

Quickscan verbonden partijen

J. de Kruijf, in samenwerking met F. Galesloot

In opdracht van de rekenkamercommissies van de gemeenten
Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal



Gemeente  Enschede



Inhoud

1 Inleiding	3
2 Algemene aandachtspunten	4
2.1 Vitale infrastructuur	4
2.2 Bekostiging	4
2.3 Algemene bevindingen	5
2.3.1 Weerstandsvermogen	5
2.3.2 Overhead	6
2.3.3 Toelichting op baten	6
2.3.4 Kasstromen en financiering	6
3 Quick Scan per verbonden partij	7
3.1 Regio Twente	8
3.1.1 Bekostiging	9
3.1.2 Jaarrekening 2016	9
3.1.3 Begroting 2018	11
3.2 Veiligheidsregio Twente	14
3.2.1 Bekostiging	14
3.2.2 Jaarrekening 2016	15
3.2.3 Begroting 2018	16
3.3 Stadsbank Oost-Nederland	18
3.3.1 Bekostiging	18
3.3.2 Jaarrekening 2016	18
3.3.3 Begroting 2018	19
3.4 Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente	21
3.4.1 Bekostiging	21
3.4.2 Jaarrekening 2016	21
3.4.3 Begroting 2018	22
3.5 Openbaar lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente	24
3.5.1 Bekostiging	24
3.5.2 Jaarrekening 2016	24
3.5.3 Begroting 2018	24
3.6 Twence	26
3.6.1 Bekostiging	26
3.6.2 Jaarrekening 2016	26

3.6.3 Begroting 2018.....	26
3.7 Openbaar lichaam Crematoria Twente	27
3.8 Twentebedrijf	28
3.9 Twente Milieu.....	29
3.10 Euregio.....	30

1 Inleiding

Voor u ligt het resultaat van een quick scan die de gezamenlijke rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben laten uitvoeren op de begrotingen 2018 en de jaarstukken 2016 van de tien belangrijkste verbonden partijen in de regio. Deze notitie is opgesteld door J. de Kruijf (extern lid Rekenkamercommissie Enschede) in samenwerking met F. Galesloot als co-onderzoeker (extern lid Rekenkamercommissie Almelo). Vanuit het secretariaat van de Rekenkamer commissie Enschede is op eerdere versies van dit rapport commentaar geleverd.

U bent bij brief van 21 maart 2017 over deze quick scan geïnformeerd. De vraag die centraal staat luidt als volgt:

Wat zijn de belangrijkste constatering op de financiële positie en de taakuitvoering van verbonden partijen in de desbetreffende jaarstukken 2016 respectievelijk de begrotingen 2018 die van belang zijn voor de oordeelsvorming door de gemeenteraden over de verbonden partijen?

In de brief is vermeld dat 10 verbonden partijen zullen worden onderzocht. Zoals u bekend is, heeft op 20 april de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van Twence plaatsgevonden. In die vergadering is gesproken over twee vragen, te weten de mogelijke toetreding van de stad Münster als aandeelhouder van Twence en de vraag of Twence in publieke handen zou moeten blijven. De beoordeling van Twence in paragraaf 3.6 moet in die context worden gelezen.

Verder bleek dat van een aantal verbonden partijen geen documenten beschikbaar waren of, zoals bij Twentebedrijf, geen afzonderlijke begroting is gemaakt. Daarmee kon de ambitie om de financiële stukken van alle tien de oorspronkelijk beoogde verbonden partijen te beoordelen niet worden gerealiseerd. Desondanks zijn wij van mening dat u met de voorliggende informatie een instrument in handen heeft om vragen te kunnen stellen of uw opvattingen kunt ventileren over de belangrijkste organisaties.

2 Algemene aandachtspunten

Verbonden partijen voeren verschillende typen taken uit die altijd zijn gekoppeld aan een publiek belang. Het is aan het bestuur van de verbonden partij om te sturen op realiseren van taken en het beheersen van de begroting. Hoe dat moet gebeuren en hoe een gemeenteraad daar naar zou kunnen kijken hangt onder andere af van wie er betaalt voor dienstverlening en hoe belangrijk publiek eigendom van een bepaalde organisatie is. Zonder al te theoretisch te worden willen we daar hieronder een paar korte opmerkingen over maken.

2.1 Vitale infrastructuur

In 2009 hebben gemeenten en provincies de energieproductiebedrijven (NUON en Essent) verkocht aan buitenlandse partijen. Het netwerk bleef in openbare handen bij de regionale netbeheerders. Inwoners kiezen bij de inkoop van energie niet voor een energieproductiebedrijf, maar voor een leverancier die stroom afneemt van één van de producenten. Het is maar de vraag of het verkopen van productiebedrijven een goede keuze is geweest in het licht van de noodzakelijke energietransitie: het openbaar bestuur zit in ieder geval niet meer rechtstreeks aan de knoppen.

In 2013 ontstond ophef over de mogelijke verkoop van KPN aan een Mexicaanse investeerder. Kern van het debat was dat het vaste net van KPN daarmee in buitenlandse handen zou vallen terwijl juist dat net wordt gebruikt voor onder andere het alarmnummer van de hulpdiensten 112 en defensietaken.

De voormalige lokale kabelbedrijven (centrale antenne) zijn inmiddels vrijwel volledig in handen van Ziggo, een Amerikaanse onderneming die op zijn net – anders dan KPN – geen concurrentie hoeft toe te laten.

Deze drie voorbeelden laten zien dat waar sprake is van een natuurlijk monopolie privatisering het publieke belang zou kunnen bedreigen. Gemeenten en provincies hebben op dit moment nog belangen in het energienet en de watervoorziening. Dit zijn typisch sectoren waar publiek bezit van het net van vitaal belang kan zijn. Maar ook andere infrastructuur (bijvoorbeeld havens, spoorwegnet en afvalverwerkingsbedrijven) kunnen als vitale sectoren worden gekwalificeerd omdat ze lokatiegebonden en monopolistisch van karakter zijn. Dat wil niet zeggen dat dergelijke organisaties moeten worden bestuurd als een publiekrechtelijke organisatie, maar wel dat de eigendomsrechten wellicht beter in publieke handen kunnen blijven om directe zeggenschap te kunnen blijven uitoefenen.

2.2 Bekostiging

Behoudens het grondbedrijf en bij burgerzaken (denk aan paspoorten) heeft een gemeente nauwelijks taken waarbij directe prestaties tegen betaling aan individuele burgers worden geleverd. Onder invloed van moderne bedrijfsvoeringstechnieken wordt op veel plaatsen in het openbaar bestuur gewerkt met kostprijzen en tarieven. Ook worden regelmatig kosten doorberekend. Daardoor lijkt een situatie te ontstaan waarbij sturing plaatsvindt op tarieven en kostprijzen. Alleen al de discussies die in de decentralisaties van WMO en Jeugdzorg bestaan over prijzen per product versus budgetafspraken laat zien dat sturing op kostprijzen niet altijd het gewenste resultaat oplevert. Op basis van een analyse van takenpakketten en afnemers kan een beoordeling worden gemaakt van de vraag of sturing op budgetten, danwel sturing op omzet en financieel resultaat leidend zou moeten zijn. De kern is dat alléén wanneer echt individuele diensten aan inwoners worden geleverd die door de inwoner zelf direct worden betaald, sturing op omzet en kostprijzen mogelijk is. In alle andere gevallen is het door de gemeenteraad bepaalde budget leidend, ook als het wel mogelijk is om kostprijzen voor diensten te bepalen. Het onderstaande schema kan daarvoor als uitgangspunt dienen.

Tabel 1: Gebruiker en bekostiger van dienstverlening toegepast op verbonden partijen

		Opdrachtgever	Bekostiger	Voorbeeld
Gebruiker	Interne dienstverlening	Wethouder	Algemene middelen	Twentebedrijf
	Samenleving	Wethouder	Algemene middelen	GGD, Veiligheidsregio
		Wethouder	Collectieve heffing	Omgevingdienst Twente (in oprichting)
	Individu			
		Wethouder	Algemene middelen	Stadsbank Oost Nederland
		Wethouder	Collectieve heffing	Twente Milieu
		Inwoner	Individuele prijs	Crematorium Twente

Op basis van het schema kan per verbonden partij worden bepaald of het budget of de omzet van een organisatie leidend is en wat dat zou kunnen betekenen voor de vermogenspositie van de desbetreffende verbonden partij. In het algemeen geldt dat een budget gestuurde organisatie minder risico voor de continuïteit van de organisatie kent en daarom ook met lagere algemene reserves kan volstaan. Ter illustratie: de dienstverlening van Belastingkantoor Twente wordt betaald uit algemene middelen van gemeenten op basis van kostprijzen als instrument voor doorbelasting van kosten en is relatief stabiel. Bij Crematorium Twente kan van jaar op jaar een verschil ontstaan als mensen kiezen voor meer of minder crematies. Er zijn dan wat meer reserves nodig om tegenvallende aantallen crematies op te vangen zonder een financieel beroep te moeten doen op de deelnemende gemeenten. Vanuit dit perspectief wordt voor elk van de in deze notitie besproken verbonden partijen over de bekostiging gesproken.

