

Quick scan Gemeenschappelijke Regelingen 2020

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



J. de Kruijf
1 mei 2020

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1 INLEIDING.....	3
2 GBTWENTE	3
3 OMGEVINGSDIENST TWENTE	4
4 REGIO TWENTE	6
5 STADSBANK OOST NEDERLAND	7
6 VEILIGHEIDSREGIO TWENTE	8
7 OLCT	9
8 SWB.....	9
9 TECHNOLOGY BASE TWENTE	10
10 XL BUSINESSPARK/RBT	11

1 Inleiding

Voor u ligt de quick scan op de begrotingen 2021 en jaarrekeningen 2019 van de verschillende gemeenschappelijke regelingen in Twente. Als gevolg van de Corona-crisis zijn de begrotingen 2021 waar u een zienswijze op kunt geven feitelijk al achterhaald. Het is daarom wellicht aan te bevelen om uw colleges te vragen om tegelijkertijd met de begrotingsbehandeling van de gemeentelijke begroting in het najaar een korte notitie aan te bieden met de dan ingeschatte financiële gevolgen van de Corona-crisis voor de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Een dergelijke notitie is dan een aanvulling op de informatie over de gemeentelijke begroting.

Omdat er veel onzekerheid resteert gaat de aandacht in deze quick scan meer uit naar trends of opmerkelijke ontwikkelingen binnen een gemeenschappelijke regeling dan naar de precieze financiële details. Het ligt voor de hand dat de prioriteiten op dit moment liggen bij het verzorgen van uitkeringen aan (nieuwe) doelgroepen en het in stand houden van de vitale lokale maatschappelijke infrastructuur. De integrale afwegingen daarover vinden plaats in het debat tussen gemeenteraad en college van B&W. De opmerkingen die hieronder worden gemaakt hebben daarom de bedoeling van een aanzet voor verdere ontwikkeling in de P&C cyclus en/of verdere ontwikkeling van de inhoud van de taken van een Gemeenschappelijke Regeling. De vragen en opmerkingen zijn minder bedoeld om tot directe aanpassingen te leiden.

In algemene zin zijn er twee opmerkingen te maken.

1. Bij een aantal voorliggende documenten ontbreken accountantsverklaringen. Mogelijk komen er nog bijzonderheden uit de accountantsonderzoeken voort. U zou uw college expliciet kunnen vragen om terugkoppeling te geven op de accountantsrapporten wanneer er ook tijdens de behandeling van de documenten over Gemeenschappelijke Regelingen nog geen informatie van de accountant is.
2. Wellicht is te overwegen om de borging van IT processen en systemen van de Gemeenschappelijke Regelingen gericht te onderzoeken. Directe aanleiding voor deze opmerking is dat uit de stukken van GBTwente blijkt dat vanaf 2013 contracten met leveranciers (p. 13 begroting 2021) telkens worden verlengd. Dit roept vragen op over afhankelijkheid van leveranciers in algemene zin en wellicht in de context van toenemend cloud-gebruik ook vragen over borging van privacy c.q. gegevensbescherming. Het Rijk heeft een programma opgezet over informatiebeveiliging (zogenoemd BIO-programma, zie begroting Stadsbank, p. 22). In hoeverre voldoen alle Gemeenschappelijke Regelingen hieraan?

Waar in de teksten over geld wordt gesproken is dat ofwel in duizenden euro's (k€) of in miljoenen. De quick scan begint in alfabetische volgorde met de vijf Gemeenschappelijke Regelingen waar alle Twentse gemeenten bij betrokken zijn. Daarna volgen in alfabetische volgorde de overige vier Gemeenschappelijke Regelingen.

2 GBTwente

GBTwente verzorgt de inning van lokale belastingen en heffingen in 10 gemeenten en voert een deeltaak (havengelden) voor nog twee gemeenten. Het financieel resultaat 2019 is een kleine € 0,5 mln negatief en goed in de samenvatting bij de jaarrekening toegelicht. Kern van de tegenvallers zit in incidentele kosten. Voor de begroting 2021 en verder verwacht GBTwente positieve resultaten, zodanig dat op relatief korte termijn de algemene reserve op het gewenste niveau van 5% van de omzet ligt. Er zijn een paar punten in de documenten die opvallen.

