) en wellicht andere verdienmodellen. Dit sluit aan bij opmerkingen in de quick scan die in 2021 is gemaakt.

Het bestuur van SWB kondigt een nieuwe strategienota (JV, p. 6) aan. De begroting 2023-2026 is nog wel gebaseerd op de nog lopende strategienota uit 2018. In de begroting is op dit punt ook een relevante verwijzing terug te vinden: SWB vraagt zich af of de organisatie ook andere doelgroepen moet bedienen (Begr. p. 7). Voor u als raad geldt hier dat u uw college en SWB kunt vragen via een zienswijze of zelfs eerder actief betrokken te worden bij de te maken keuzes rondom de nieuwe strategienota.

Het financiële resultaat is bij de jaarrekening voldoende toegelicht: ondanks corona een positief resultaat van € 0, 6 mln. bij een begroting van € 37 mln., duidelijk beter dan de oorspronkelijke begroting. In de toelichtende paragrafen zijn twee opmerkelijke zaken te benoemen. In de eerste plaats benoemt SWB de samenwerkingspartners die van belang zijn bij de dienstverlening maar niet formeel als verbonden partij kwalificeren (JV, p. 8-9). Dat past bij de opmerkingen in hoofdstuk 4 waarin aandacht is gevraagd voor bestuurlijk relevante samenwerkingen die buiten de definitie van verbonden partij vallen. Het tweede punt gaat over de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. In de tekst staat (JV, p. 8) dat er geen voorziening voor onderhoud kapitaalgoederen bestaat. Uit de balans valt af te leiden dat er voor circa € 2,4 mln. vastgoed en installaties (JV, p. 18) in bezit van SWB is. Dat roept de vraag op of de keuze voor onderhoud uit de lopende budgetten betalen houdbaar is. In 2019 heeft de commissie BBV een notitie over vaste activa geschreven met regels over dit onderwerp. Wellicht aanleiding om die notitie mede te gebruiken bij de keuzes die SWB bij de komende strategische nota gaat maken.

In financiële zin zijn er twee opmerkingen bij de begroting te plaatsen. In de eerste plaats is dat het signaal van het bestuur van SWB dat onduidelijk is hoe hoog de budgetten voor de participatiewet volgend jaar zullen zijn (Begr., p. 8) en het bijbehorende signaal van de oplopende inflatie die extra

onzekerheid met zich meebrengt (Begr., p. 13). Gegeven dat er voor 2023 al een tekort van € 0,6 mln. is ingeboekt en voor 2024 nog een keer € 0,4 mln. (Begr., p. 16) kunnen extra tegenvallers het eigen vermogen verder aantasten. Het bestuur brengt de tekorten in 2023 en 2024 ten laste van de algemene reserve (Begr., p. 17). Terugkijkend op de begroting 2022 stond er destijds voor 2022 een tekort van € 0,4 mln. geraamd. Dat tekort is volgens de inschatting in de begroting 2023 opgelopen naar € 1,4 mln. (Begr., p. 17). Mocht een soortgelijke ontwikkeling zich ook in 2023 voordoen, dan blijft er relatief weinig van de algemene reserve en weerstandsvermogen over. De jaarrekening 2021 liet overigens zien dat het resultaat in dat jaar uiteindelijk beter was dan verwacht. Wellicht is er vanwege de grote verschillen tussen oorspronkelijke begroting en de nu verwachte realisatie 2022 aanleiding voor tussentijdse informatievoorziening van de colleges richting gemeenteraden.

Het tweede financiële punt betreft de investeringen. SWB maakt zoals het zelf zegt (Begr., p. 17) geen integrale meerjarenbalans. Hierboven is al gebruik gemaakt van de meerjarenprognose voor het eigen vermogen. Uit de meerjarengegevens is ook af te leiden dat op jaarbasis tot en met 2024 investeringen van € 1,8 mln. zijn geraamd en daarna jaarlijks € 1,2 mln. (Begr., p. 22). Uit meerjarengegevens bij de begroting is ook af te leiden dat de afschrijvingen op jaarbasis onder de bedragen voor investeringen liggen. Dat betekent dat er geld van elders moet komen om de investeringen te financieren. Onduidelijk blijft hoe SWB dat denkt te realiseren en welke gevolgen dat voor de voorliggende begroting heeft.