2.3 Algemene bevindingen

Met deze quick scan van meerdere verbonden partijen ontstaat ook ruimte om een enkele overstijgende opmerking te maken die op meerdere verbonden partijen van toepassing is. We benoemen er drie: weerstandsvermogen, overhead, toelichtingen op baten en kasstroom overzicht en financiering.

2.3.1 Weerstandsvermogen

Bij verschillende grotere gemeenschappelijke regelingen (Regio, Veiligheidsregio en GBT) komen verschillende benaderingen en normen voor weerstandsvermogen aan de orde. In sommige gevallen is er voldoende weerstandscapaciteit, in andere gevallen juist weer niet. Vanuit het perspectief van de afzonderlijke gemeenten is het vreemd dat er is gekozen voor verschillende benaderingen. Ofwel men kiest consequent voor een beperkt weerstandsvermogen waarin alleen tot op zekere hoogte omzetverschillen over de jaren worden opgevangen, ofwel men kiest consequent voor toereikend weerstandsvermogen bij de desbetreffende verbonden partij zodat de gemeentebegroting niet verder wordt belast. Een uitzondering voor deze keuze-opties lijkt wenselijk wanneer zoals bij GBT gemeenten diensten afnemen maar niet participeren in de GR terwijl de risico's terecht komen bij de gemeenten die wel in de GR participeren. Op dit punt zou u uw college kunnen vragen in overleg met de andere gemeenten – vanuit het gemeenteperspectief – een consistent beleid voor weerstandsvermogen bij verbonden partijen te formuleren.

2.3.2 Overhead

Bij de grote verbonden partijen blijkt het percentage overhead ten opzichte van de lasten volgens de uniforme definitie van BBV in de begrotingen 2018 in het algemeen ruim boven het overheadpercentage van de drie grote gemeenten te liggen. U zou uw college kunnen vragen om in bredere zin onderzoek te laten doen naar de ontwikkeling van de overhead van de verbonden partijen gericht op lastenreductie of beheersing van de overheadkosten.

2.3.3 Toelichting op baten

De meeste verbonden partijen worden hoofdzakelijk bekostigd door de gemeentelijke bijdragen. Op verschillende plaatsen bij met name de Gemeenschappelijke Regelingen komen ook andere baten in de begrotings- en verantwoordingsoverzichten voor. In het algemeen zijn daar nauwelijks toelichtingen op gegeven zodat moeilijk te begrijpen valt wat de structurele relevantie van die baten is en waar ze vandaan komen.

2.3.4 Kasstromen en financiering

Wat opvalt zijn de grote verschillen in de liquiditeitspositie van verbonden partijen. Sommige hebben veel geld in kas, andere hebben nagenoeg alleen maar schulden. Dat roept vragen op over de mogelijkheden voor financiering en de gevolgen die dat eventueel heeft voor investeringen. Bij de verbonden partijen die volgens BBV moeten rapporteren ontbreekt daarbij een kasstroom overzicht, een instrument dat zicht geeft op de vraag of er voldoende geld binnen komt voor de gewone bedrijfsvoering en hoeveel geld er voor investeringen beschikbaar komt. Beter inzicht in kasstromen en financiering kan voorkomen dat u als raad op enig moment voor verrassingen komt te staan wanneer een verbonden partij onmiddellijk geld nodig heeft.

3 Quick Scan per verbonden partij

In deze paragraaf komen specifieke bevindingen per verbonden partij aan bod. We beginnen met een korte beschrijving van de organisatie vanuit het perspectief van bekostiging om daarna op specifieke bevindingen in jaarstukken respectievelijk begroting in te gaan. Waar mogelijk wordt ook aandacht besteed aan informatie over effecten van beleid. Hierbij hoort de kanttekening dat een Quick Scan alleen hoofdlijnen kan benoemen die voor alle betrokken gemeenten gelden. Het is aan u als raadsleden om zo nodig te beoordelen of er in uw gemeente bijzondere afspraken zijn gemaakt die de aandacht behoeven.

3.1 Regio Twente

De Regio Twente voert een gemengd pakket van taken uit waarbij gezondheidszorg (hoofdzakelijk GGD) in formatie en financieel belang de belangrijkste is. In tabel 1 hieronder worden baten en lasten exclusief mutaties reserves en gemeentelijke bijdragen gepresenteerd.

Tabel 2: Baten en lasten Regio Twente exclusief mutaties reserves en gemeentelijke bijdragen (€ * 1.000)

	Rekening 2015		Begroting 2016 (na wijziging)		Rekening 2016		Begroting 2018	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Gezondheidszorg	6.480	23.699	6.217	24.135	6.113	24.177	6.391	18.253
Leefomgeving	4.503	8.630	1.666	5.443	2.195	6.168	9.474	11.643
OZJT (jeugd en zorg)	5.948	9.489	0	4.456	30	4.585	187	4.062
Coalition of the willing	0	0	659	2.334	2.059	3.841	618	1.362
Bedrijfsvoering	5.505	5.690	54	1.602	671	3.091	94	624
Overhead							3.692	13.907
Financiering	35	0	0	0	154	120	0	0
<i>Subtotaal</i>	<i>22.472</i>	<i>47.507</i>	<i>8.597</i>	<i>37.970</i>	<i>11.222</i>	<i>41.983</i>	<i>20.457</i>	<i>49.854</i>
Agenda van Twente	9.162	11.935	8.021	8.021	8.014	8.137		
Totaal	31.634	59.442	16.618	45.991	19.236	50.120	20.457	49.854

Het saldo van baten en lasten wordt via mutaties in de reserves en de gemeentelijke bijdragen afgedekt. De verschillen die ontstaan door de Agenda van Twente blijven daarbij buiten beschouwing. Tabel 3 geeft op totaal niveau inzicht in mutaties in de reserves en de gemeentelijke bijdragen.

Tabel 3: Saldo taken Regio Twente en gemeentelijke bijdragen

	Rekening 2015	Begroting 2016 (na wijziging)	Rekening 2016	Begroting 2018
a. Saldo lasten en baten (subtotaal tabel 1)	€ 25.035	€ 29.373	€30.761	€ 29.397
b. Mutaties reserves	€ 393	€ 0	€ 1.922	- € 87
c. Gemeentelijke bijdragen	€ 25.992	€ 29.373	€ 29.373	€ 29.484
Saldo (a+b-c)	€ 1.350	0	€ 534	0

3.1.1 Bekostiging

Het merendeel van de activiteiten van de regio wordt bekostigd uit algemene bijdragen van de gemeenten, daarnaast is een deel bekostigd uit opdrachten van gemeenten en een deel uit betalingen voor individuele dienstverlening aan inwoners. Hoe de verhouding precies ligt is uit de stukken niet te achterhalen behoudens dat circa 60% uit algemene bijdragen komt (gemeentelijke bijdragen; tabel 3 onder c.). In deze context is sturing op toegestane budgetten van groot belang. Het eigen vermogen van de Regio kan klein zijn, omdat het risico van het takenpakket vooral bij de gemeenten zelf ligt.

3.1.2 Jaarrekening 2016

In deze paragraaf benoemen we de meest opvallende bevindingen. We beginnen met inhoudelijke aspecten, daarna kijken we ook naar de financiële verantwoording.

Inhoudelijk:

1. In het algemeen geldt dat de jaarstukken van de Regio Twente weinig effect- en prestatiegegevens bevatten. Alleen bij het domein Gezondheidszorg (GGD) zijn wat productiegegevens opgenomen, maar welke resultaten dat heeft gehad blijft onduidelijk. Bij het onderzoek naar de Stadsbank door de gezamenlijke rekenkamers zijn onlangs soortgelijke opmerkingen gemaakt. U zou uw college kunnen vragen bij de Regio Twente in te brengen om een verbeterslag te maken op het terrein van effect- en prestatiegegevens.
2. Gezondheidszorg is met afstand de belangrijkste taak binnen de Regio Twente. In het jaarverslag wordt op p. 68 gesproken over de gevolgen van dalende kinderaantallen. In dezelfde passage wordt gesproken over het toenemend aantal asielzoekers dat tot nieuwe taken op het terrein van gezondheidszorg leidt. Deze verschuivingen in de dienstverlening kunnen grote gevolgen hebben voor de benodigde kennis en vaardigheden binnen het domein gezondheidszorg. U zou uw college kunnen vragen hoe binnen de Regio Twente wordt omgegaan met de verschuivingen in het takenpakket voor gezondheidszorg en welke strategische keuzes daarbij worden gemaakt.
3. Eén van de activiteiten binnen de Regio Twente is het beschikbaar stellen van investeringsmiddelen in revolverende fondsen (p. 18 respectievelijk p. 54). De feitelijke uitvoering daarvan ligt in handen van PPM Oost.
 - a. Onlangs heeft de Rekenkamer Oost Nederland een [onderzoek](#) uitgevoerd naar de manier waarop de provincie Overijssel met revolverende fondsen omgaat. Dat rapport had een kritische toonzetting over mandaten en transparantie van de gerealiseerde investeringen. Ook bij de Regio Twente is in het jaarverslag moeilijk te achterhalen of

financiering is verstrekt aan bedrijven die daar volgens de vooraf vastgelegde afspraken voor in aanmerking zouden kunnen komen (het investeringsmandaat¹). Opvallend is dat ondanks verliezen (p. 54) het eigen vermogen van de fondsen stijgt. Opvallend is ook dat in 2016 ongeveer € 0,9 mln is afgeboekt op in totaal € 2,7 mln boekwaarde van het Innovatiefonds Twente (p. 92). Ook dat roept vragen op over het gedefinieerde mandaat voor investeringen omdat het er op lijkt dat relatief grote toekenningen voor projecten worden gedaan ten opzichte van het totaal beschikbare budget. U zou in overweging kunnen nemen uw college te vragen om de inhoud van investeringsmandaten die de Regio Twente heeft opgesteld te laten evalueren vanuit het perspectief van risicomanagement en de vraag of het mandaat aansluit bij de doelstellingen die de gemeenten hebben geformuleerd. Een evaluatie van gerealiseerde beleidseffecten is gezien de start van de fondsen in 2014 wellicht nu nog wat te vroeg.