1. Op pagina 6 van de begroting wordt gesproken over '*vooral*snog geen nieuwe toetreders'. Dat suggereert dat er gesprekken gaande kunnen zijn met mogelijke nieuwe **toetreders**. Tegelijkertijd staat op pagina 27 van dezelfde begroting over het meerjarenperspectief dat 'groei niet langer de ambitie is'. De formuleringen lijken tegenstrijdig.

2. Op diverse plaatsen in begroting en rekening komen verwijzingen naar de zogenaamde '**no cure no pay**' bedrijven voor die voor burgers bezwaarprocedures verzorgen. Ook vorig jaar is hier in de quick scan aandacht gevraagd voor dit landelijk probleem. In de toelichtende cijfers is hierover niet heel veel concreets te vinden. In een openbaar document begrijpelijk, maar bij de bespreking van de jaarrekening zou, desnoods geheim of vertrouwelijk¹, iets meer toelichting op de kosten en effecten kunnen helpen. Want wat leveren deze procedures nu echt op? Zit er nog een verdienmodel in schadeclaims (p. 12 jaarrekening)? In hoeveel van de bezwaarprocedures is er echt sprake van belangrijke afwijkingen van waarderingsgrondslagen? En wat betekent dat dan bestuurlijk?
3. In relatie tot de bezwarenprocedures. Het **waarderingsstelsel** voor vastgoed gaat landelijk naar een andere grondslag. Het jaarverslag vermeld op p. 16 dat de transformatie naar de nieuwe grondslag voor Borne is afgerond. Betekent dit ook dat GBTwente ziet of verwacht dat het aantal bezwaarschriften in deze gemeente is gedaald c.q. zal dalen?
4. In de jaarrekening 2018 stond een verwijzing naar een project vroegtijdige schuldsanering. In de quick scan van vorig jaar is zowel bij GBTwente als bij de Stadsbank een opmerking gemaakt over het mogelijk verder uitrollen van dat project. In de nu voorliggende jaarstukken 2019 en begroting 2021 komt dit onderwerp bij GBTwente niet zichtbaar terug. Welke rol heeft GBTwente nu bij vroegtijdige aanpak problematische schulden?
5. Tot slot drie meer financieel technische punten:
 - a. De informatie over **openstaande vorderingen** per gemeente (p. 13 e.v. jaarverslag) is inzichtelijk. U kunt naar aanleiding van de vergelijking met vorig jaar eventueel vragen stellen aan uw college. Voor u dat doet is het aan te bevelen om het totaal bedrag aan openstaande vorderingen af te zetten tegen de in uw gemeente geraamde belasting-opbrengsten en de vraag of uw gemeente al rekening heeft gehouden met een voorziening voor oninbaarheid van vorderingen (jaarverslag gemeente).
 - b. Op p. 42 is te lezen dat voor **projectkosten** (herziening waarderingsgrondslagen) k€ 230 is gerealiseerd terwijl k€ 410 was geraamd. Uit de balans (p. 50; vooruitontvangen bedragen) blijkt dat de GBTwente de middelen om het project af te maken voor 2020 apart heeft gezet.
 - c. Op p. 11 van de begroting staat k€ 66 (jaarrekening, p. 17: k€ 42) geraamd voor **Vennootschapsbelasting**. Het is bijzonder te noemen dat een kerntaak van een overheid wordt behandeld als ware het uitbesteed aan een commerciële partij. Dit is niet het enige voorbeeld waarbij het rijk belastingheffing richting lokaal bestuur en maatschappelijke partners doorschuift. Wellicht reden om in gezamenlijkheid met VNG het gesprek met het ministerie van Financiën aan te gaan.
 - d. Vorig jaar is bij de quick scan een opmerking gemaakt over het door GBTwente ingeschatte **risicobedrag**. Toen ging het om een interpretatiekwesitie rondom oninbare belastingvorderingen. Dit jaar is het totaal ingeschatte risico nagenoeg onveranderd op € 1,7 mln. Afgezet tegen het risicoprofiel van de Stadsbank is dat ongeveer 2 keer zo hoog bij ongeveer gelijke omzet.² Wellicht aanleiding om hier vanuit de ambtelijke projectgroep nog eens kritisch naar te kijken.