Tot slot een opmerking over presentatie. De begroting (Begr., p. 15-16) en de jaarrekening maken in de kosten een onderscheid tussen ambtelijk (professioneel) personeel en WSW-personeel. De verhouding tussen die twee is ongeveer € 13 mln. professionals en € 13 mln. WSW. De gekozen opstelling roept vragen op over de kosten van de medewerkers die onder 'nieuw beschut' kwalificeren. Daarnaast wekt deze opstelling de indruk dat er veel ondersteunend personeel binnen SWB beschikbaar is. Pas uit de verdeling naar taakvelden blijkt dat de zogenaamde overhead (JV, p. 32) en de bijlage A in de begroting is iets terug te vinden over de verhouding directe en indirecte kosten en personeelsleden. Wellicht is hier ruimte voor verdieping op het onderdeel 'beschut werk'.

6.3 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.

Het onderdeel grondexploitatie woningbouw verloopt goed. Uit de stukken blijkt dat de verwachting is dat in 2025 het laatste perceel zal zijn verkocht (Grondexploitatie, openbaar, p. 17; Begr., p. 29).

De grondexploitatie voor bedrijventerreinen kent knelpunten. In het programmaplan (Begr, p. 6-7) is vermeld dat het bestemmingsplan zoals het er nu ligt geen productie-activiteiten toestaat. Daarnaast is er sprake van problemen rondom het verwerven van rechten om stikstof uit te stoten (Begr, p.7) en zijn andere bestemmingsplannen vernietigd of liggen nog bij de rechter. Het bestuur van TBT heeft in 2021 besloten om de looptijd van de grondexploitatie voor het bedrijventerrein met twee jaar te verlengen naar 2031 (Begr, p. 17). Uit de meerjarenraming bij de grondexploitatie (p. 9-10) blijkt dat het merendeel van de opbrengsten pas in dat laatste jaar is ingeboekt. De accountant noemt in haar verslag (p. 22) die inschatting van het bestuur optimistisch, maar wel onderbouwd met een extern rapport van een vastgoedspecialist.

Het derde onderdeel bestaat uit de aan de luchtvaart gerelateerde diensten. Enerzijds is er meer vliegverkeer in 2021 geweest dan in het jaar daarvoor (JV, p. 14), anderzijds speelt hier ook het stikstof debat en andere juridische kwesties. Uit de begroting (p. 12) blijkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet kan instemmen met de kwalititeit van de bermen naast de landingsbaan. Dat punt is een nieuwe ontwikkeling – dat de kwaliteit van de bermen object van onderzoek is, was wel bekend – en is niet opgenomen in de risicoparagraaf. Ook het signaal dat de landingsbaan dringend onderhoud nodig heeft is een tegenvaller. Enkele jaren geleden (Begr, p. 12) werd nog verwacht dat pas in 2032 een investering in de orde van grootte van € 4,2 mln. nodig zou zijn. Wat dit gaat betekenen is volgens het bestuur van TBT nu nog niet te zeggen. Daarnaast loopt nog een juridische procedure rondom zogenaamde turnpads. Dit is een uitvloeisel van het tijdelijk parkeren van grote vliegtuigen ten tijde van de corona pandemie. De betrokken partijen ILT en TBT hebben afgesproken zich in deze zaak te houden aan de uitspraak van de bestuursrechter.

Vorig jaar is naar aanleiding van de financiële resultaten in 2020 versneld een evaluatie van het toekomstperspectief voor de luchthaven opgestart. Uit de nu voorliggende begroting blijkt dat bestuurlijke besluitvorming daarover eind 2022 is gepland (Begr, p. 10). Opvallend is dat in dezelfde begroting staat vermeld dat de directie zorgen heeft dat dit besluitvormingsproces leidt tot het mislopen van kansen voor de luchthavenontwikkeling (Begr, p. 6).

Vanuit de positie van de gemeenteraad (en Provinciale Staten) is een zienswijze bij het begrotingsvoorstel TBT denkbaar. Op de deelbegroting woningbouw is geen zienswijze nodig. Op het onderdeel bedrijventerrein zou u TBT kunnen vragen welke gevolgen een vertraging in investeringen zou hebben, rekening houdend met de inflatie van dit moment en het verwachte perspectief van gronduitgiftes, mede gezien de nog openstaande juridische procedures. Rondom de luchthaven zou u

kunnen vragen de signalen over noodzakelijk onderhoud aan de landingsbaan en het standpunt van ILT rondom de bermen van de landingsbaan mee te nemen in het nog lopende evaluatie-onderzoek. Daarbij lijkt ook een vraag passend of nu alle mogelijke technische tegenvallers in kaart zijn gebracht.