- b. Los van de vraag over de investeringsmandaten ontbreekt het in het jaarverslag ook aan informatie over de gerealiseerde effecten van de inzet van investeringsfondsen (p. 62). Wellicht is dit nog aan de vroege kant, maar u zou uw college in het AB kunnen laten inbrengen dat beoogde of feitelijke prestaties van investeringsfondsen transparant worden gemaakt.
 - c. Als derde punt rondom de investeringsmandaten zijn de kosten van beheer niet terug te vinden. Bekend is dat dit soort fondsen relatief duur is, waarbij ook vaak geldt hoe kleiner de schaal hoe duurder het mandaat. Gezien de omvang van de Twentse fondsen zou u het college in het AB kunnen laten inbrengen een onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van samenwerking met de provincie gericht op zowel effectiviteit als efficiëntie van het beheer van de fondsen.
4. In de jaarstukken wordt vermeld dat een nadere verdiepingsslag nodig is over het nut en de noodzaak van reserves en voorzieningen (p. 46). In de statuten staat (art. 29) dat jaarlijks het werkelijk verschuldigde bedrag voor de afzonderlijke gemeenten wordt opgenomen. Het storten of onttrekken aan reserves binnen de regio raakt daarmee ook aan uw budgetrecht. Om die reden zou u uw college kunnen vragen om voorafgaand aan de besluitvorming over de door de Regio bedoelde verdiepingsslag over reserves en voorzieningen uw visie als raad op het voorstel van de Regio te kunnen geven. Hierbij dient ook de algemene opmerking in paragraf 2.3.1 over het weerstandsvermogen te worden meegenomen.

Financieel-technisch

1. De jaarrekening Regio Twente sluit volgens de stukken met een positief resultaat van € 410k na alle mutaties reserves en exclusief correctie voor de voorfinanciering van de Agenda van Twente (p. 11). Inclusief correctie voor de voorfinanciering Agenda van Twente is het saldo € 534k.
 - a. Om deze opstelling te doorgronden moet worden doorgebladerd naar de jaarrekening op p. 60. De opstelling op p. 7 is verwarrend omdat het hier gepresenteerde saldo wel inclusief Agenda van Twente is, zonder dat dit in de tabel zichtbaar wordt gemaakt.

¹ In een investeringsmandaat staat onder andere geformuleerd of leningen of participaties worden verstrekt, hoeveel maximaal per project en hoe de verdeling van de middelen over verschillende subgroepen bedrijven zou mogen zijn.

- b. Dezelfde tabel op p. 7 splitst bedrijfsvoeringsresultaat af van het financieringsresultaat, terwijl in de toelichting op de jaarrekening (p. 67) die twee posten weer zijn samengevoegd.
 - c. Onder bedrijfsvoeringsresultaat (p. 7) is in de mutaties reserves een terugstorting aan de deelnemende gemeenten van € 545k (p. 67) verwerkt. Alhoewel technisch juist is dit toch een ander type mutatie dan de beleidsinhoudelijke mutaties reserves die bij de overige posten aan de orde zijn. Zie hiervoor ook onder punt 3.
 - d. De indeling in de analyse van de jaarrekening (p. 65 en verder) naar positieve en negatieve effecten is een kwestie van smaak. De indeling leidt er toe dat onder positieve effecten zowel minder lasten als meer baten staan en omgekeerd. Om de financiële staten te kunnen begrijpen moeten juist de analyse van baten en lasten uit elkaar worden getrokken. Met de huidige indeling is veel minder direct zichtbaar waar effecten zich voordoen bij baten en waar bij lasten.
2. Op de balans blijkt dat er grote bedragen aan kortlopende vorderingen en schulden zijn vermeld. Zo staat er bijna € 4 mln spaartegoed bij het ministerie van Financiën en is er ook bijna € 4 mln vooruit ontvangen van overheidslichamen en niet nader gespecificeerde overigen (p. 100). In deze context ontbreekt nog een kasstroom overzicht waarin duidelijk wordt welke geldstromen gerelateerd zijn aan bedrijfsvoering, investeringen en financiering. Uw college kan er bij de GR op aandringen een dergelijk overzicht te maken. Deze bedragen zijn overigens wellicht ook aanleiding om binnen uw eigen gemeente na te gaan in hoeverre vooruitbetalingen aan de GR noodzakelijk zijn. Wellicht kan strikter betaalgedrag leiden tot besparingen op de rentelasten op uw eigen begroting.
 3. De mutaties in de balans over de reserves laten een ontwikkeling zien (onttrekkingen € 1,2 mln; toevoegingen € 0,6 mln [p. 95]) die heel anders is dan de saldomutatie van € 1,9 mln die in de samenvatting op p. 7 en in het resultaatvoorstel op p. 11 wordt verwoord. Zo is de onder 1c genoemde terugstorting ook niet voor het genoemde bedrag terug te vinden. Gelet op de relatie met het budgetrecht bij het inzetten van reserves (resultaatbestemming!) zou u uw college kunnen vragen om aan te dringen op betere aansluitingen tussen de jaarrekening en het jaarverslag zodat mutaties wel navolgbaar blijven.

3.1.3 Begroting 2018

De begrotingscijfers 2018 zijn verwerkt in de tabellen 2 en 3 hierboven. Een belangrijke wijziging is dat door het afzonderen van de overhead de cijfers niet meer vergelijkbaar zijn met de cijfers uit 2016 en mogelijk ook niet met de begroting 2017. Het is gebruikelijk dat bij een stelselwijziging de cijfers van de voorafgaande jaren zo veel mogelijk worden aangepast. Door het ontbreken van vergelijkende cijfers is het moeilijk inschatten wat er nu echt inhoudelijk verandert. Naast deze algemene opmerking zijn er de volgende bevindingen uit de voorliggende begroting:

Inhoudelijk:

1. Bij de jaarrekening is al genoemd dat er geen opmerkingen over strategie op het domein gezondheidszorg worden gemaakt. Die opmerking kan hier worden herhaald: wat betekent de verschuiving in het takenpakket als gevolg van vergrijzing voor de organisatie van de sector gezondheidszorg?
2. Op p. 28 wordt gesteld dat Twentebedrijf in de begroting 2018 is opgenomen. In dezelfde passage wordt aangegeven dat Twentebedrijf stapsgewijs wordt opgebouwd. In een brief van 14 april 2017 van het bestuur van de GR Twentebedrijf wordt gesteld dat een bedrag van € 358k budgetneutraal aan de begroting van de Regio wordt toegevoegd voor het Shared Services Netwerk Twente. Uit de begroting 2018 van de Regio valt niet af te leiden of het

verzoek van het bestuur van de GR Twentebedrijf al is gerealiseerd. Verder valt op te merken dat de ontwikkeling van Twentebedrijf veel tijd in beslag lijkt te nemen.

3. Positief is dat er bij de taakvelden meer kengetallen en concreet meetbare doelstellingen zijn geformuleerd. Dit biedt mogelijkheden om ook bij de jaarrekening 2017 te rapporteren op de benoemde kengetallen.
4. Uit de details van de financiële begroting op p. 6 blijkt dat er ruim € 3 mln wordt geraamd voor geëscaleerde jeugdzorg. Dit is één van de complexe onderwerpen uit de decentralisaties. In de toelichting bij het programma wordt er verder niet op ingegaan terwijl juist daar risico's kunnen worden verwacht. Kan het Regiobestuur aangeven hoe deze kostenpost wordt beheerst, zo nodig bijgestuurd en hoe die zich verhoudt tot de kosten in andere regio's?
5. Het percentage overhead bij de Regio Twente ligt op circa 28% van het begrotingstotaal. Voor de drie grote Twentse gemeenten ligt het percentage overhead rondom 10%, af te leiden uit de begrotingen 2017. U zou uw college kunnen vragen het AB nader onderzoek te laten doen naar de kosten van overhead in de Regio en u daarover te informeren.
6. Voor de Agenda van Twente zijn hooguit nog wat afwikkelingskosten opgenomen. In de begroting wordt aangekondigd (p.16) dat wordt nagedacht over een vervolgtraject. De Regio kondigt aan dat wanneer helder is welke keuzes worden gemaakt er een begrotingswijziging kan komen (p. 16). U bent al actief betrokken bij dit onderwerp maar het is goed alert te blijven op die begrotingswijziging. In het algemeen zal uw college vanuit de actieve informatieplicht een dergelijke wijziging met u delen.

Financieel-technisch

1. In algemene zin kan worden opgemerkt dat de toelichting op de baten in de verschillende programma's zwak is. Dat is in een organisatie met gemengde taken die deels door burgers, deels door gemeentelijke opdrachten en deels uit algemene middelen wordt bekostigd niet bevorderlijk voor de transparantie. We benoemen de volgende aandachtspunten:
 - a. De baten leefomgeving verviervoudigen ten opzichte van de rekening 2016. Mogelijk heeft dat te maken met de laatste betaling superdividend Twence, maar dat wordt niet expliciet.
 - b. Bij gezondheidszorg zitten tarieftaken die direct door burgers worden betaald. Of die kostendekkend zijn (p. 61) is niet vast te stellen. Een deel van de gezondheidszorg taken wordt mogelijk in opdracht van gemeenten uitgevoerd en zou eveneens kostendekkend moeten zijn. Het ontbreekt aan een toelichting die de koppeling legt tussen taakvelden en activiteiten voor gezondheidszorg.
 - c. De post overhead kent baten van € 3,7 mln. Ook hier ontbreekt toelichting, maar waarschijnlijk zijn dit doorbelastingen die in de beleidsprogramma's tot lasten leiden. Omdat een deel van de overhead ook betrekking heeft op taken die niet voor alle gemeenten plaatsvinden (o.a. Coalition of the Willing), lijkt meer transparantie gewenst.
- a. De weerstandscapaciteit van de Regio Twente daalt in de begroting 2018 licht. Op zichzelf hoeft dat geen probleem te zijn. Wat onduidelijk blijft is of het AB voor zichzelf een norm heeft vastgesteld waarbinnen het weerstandsvermogen zich moet bewegen. Als de teksten van het jaarverslag 2016 en begroting 2018 over weerstandsvermogen naast elkaar worden gelegd, dan volgt daaruit alleen een oordeel over de feitelijke hoogte van het weerstandsvermogen maar een norm ontbreekt. Een te hoog weerstandsvermogen betekent dat er feitelijk onnodig beslag op financiële middelen wordt gelegd. U zou uw college kunnen vragen te bevorderen dat het bestuur van de regio een expliciete norm voor het weerstandsvermogen vastlegt. Het verschijnsel weerstandsvermogen komt overigens op meerdere plaatsen terug en verdient daarmee wellicht een wat algemenere organisatie-overstijgende beschouwing van alle betrokken colleges.
2. Ten slotte een tweetal kleinere financieel technische opmerkingen.
 - a. Op pagina 63 is sprake van incidentele baten en lasten voor zorg van € 2,4 mln. Alhoewel het effect op de gemeentelijke bijdragen klein is, roept de post wel vragen op omdat hij meerjarig is ingeboekt en er geen toelichting op wordt gegeven.
 - b. Op pagina 65 komt de reserve voor groot onderhoud parken aan de orde. Die reserve stijgt continu naar € 1,0 mln in 2021 op basis van een meerjarig onderhoudsplan. Onduidelijk is wanneer de Regio deze middelen daadwerkelijk denkt te besteden.

3.2 Veiligheidsregio Twente

De Veiligheidsregio Twente is een gemeenschappelijke regeling van alle 14 Twentse gemeenten. Anders dan Regio Twente en GBT is hier sprake van een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Gemeenten hebben dus geen keus bij deelname. Volgens het jaarverslag 2016 zijn er vier hoofdtaken te onderkennen: Brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), Multidisciplinaire taken (veiligheidsbureau) en Gemeentelijke coördinatietaken rond nazorg.

Tabel 4: Baten en lasten Veiligheidsregio Twente exclusief mutaties reserves en gemeentelijke bijdragen (€ * 1.000)

	Rekening 2015		Begroting 2016 (na wijziging)		Rekening 2016		Begroting 2017		Begroting 2018	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Brandweer	8.199	48.105	5.994	45.257	8.050	48.680	5.110	45.272	6.641	37.240
Veiligheidsbureau	2.197	2.756	1.762	2.292	2.215	2.548	1.779	2.236	2.378	2.116
GHOR	927	1.435	854	1.572	1.221	1.875	827	1.486	957	1.342
Gemeenten	450	401	238	252	456	468	232	258	447	461
Overhead									59	10.638
<i>Totaal</i>	<i>11.774</i>	<i>52.697</i>	<i>8.848</i>	<i>49.373</i>	<i>11.941</i>	<i>53.571</i>	<i>7.948</i>	<i>49.252</i>	<i>10.473</i>	<i>51.798</i>

Het saldo van baten en lasten wordt via mutaties in de reserves en de gemeentelijke bijdragen afgedekt. Tabel 5 geeft op totaal niveau inzicht in mutaties in de reserves en de gemeentelijke bijdragen.

Tabel 5: Saldo taken Veiligheidsregio Twente en gemeentelijke bijdragen

	Rekening 2015	Begroting 2016 (na wijziging)	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
a. Saldo lasten en baten (Totaal tabel 4)	€ 40.923	€ 40.526	€ 41.630	€ 41.304	€ 41.315
b. Mutaties reserves	- € 1.555	€ 0	- € 1.104	€ 0	€ 0
c. Gemeentelijke bijdragen	€ 39.971	€ 40.526	€ 40.526	€ 41.304	€ 41.315
Saldo (a+b-c)	€ 603	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

3.2.1 Bekostiging

De bekostiging van een Veiligheidsregio loopt in principe via de algemene middelen van de gemeenten. Soms komen aanvullende middelen vanuit het Rijk en uit de jaarstukken blijkt dat er ook sprake kan zijn van incidentele verkoopopbrengsten van verouderd materieel. Andere baten dan de

gemeentelijke bijdragen zijn van ondergeschikt belang en daarmee is budgetsturing leidend. Reserves kunnen daarom in principe ook laag zijn.

3.2.2 Jaarrekening 2016

De jaarstukken van de Veiligheidsregio bevatten een programma-verantwoording inclusief de gerealiseerde taken. In het kader van deze quick scan zijn er een paar inhoudelijke en financieel-technische aandachtspunten.

Inhoudelijk:

1. Brandweer is het veruit belangrijkste onderdeel van de werkzaamheden van de veiligheidsregio. Het begrip brandweer bestaat in dit geval op zijn minst uit vier blokken: repressie (nog splitsbaar in branden en ongevallen), preventie, vergunningverlening en een trainingscentrum. De verantwoording laat relatief weinig zien over de kosten van deze verschillende onderdelen. Dat is lastig omdat het trainingscentrum TSC, maar ook vergunningverlening in principe kostendekkend zouden moeten werken.
2. Preventie is een ingewikkeld onderwerp wanneer het gaat om kosten en baten. Wat wel kan is meer zicht verstrekken op de feitelijke preventie-activiteiten en doelstellingen. Dat gebeurt nu (nog) onvoldoende, terwijl in de tekst genoemde zaken als rookmelderdichtheid en afgegeven veiligheidslabels (p. 24) wel in beeld kunnen worden gebracht.
3. Er wordt weinig aandacht besteed aan personeelsontwikkelingen bij de brandweer. Op een aantal plaatsen wordt de problematiek rond vrijwilligers benoemd, maar het wordt niet echt concreet. Ook valt op dat er niet of nauwelijks iets wordt gezegd over vergrijzing van het personeelsbestand (dat lijkt een rol te spelen gelet op reserves voor functioneel leeftijdsontslag FLO) of over zaken als ziekteverzuim.
4. Er is sprake van een zekere tegenstrijdigheid in professionalisering. Enerzijds is minder uitgegeven aan opleidingen (merendeels structureel; p. 9) en anderzijds is professionalisering kennelijk een aandachtspunt (p. 26).

Financieel technisch:

1. Evenals bij de Regio Twente wordt hier een kasstroom overzicht gemist. Dat is hier wellicht nog belangrijker dan bij de Regio omdat er veel grotere investeringsbedragen aan de orde zijn.
2. Waar bij de Regio Twente heel veel kasgeld is waar vragen over kunnen worden gesteld, valt bij de Veiligheidsregio op dat de liquiditeitspositie (kortlopende vorderingen tegenover kortlopende schulden; p. 51/52) heel slecht is (circa 10% ten opzichte van een gebruikelijke norm van 100%). Nu kan de Veiligheidsregio niet failliet, maar een nadere toelichting of eventuele bijsturing lijkt wel gewenst. Uit de paragraaf financiering (p. 46) blijkt in ieder geval niet expliciet dat er een bewuste strategie is gevoerd om ook vaste activa met (goedkoper) kort geld te financieren. U zou bij uw college er op aan kunnen dringen een explicieter treasurybeleid te laten ontwikkelen of het lopende treasurybeleid te evalueren.
3. Zoals ook bij Regio Twente het geval is wordt de verschillenanalyse beredeneerd vanuit positieve en negatieve ontwikkelingen. Hoe lastig dat kan zijn illustreren we hier aan de post FLO (p. 8). Er is een meevaller in de uitgaven (lagere lasten, als positief verantwoord) van € 152.000 en daar staat in het overzicht een negatieve dotatie van € 152.000 aan de reserves tegenover. De presentatie wekt de indruk dat er in plaats van een dotatie sprake

is van een onttrekking (negatieve dotatie), terwijl bedoeld wordt dat er een extra last wordt genomen om geld in de reserve voor FLO te stoppen.

4. Wordt de hele verschillenanalyse doorgenomen, dan blijkt grosso modo dat de baten als incidenteel zijn te beschouwen en de lasten als structureel. Het is in die zin ook tekenend dat de lasten op rekeningbasis in 2015 en 2016 min of meer gelijk zijn en circa € 3,5 mln hoger liggen dan de gewijzigde begroting 2016.
5. De analyse van de baten levert weinig informatie op. Onduidelijk blijft waar de meer structurele baten uit bestaan. De toelichting kan op dit punt beter.
6. Over een opgelegde bezuinigingstaakstelling (p. 10) wordt gezegd dat die operatie enige vertraging heeft opgelopen. De vraag blijft open of de nog resterende taakstelling van ongeveer € 0,85 mln (p. 12) ook daadwerkelijk in 2019 zal zijn gerealiseerd en welke consequenties eventuele vertraging voor de begrotingen van de gemeenten zal hebben.
7. Ook bij de veiligheidsregio is een opmerking over het weerstandsvermogen te maken. Op p. 41 wordt gesteld dat de weerstandsratio op 0,7 zou moeten liggen en feitelijk na een herrekening begin 2017 op de helft daarvan ligt. We verwijzen naar paragraaf 2.3.1 voor een meer algemene opmerking over de handelwijze rond weerstandsvermogens.

3.2.3 Begroting 2018

Ten opzichte van de jaarstukken 2016 is de indeling van de begroting gewijzigd en zijn veel meer financieel technische toelichtingen toegevoegd. Ook is rekening gehouden met de eisen die het gewijzigde BBV stelt. De nieuwe indeling van de begroting is zeker een verbetering ten opzichte van de situatie in 2016. Dat kan niet verhullen dat de financiële positie van de Veiligheidsregio zwak is. We zouden de volgende aandachtspunten willen benoemen.

Inhoudelijk:

1. Op pagina 11 en verder wordt gesproken over landelijke strategische agenda's en onderwerpen over informatievoorziening. Omdat de financiële consequenties van landelijke thema's uiteindelijk bij de gemeente terechtkomen en het maar de vraag is of daar ook passende middelen vanuit het Rijk bij horen, lijkt het aanbevelenswaardig om waar mogelijk actief te sturen op de door de Veiligheidsregio Twente geformuleerde strategische doelstellingen en vooral het daarin te realiseren ambitieniveau. Bijzondere aandacht moet daarbij wellicht uitgaan naar ICT-programma's wanneer we de historie van ICT en in het veiligheidsdomein in ons achterhoofd hebben (denk aan C2000). U kunt er bij uw college op aandringen dat u als raad wordt geraadpleegd alvorens ambities die voortvloeien uit de landelijke agenda worden vastgesteld.
2. De opmerkingen over prestaties en personeel bij de jaarstukken 2016 zijn ook van toepassing op de begroting 2018.
3. Uit de stukken blijkt een stevige investeringsportefeuille van ruim € 16 mln in 2018-2019 (p. 50). Daar staat ongeveer € 10 mln vrijval (door afschrijvingen) tegenover. Per saldo moet dus circa € 6 mln worden geleend. De vraag is of de Veiligheidsregio gelet op het al zwakke weerstandsvermogen en de hoge schuldenlast een verdere uitbouw van de leningenportefeuille kan dragen. U zou via uw college kunnen aandringen op onderzoek naar alternatieve wegen om noodzakelijke investeringen te realiseren.
4. In het jaarverslag 2016 worden opmerkingen gemaakt over het ontwikkelen van maatregelen om het weerstandsvermogen van de Veiligheidsregio te verbeteren. Daar zou bij de begroting 2018 op worden teruggekomen (p. 41 jaarstukken 2016). Het blijft in de begroting bij niet meer dan de opmerking dat hierover in 2017 via de P&C cyclus zal worden gerapporteerd. Herstel van het weerstandsvermogen raakt vermoedelijk de

bijdragen van de deelnemende gemeenten. Een rapportage via de P&C cyclus van de Veiligheidsregio gaat, tenzij u daar uitdrukkelijk om vraagt, buiten u om. Gezien de belangen voor de lokale begroting zou u via uw college het bestuur van de Veiligheidsregio kunnen vragen om actieve betrokkenheid van de financiële staf van de betrokken gemeenten bij het vraagstuk van herstel van het weerstandsvermogen.

5. In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (p. 37) wordt nogal stellig geformuleerd dat onderhoudsbudgetten gemaximeerd zijn. Vanuit financiële beheersing is daar wat voor te zeggen. Wat in de paragraaf ontbreekt is een opmerking over de gevolgen die de strakke sturing op onderhoudsbudgetten heeft voor de paraatheid van het brandweerapparaat.

Financieel-technisch:

1. Alhoewel de begroting een verdieping levert in de financiële informatie is de toelichting op met name de incidentele uitgaven of projectuitgaven onvoldoende. Het inzicht in de begroting zou kunnen worden verbeterd als aan de overzichten 'wat gaat het kosten' (bijvoorbeeld brandweer, p. 21) een regel zou worden toegevoegd waarin alle projecten/incidentele baten en lasten worden afgezonderd van de structurele taken.
2. Het overzicht kosten Brandweer (p. 21) roept bij de vergelijking tussen 2017 en 2018 vragen op. Zo stijgen de kosten voor Strategie en ondersteuning met bijna € 5 mln ten laste van alle andere posten. De totale kosten Brandweer stijgen met € 1,9 mln wat ongeveer gelijk is aan de voor het eerst en budgettair neutraal opgenomen post voor 'Troned'. Een toelichting op de verschuivingen in de kostenposten binnen het programma Brandweer ontbreekt. Die toelichting lijkt op zijn minst voor de beeldvorming wel gewenst omdat de vraag gesteld kan worden of er werkelijk 20% minder geld beschikbaar is voor de kerntaak repressie.
3. Uit de financiële begroting blijkt dat de post overhead ruim € 10 mln is (circa 20% van de begroting, p. 45). Zie hiervoor ook het overzichtje in het inleidende gedeelte. Zoals elders ook al is opgemerkt zijn de overheadkosten van de samenwerkingsverbanden in vergelijking met die van de afzonderlijke gemeenten erg hoog.

3.3 Stadsbank Oost-Nederland

De Stadsbank Oost-Nederland verzorgt financiering en schuldhelpverlening voor in totaal 22 gemeenten. In oktober 2016 hebben de gezamenlijke rekenkamercommissies van 5 Twentse gemeenten een [onderzoeksrapport](#) over het functioneren van de Stadsbank gepubliceerd. Voor de beoordeling van de begroting en jaarrekening van de Stadsbank zijn vooral de aanbevelingen rondom beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie en inzicht in de doelgroep relevant. De meeste andere aanbevelingen raken gemeentelijk beleid en blijven buiten beschouwing.

3.3.1 Bekostiging

De Stadsbank kent analytisch gezien twee gescheiden geldstromen. Enerzijds de geldstroom die naar de cliënten gaat in de vorm van leningen ofwel de programmakosten en anderzijds de kosten voor de uitvoering van de dienstverlening ofwel de apparaatskosten. Bij de beoordeling van de bekostiging gaat het om de kosten van de dienstverlening. Voor de dienstverlening geldt dat die uit de algemene middelen wordt bekostigd. Daarom is budgettaire sturing – in de zin van maximale toegestane personele bezetting en daaruit voortvloeiende uitgaven/lasten het sturingsinstrument voor het bestuur van de Gemeenschappelijke regeling. De begroting van de Stadsbank kan pas wijzigen als de individuele gemeenten gericht meer dienstverlening vragen. Gegeven de toegestane begroting kunnen vervolgens kostprijzen² worden afgeleid voor de doorbelasting van dienstverlening aan de gemeenten volgens het principe dat de veroorzaker van dienstverlening daarvoor betaalt. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Veiligheidsregio waar kosten worden verdeeld op basis van inwoneraantallen.

Voor de programmakosten geldt dat niet. Programmakosten vloeien voort uit de regels en zijn vooral een indicatie voor toe- of afname van de problematiek. Uiteraard raakt dat ook de begroting van afzonderlijke gemeenten, maar het vergt ander sturingsinstrumentarium om programmakosten te laten dalen. Omdat in principe iedereen die in aanmerking komt voor diensten van de Stadsbank daar ook een beroep op kan doen, is sprake van een open einde regeling met een risico voor de deelnemende gemeenten.

3.3.2 Jaarrekening 2016

Hieronder puntsgewijs enkele bevindingen uit de jaarrekening.

Inhoudelijk:

1. Er zijn statistische gegevens beschikbaar in de bijlagen. Een opvallend signaal is dat wanneer toegekende leningen voor mensen met een netto inkomen tot € 1.000 per maand wordt geanalyseerd (p. 66) er sprake is van een flinke toename in het aantal deelnemers (+ 18% tov 2015 en + 64% tov 2012). Het gemiddeld verstrekte leningbedrag per deelnemer stijgt minder hard, maar is ten opzichte van 2012 ook 6% hoger. Op pagina 12 van het jaarverslag wordt een koppeling gelegd met Statushouders (+10%), maar dat verklaart niet de gehele ontwikkeling. Voor de Stadsbank zijn dit soort gegevens feiten, de vraag die blijft hangen is of uw college signalen krijgt om op deze ontwikkeling bij te sturen.
2. Elders in de tekst zijn eveneens indicaties te vinden dat de problematiek groter wordt. Zo staan op pagina 19 cijfers genoemd die laten zien dat een blijvend groter beroep op de Stadsbank wordt gedaan: extra budgetbeheer rekeningen (+ 2,6%), minder opgeheven rekeningen (-7,7%) en minder schuldregelingsovereenkomsten (- 6,8%). Ook hier blijft het bij feiten zonder analyse van de ontwikkeling.

² De kostprijs is hier in dit geval dus een resultante van een toegestaan budget in plaats van een bottom up berekening van kostencomponenten zoals in een commerciële organisatie.

- Uit de tabel over verdeling van kosten en bijlage A (p. 58 en 60) zijn indirect ook gegevens over het beroep op de Stadsbank Oost Nederland af te leiden per gemeente. De tabel hieronder laat de kosten per huishouden van de verschillende deeltaken en het percentage huishoudens dat een indicatiestelling krijgt af te leiden. Dat biedt een vergelijkingsbasis om vragen te stellen waarom kosten in de ene gemeente hoger liggen dan in de andere gemeente.

Tabel 6: Enkele kengetallen dienstverlening SON per huishouden.

	<i>Indicaties per huishouden</i>	<i>Standaard dienstverlening in € per huishouden</i>	<i>Beschermingsbewind in € per huishouden</i>	<i>Bestaanskosten in € per huishouden</i>
Almelo	1,29%	€ 10,49	€ 5,50	€ 11,27
Borne	0,54%	€ 5,98	€ 1,43	€ 8,02
Enschede	1,15%	€ 10,90	€ 8,31	€ 14,41
Hengelo	0,35%	€ 4,63	€ 3,94	€ 9,26
Oldenzaal	0,64%	€ 5,83	€ 3,58	€ 8,35

- Verder ontbreekt het aan indicatoren over oorzaken van schulden, de knelpunten die ontstaan door klemmende rijksregels bij schuldsanering en de samenloop van problematiek bij individuele cliënten. Ook dit soort gegevens zijn relevant om na te denken over het gevoerde beleid, zowel binnen de Stadsbank als in overleg met de afzonderlijke gemeenten.

Financieel-technisch:

- Het financieel resultaat laat een verlies zien van € 192.500 dat door inzet van reserves per saldo daalt tot € 5.700. Dat levert geen specifieke opmerkingen op.
- Het weerstandsvermogen van de Stadsbank is met 1,39 (p. 25) hoog te noemen. Bij GBT (zie paragraaf 3.6) wordt gesproken over het opvangen van risico's binnen de begrotingen van de deelnemers (p. 13) in plaats van weerstandsvermogen aanleggen bij de verbonden partij. In die zin roept de omvang van het weerstandsvermogen van de Stadsbank vragen op. Daarbij komt de vraag waar het weerstandsvermogen hier voor is bedoeld: risico's van oninbaarheid van leningen zouden niet in het weerstandsvermogen horen te zitten omdat die voor risico van de gemeente komen waar de desbetreffende schuldenaar inwoner is. Het weerstandsvermogen zou juist moeten gaan over de risico's van het functioneren van de organisatie.
- Er is geen aanleiding om vragen over de vaststelling van de jaarrekening zelf te stellen. Gezien de hierboven genoemde inhoudelijke punten en de opmerkingen van de 5 rekenkamercommissies zou u uw college wel kunnen vragen vaart te maken met de ontwikkeling en communicatie van beleidsindicatoren.

3.3.3 Begroting 2018

De aanbiedingsbrief bij de begroting gaat in op de bekostiging. Ondanks dat er een prijs- en hoeveelheid-bekostiging aan de orde is, blijft gelden dat wanneer het maximale budget van een gemeente is overschreden er op het niveau van die gemeente moet worden bijgestuurd. Pas als de gemeente meer dienstverlening toestaat, kan de begroting van de Stadsbank stijgen. Dat is wezenlijk anders dan bij bijvoorbeeld Crematorium Twente waar de omzet stijgt omdat de burgers zelf voor de dienstverlening betalen. Uw budgetrecht op lokaal niveau blijft bij de Stadsbank voor de flexibele dienstverlening gewoon in stand!

Bij de begroting zijn naast het bovenstaande de volgende opmerkingen te maken:

1. In de raming voor 2018 is uitgegaan van de productievolumes 2016. Zoals bij het jaarverslag al is vermeld, is er sprake van een substantiële stijging van volumes geweest de afgelopen jaren. U zou uw college kunnen vragen om het bestuur van de Stadsbank meer te laten denken in volumescenario's voor dienstverlening zodat de risicomarges voor dienstverlening explicieter worden.
2. In het eerder genoemde rapport van de 5 rekenkamercommissies staan aanbevelingen over de top besturingsstructuur van de Stadsbank. In de onderdelen over het bestuur wordt hier niets over gezegd. Dat roept de vraag op of het bestuur aan zelfevaluatie doet en daarbij ook open staat voor bevindingen van derden.
3. Positief is dat de Stadsbank in overleg met de gemeenten werkt aan een set van relevante prestatie-indicatoren. Op pagina 17 van de begroting staan een zevental indicatoren benoemd waaronder ook een aantal effect-indicatoren. Voor andere suggesties verwijzen we naar de punten 1 tot en met 3 onder de paragraaf jaarverslag 2016.
4. Uit de toelichting op p. 29 blijkt dat de kosten van bestuur gelijk zijn aan de kosten van overhead volgens de definitie van het Besluit Begroting en Verantwoording. Het budget bestuur is circa € 3,4 mln op € 10 mln (34%). Daarmee ligt het percentage overhead ruim 3 keer zo hoog als bij de drie grootste gemeenten in de regio. U kunt in overweging nemen uw college te laten aandringen op een kostenbenchmark voor de overhead van de Stadsbank ten opzichte van andere (inter)gemeentelijke kredietbanken.

3.4 Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente

Het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Twente is een vorm van shared service organisatie voor 7 gemeenten in Twente die een GR vormen. In 2016 hebben twee gemeenten (Bronckhorst en Berkelland) contracten afgesloten voor dienstverlening. In 2017 komt Twenterand daar als deelnemer in de GR nog bij. De dienstverlening bestaat uit een basispakket voor belastinginning die is gebaseerd op een kostprijs per product³ die als basis dient voor doorbelasting aan gemeenten (brief begrotingsvoorstel 2018, p. 2), specifieke opdrachten voor diftar (afvalstoffenheffing) in 3 gemeenten en de contractuitvoering voor Berkelland en Bronckhorst.

3.4.1 Bekostiging

Belastinginning is een taak die valt binnen het domein van interne dienstverlening voor een gemeente. Er is een organisatie die zorgt dat de belastingaanslagen worden verzonden en die vervolgens zorgt voor inning van de belasting en de bijbehorende correcte afdracht aan de gemeenten. Vanuit het perspectief van de bekostiging is dit in principe een organisatie die via formatie en vastgestelde budgetten wordt gestuurd ook als er op gevalsniveau voor elke gemeente met tarieven en kostprijzen wordt gewerkt. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de werkzaamheden over de jaren heen veel verschillen. Daarmee is er ook geen noodzaak voor grote reserves. Er zijn op dit punt ook afspraken gemaakt: de algemene reserve mag niet meer dan 5% van de jaarlijkse lasten zijn (p. 29).

Het feit dat er specifieke contracten zijn met 2 gemeenten en dat er sprake is van deels afwijkende takenpakketten (diftar) maakt de bekostiging en kostprijsberekening moeilijker. Taken die op contractbasis worden uitgevoerd zouden redelijkerwijs kostendekkend met een risico-opslag moeten worden bekostigd. De basistaak voor de gemeenten uit de GR zou kostendekkend zonder risico-opslag kunnen zijn. Uit de begroting 2018 (p. 7) van GBT blijkt dat er een afspraak bestaat dat 60% van de winst op contracten terugvloeit naar de in de GR deelnemende gemeenten. Of er voldoende middelen achterblijven in de GR om de risico's van de contracten op te vangen is een open vraag. Zie hiervoor ook punt 3 in de volgende paragraaf.

3.4.2 Jaarrekening 2016

De jaarrekening sluit af met een positief resultaat van € 240k. Dat levert op zichzelf geen problemen op. Toch zijn er enige aandachtspunten te vermelden.

1. Prestatiegegevens oninbare vorderingen. Pagina 11 geeft een overzicht van openstaande vorderingen en vervolgingskosten per gemeente en per belastingjaar. Wat ontbreekt zijn gegevens over aantallen vorderingen en de veroorzaker van die vorderingen: gaat het om inwoners of om bedrijven? En wat zou dat dan betekenen voor eventuele bijsturing? Ook ontbreekt inzicht in afgeboekte bedragen per gemeente.
2. Op pagina 10 wordt gesproken over personeel dat van de gemeenten Berkelland en Bronckhorst is overgenomen. Bij contract dienstverlening lijkt overname van personeel niet zondermeer noodzakelijk te zijn. U kunt uw college vragen of en hoe het GBT de risico's rondom personeel beheerst wanneer wijzigingen in het takenpakket van GBT aan de orde zijn.
3. Omvang weerstandsvermogen. Op p. 13 wordt gezegd dat het benodigde weerstandsvermogen vooral toeneemt als gevolg van contract-aansprakelijkheid. Onduidelijk blijft hoe groot dat bedrag is aangezien vergelijkende cijfers ontbreken. Dit is van belang aangezien de gemeenten die in de GR participeren uiteindelijk de risicodragers zijn in geval

³ Voor de kostprijs geldt dezelfde redenering als bij de Stadsbank. Het budget bepaalt uiteindelijk de kostprijs, niet omgekeerd.

van onvoldoende vermogen en geen zeggenschap hebben in specifieke contracten met afzonderlijke gemeenten. De lopende afspraak dat 60% van de winst uit contracten (Begroting 2018, p. 7) terugvloeit naar de in de GR deelnemende gemeenten verdient in die context wellicht heroverweging. U zou uw college kunnen vragen te bevorderen dat benodigd weerstandsvermogen gekoppeld aan contracten afzonderlijk zichtbaar wordt gemaakt en beleid wordt ontwikkeld voor de financiering daarvan.

4. Kostendekkendheid dienstverlening. Uit p. 27 is af te leiden dat voor de opdrachten voor Bronkhorst en Berkelland € 1.504 baten zijn gerealiseerd tegenover € 1.268 lasten. Op pagina 39 wordt eerst een saldo van baten en lasten gepresenteerd (€ 1.101) en dan afgezet tegenover de algemene bijdragen van de twee gemeenten (€1.338). Dit roept de volgende opmerkingen op.
 - a. Onduidelijk is of dit echt kostendekkend is gelet op een opmerking over de noodzakelijke hoogte van het weerstandsvermogen op p. 13 als gevolg van de contractdienstverlening.
 - b. Waaruit bestaan dan de baten (€ 166) die in mindering op de lasten worden gebracht? (p.39)
 - c. De contractvergoeding van Bronkhorst en Berkelland wordt gelijkgeschakeld met de algemene bijdrage van de overige gemeenten. Vanuit het perspectief van een andere status die de dienstverlening voor deze twee gemeenten heeft is het wellicht meer transparant om die contractdienstverlening volledig af te zonderen.
 - d. Voor de dienstverlening voor Diftar geldt hetzelfde als voor de andere contractdienstverlening. Behoort niet tot het standaard pakket, dus zou afzonderlijk zichtbaar moeten zijn.
 - e. Op grond van bovenstaande zou u uw college kunnen vragen te bevorderen dat in de toekomst meer inzicht wordt verschaft in de kostendekkendheid van contractuele en aanvullende taken.
5. Presentatie bestemmingsreserve. In de jaarrekening (p. 32) is alleen sprake van bestemmingsreserves en geen algemene reserve. Dat is een keuze. De vraag is of als gevolg van de meer contract gerelateerde taken niet een afzonderlijke reserve voor contractrisico's zou moeten worden gevormd. Een alternatief zou kunnen zijn dat de reserve die is gekoppeld aan de omvang van de lasten zou kunnen worden heroverwogen. Om een meer stabiele norm te realiseren gebruikt de Rijksoverheid bijvoorbeeld een reserve van 5% over de gemiddelde lasten van de afgelopen 3 jaar. U zou uw college kunnen vragen dat het bestuur van het GBT een voorstel ontwikkelt over de gewenste hoogte van de reserves en het weerstandsvermogen gelet op de risico's die de nieuwe taken (contracten buiten GR en Diftar) met zich meebrengen.

3.4.3 Begroting 2018

In de paragraaf over de jaarrekening is al veel gezegd over contracten en vermogensnormen. Dat laten we hier achterwege. Er blijven dan in de begroting nog drie aandachtspunten over:

1. Op pagina 6 wordt gesproken over een eenmalige kostenpost van € 100k als gevolg van een andere tariefklasse voor GBA-bevragingen. GBT verwacht door andere oplossingen te zoeken een kostenbesparing te kunnen realiseren. Op dit punt zou u uw college kunnen vragen te bevorderen dat in het jaarverslag 2017 nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de haalbaarheid van de besparing op GBA-kosten.
2. Op pagina 13 wordt stilgestaan bij nieuwe huisvesting en digitalisering. Hier zijn kennelijk nog geen budgetten aan gekoppeld in de begroting 2018. U zou uw college kunnen verzoeken om

het GBT een financieringsvoorstel binnen de eigen middelen te laten realiseren zodat geen aanvullende lasten voor de deelnemende gemeenten ontstaan.

3. In BBV wordt gevraagd om een expliciete aanduiding van de kosten van overhead. Een dergelijke aanduiding ontbreekt in de begroting. Als wordt aangenomen dat kosten van overhead gelijk zijn aan de op p. 17 genoemde kosten voor 'Staf en Algemeen', dan is de overhead circa 17% van de totale begroting. Zie hiervoor ook de eerdere opmerkingen over de hoogte van overhead van verbonden partijen.

3.5 Openbaar lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente

Over het Regionaal Bedrijventerrein XL is in februari 2017 een [rapport](#) gepubliceerd door de Rekenkamer Oost-Nederland. Een aantal bevindingen uit het rapport zouden terug te vinden kunnen zijn in de nu voorliggende begroting. Het gaat dan om de positionering van de directie, het op orde brengen van de personele bezetting, het monitoren van de ontwikkeling in relatie tot het bestemmingsplan, intensiveren van acquisitie en het opstellen van een jaarlijks kostenoverzicht in de jaarstukken.

De bedoeling is dat in de periode tot en met 2037 in totaal 125 ha grond wordt uitgegeven, ofwel gemiddeld 6 ha per jaar. Het rapport van Rekenkamer Oost-Nederland laat zien dat vanaf 2010 tot en met 2016 totaal circa 13 ha is uitgegeven. Uit de begroting 2018 van het RBT (p. 7) blijkt dat dit naar boven moet worden bijgesteld naar 15½ ha. Het ontwikkeltempo ligt dus veel lager dan oorspronkelijk begroot.

3.5.1 Bekostiging

De bekostiging van de ontwikkeling van een bedrijventerrein verloopt in principe op dezelfde manier als een grondexploitatie. De grond wordt ontwikkeld met voorfinanciering en via de verkoopprijs worden de ontwikkelkosten terugverdiend. Per 1 januari 2016 was de exploitatie niet sluitend en zouden de betrokken gemeenten € 23,6 mln (netto contante waarde) moeten bijdragen over de gehele looptijd van de totale exploitatie. Dit bedrag is volgens de aanbiedingsbrief van het bestuur bij de begroting 2018 en jaarstukken 2016 opgelopen tot € 24,1 mln per 1-1-2017.

Omdat de gemeenten uiteindelijk verliezen en winsten delen is hier sturing op de omzet een belangrijke variabele. Wordt de grond sneller uitgegeven, dan ontstaat een positief resultaat. Treedt verdere vertraging op dan zullen de verliezen voor gemeenten ook verder oplopen.

Belangrijk is dat de grond in erfpacht wordt uitgegeven. Dat betekent dat bedrijven ervoor kunnen kiezen om jaarlijks een canon te betalen of de erfpacht af te kopen. Als veel partijen kiezen voor een jaarlijkse canon, dan heeft dat gevolgen voor de totale grondexploitatie omdat de opbrengsten dan in latere perioden worden gerealiseerd.

De financiering van de ontwikkeling verloopt met geleend geld. Op zichzelf hoeft dit voor een project als een grondexploitatie geen risico te zijn: als de grond wordt uitgegeven en de erfpacht canon wordt afgekocht, dan kan de lening ook worden afgelost. Bij jaarlijkse canon betalingen verloopt de aflossing van de leningen ook trager.

Er blijven twee financieringsrisico's bestaan. Ten eerste een eventueel herfinancieringsrisico als de looptijd van de lening korter is dan de exploitatieperiode van het project. Ten tweede bestaat het risico dat niet alle grond wordt uitgegeven. Dan moet mogelijk een deel van de financiering worden terugbetaald zonder dat daar voor middelen beschikbaar zijn. Onduidelijk is of de gemeenten en provincie garant staan voor de leningen van RBT. In de jaarrekeningen 2015 van de gemeenten Enschede, Hengelo en Almelo is daar geen aanwijzing voor te vinden.

3.5.2 Jaarrekening 2016

Niet beschikbaar.

3.5.3 Begroting 2018

Hieronder volgen puntsgewijs de bevindingen uit de begroting.

1. De belangrijkste opmerking is in dit geval een financieel technische. Op pagina 3 van de begroting 2018 wordt gesteld dat de begroting nog is opgesteld onder de oude BBV regels, dus zonder de voortschrijdende termijn van 10 jaar voor een grondexploitatie. Gelet op de

looptijd van 20 jaar voor de hele grondexploitatie (t/m 2037) en nog 40 ha uit te geven in de laatste 10 jaar zit hier een belangrijke onzekerheid in. U kunt in dit verband uw college verzoeken betrokken te worden bij de implementatie van de nieuwe BBV regels met het oog op de mogelijke risico's voor uw eigen begroting.

2. Positief is dat in de begroting wordt stilgestaan bij de benodigde verbeteracties zoals die in het [rapport](#) van de Rekenkamer Oost-Nederland zijn benoemd.
3. Met alle grondeigenaren is overeenstemming bereikt over uitkoop (p. 6). Daarmee lijkt sturen op temporisering van grondaankopen niet meer aan de orde te zijn.
4. De financiering is voor € 105 mln geregeld tot en met 2031 met een redelijke spreiding. Rentepercentages zijn laag. Hier lijkt vooralsnog geen reden tot zorg.
5. Uit de meerjarenraming valt af te leiden dat circa de helft van de nog te realiseren nominale kosten in de periode 2018-2021 valt. Tot en met 2021 is gepland om nog 32 ha uit te geven (fig 4, p. 16). Daarna zou nog 74 ha moeten worden uitgegeven. U zou uw college kunnen vragen het bestuur te laten toelichten welke effecten een meer met het uitgifte tempo in lijn gebrachte grondontwikkeling op de totale exploitatie heeft.
6. Het bestuur van RBT rapporteert dat er tot op heden één partij is die voornemens is de jaarlijkse canon te betalen. De erfpacht wordt als kostendekkend gepresenteerd. Onduidelijk is of het bestuur van RBT gericht stuurt op afkopen danwel jaarlijkse canon en welke risico's een ontwikkeling richting jaarlijkse canons met zich mee zou brengen.

3.6 Twence

Over Twence als afvalverwerkingsbedrijf willen we hier kort zijn. Anders dan bij bijvoorbeeld de Regio Twente is geen sprake van een Gemeenschappelijke Regeling volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar van aandeelhouderschap volgens privaatrecht. Bestuur en Raad van Commissarissen bespreken de strategie met de aandeelhouders en leggen via de Algemene (of bijzondere) vergadering van Aandeelhouders verantwoording af. Begrotingen zijn geen openbare documenten. Hoe de onderneming omgaat met de formele jaarstukken is aan de onderneming. Twence stelt in ieder geval een publieksversie van de jaarstukken op de website beschikbaar.

Op 20 april heeft de meest recente Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) plaatsgevonden. Het belangrijkste besluit aldaar raakt het al dan niet verkopen van de onderneming danwel de toetreding van Münster als nieuwe aandeelhouder. U bent via uw college op de hoogte gesteld van hun standpunten over dit onderwerp. Voor zover wij hebben begrepen is de hoofdlijn van de uitkomst van de AVA dat het bedrijf in publieke handen blijft.

3.6.1 Bekostiging

Twence werkt in principe in een concurrerende markt. Als de verwerkingstarieven die Twence aan de leveranciers van afvalstoffen in rekening brengt te hoog zijn, dan dreigt verlies van contracten. Voor de afzonderlijke gemeenten loopt de bekostiging van Twence via het door die gemeente aangeboden afval die uiteindelijk terecht komt in de afvalstoffenheffing. Bij contractering van afvalverwerking dienen niet alleen de directe kosten van Twence in beschouwing te worden genomen, maar ook eventuele regionale duurzaamheidsdoelstellingen en niet te vergeten transportkosten die in beeld komen wanneer voor een andere verwerker zou worden gekozen. Gezien de bekostiging is een substantieel eigen vermogen (reserve) voor de organisatie gewenst om risico's te kunnen opvangen.

3.6.2 Jaarrekening 2016

De kerncijfers in de publieksversie van het jaarverslag laten goede rendementen zien. Ook kasstromen zijn positief. Wat minder scherp uit dit verslag is af te leiden wat de oorzaken zijn van daling van de warmteproductie en stijging van de electriciteitsproductie. Wel wordt het nodige gezegd over toekomstplannen.

Voor de jaarrekening is de website van Twence geraadpleegd. De onderneming heeft een sterke vermogenspositie. Voor u is op korte termijn het voorstel voor het uitkeren van € 10 mln dividend van belang. Op lange termijn zijn de looptijd van contracten met afval-leveranciers en afnemers van energie van belang bij strategische besluitvorming.

3.6.3 Begroting 2018

Is gelet op het karakter van de organisatie niet beschikbaar.

3.7 Openbaar lichaam Crematoria Twente

Het openbaar lichaam Crematoria Twente (OLCT) is de houdstermaatschappij van Crematoria Twente BV. De begroting gaat over de houdstermaatschappij, niet over de BV waarbinnen de bedrijfsvoering wordt georganiseerd. Dergelijke constructies komen overigens wel vaker voor, zoals bij Soweco in Almelo. Een gevolg van deze constructie is dat uw gemeente geen aandeelhouder is zoals bij Twence, maar alleen invloed heeft op de houdstermaatschappij. De vraag is of een dergelijke constructie vanuit het perspectief van besturing en democratische controle op het gebruik van aandeelhoudersrechten efficiënt is.

De begroting van OLCT zelf is beperkt. Wat belangrijker is, is wat er in de BV plaatsvindt. De jaarstukken of begroting van de BV zijn op dit moment niet beschikbaar. Toch is er wel wat over te zeggen.

In de jaarrekening van OLCT (p. 3) wordt gesteld dat de BV jaarlijks € 375k dividend zou moeten uitkeren vanaf 2016. Dat zou moeten gebeuren in 2017 en latere jaren. In de begroting 2018 (en 2017) is inderdaad € 375k baten opgenomen. Onduidelijk is wanneer de jaarrekening van de BV Crematoria over 2016 wordt vastgesteld. Dat zou normaal gesproken in de eerste helft van een kalenderjaar moeten zijn. U kunt het college vragen bij OLCT na te gaan of de beoogde dividenduitkering ook daadwerkelijk zal worden gerealiseerd en wat OLCT denkt te doen in het onverhoopte geval dat het dividend lager is.

Los van de techniek van de begroting is bij deze verbonden partij aan de orde of hier sprake is van een publieke taak van vitaal belang zoals bedoeld in hoofdstuk 2.1 van deze notitie.

3.8 Twentebedrijf

Twentebedrijf is een organisatie in oprichting. Er is een brief van het bestuur van de GR Twentebedrijf (14-4-2017) waaruit blijkt dat vooralsnog het budget voor SSNT (shared services) budgetneutraal bij de Regio Twente zou moeten worden ondergebracht. Zie hiervoor ook de paragraaf Regio Twente.

Uit de toelichting op de begroting van de Regio Twente blijkt (p. 28) dat Twentebedrijf stapsgewijs zal worden opgebouwd. Voor zover het plan van aanpak van Twentebedrijf nog niet met u is gedeeld zou u uw college kunnen vragen om inzichtlijk te maken wat de voornemens voor Twentebedrijf zijn, in welk tempo dat zal gaan en hoe realistisch dat is. Tenslotte kunt u vragen hoe het takenpakket van Twentebedrijf op termijn de ambtelijke organisatie en dienstverlening van uw eigen gemeente raken voor zover het gaat over personeel en financiële middelen.

3.9 Twente Milieu

De rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal voeren op dit moment een onderzoek uit naar Twente Milieu als verbonden partij. Hierover komt naar verwachting rond de zomer een rapportage beschikbaar. Verder hebben we begrepen dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders pas eind mei plaatsvindt. Voor deze quick scan zijn geen gegevens beschikbaar.

U zou uw college wel kunnen vragen inzicht te geven in de agenda van de aandeelhoudersvergadering om te bezien of daar nog onderwerpen op staan waarover u voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering met uw college van gedachten wilt wisselen.

Anders dan bij Twence is de publieksversie van het jaarverslag 2015 op de website van Twente Milieu een populaire versie van de officiële stukken. Voor een financiële beoordeling van Twente Milieu is dat onvoldoende.

3.10 Euregio

Voor Euregio blijken andere afspraken te gelden rondom begroting en verantwoording dan voor zuiver Nederlandse gemeenschappelijke regelingen. Er zijn op dit moment geen documenten beschikbaar zodat een oordeel achterwege moet blijven.