3 Omgevingsdienst Twente

De Omgevingsdienst Twente (ODT) is het regionale samenwerkingswerkingsverband voor, eenvoudig gezegd, de bouw- en milieutaken. Voor zeer specialistische taken bij hoog risico-bedrijven (zogenaamd BRZO+) ligt de toezichtsrol op grond van landelijke afspraken bij de Omgevingsdienst Nijmegen. ODT is een jonge organisatie in de aanloopfase. In de bijlage bij de jaarrekening is een rapport toegevoegd waarin een set van aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van ODT zijn genoemd. Een lastig punt is dat landelijk al jaren wordt gewerkt aan nieuwe regelgeving op het domein (de Omgevingswet en aanpalende wetgeving) en dat mede onder invloed van de Corona-crisis de invoeringsdatum van 1

¹ Ook bij grondexploitatie zijn sommige onderdelen van de informatie geheim omdat het marktgevoelige informatie is.

² Af te leiden uit de door SON vermelde weerstandscapaciteit en weerstandsratio's en dan ongeveer € 0,75 mln risico.

januari 2021 met onbepaalde tijd is verschoven. Welke impact dat heeft op de geplande werkzaamheden en ook de efficiency taakstellingen van ODT is nog onbekend maar wellicht aanleiding om gemeenteraden later dit jaar te informeren over een eventueel aangepaste begroting voor ODT.

De begroting van ODT 2021 is circa € 12 mln en voorsnog grotendeels gebaseerd op vaste bijdragen van gemeenten. Om de opbouw van de geraamde baten te begrijpen moet worden teruggegrepen op de bijlagen bij de begroting. De toelichting op de baten in de jaarrekening 2019 op p. 40 is veel duidelijker. Uit de jaarrekening 2019 blijkt dat met name door niet geraamde baten een **voordelig saldo van € 1,1 mln** is ontstaan. De lasten liggen ongeveer op het geraamde niveau, zij het met de kanttekening dat er door onderbezetting wel grotere verschuivingen tussen uitgavenposten bestaan. Voor het overige zijn de volgende opmerkingen te maken.

1. In het algemeen geldt dat de teksten in het jaarverslag de neiging hebben om vooruit te kijken, terwijl in de begroting de teksten veel meer uit lijken te gaan van het heden dan van wat er echt in 2021 te gebeuren staat.
2. ODT streeft naar een model van **outputfinanciering**. Dat staat ook in de aanbevelingen van het eerder genoemde rapport. Hier zijn wel vragen bij te stellen. Het is maar de vraag of voor alle diensten van ODT echt outputfinanciering mogelijk is. Een model vergelijkbaar met wat de Stadsbank doet kan helpen om de vaste kosten van de organisatie te dekken. In de tweede plaats gaat het niet om productie maar om maatschappelijke resultaten. Geldstromen op basis van productie zijn niet zondermeer de goede prikkel, omdat het nog meer productie kan uitlokken. Het kan helpen om bij de ontwikkeling van de bekostiging ook na te denken over de oorsprong van de vraag naar dienstverlening. Komt een vraag van een burger en gaat het over een vergunning, dan is outputfinanciering een mogelijkheid. Bij toezicht – ook als dat risicogedreven is - gaat het veeleer om de politieke wil om bepaalde toezichtscapaciteit in stand te houden. Daar hoort een ander soort budget bij.
3. Op pagina 10 van het jaarverslag wordt iets gezegd over de **samenwerking** met de Omgevingsdienst IJsselland. Op zich niets mis mee maar het roept wel, mede in het licht van opmerkingen bij de Brandweer (p. 18 jaarstukken VRT 2019) over grensoverschrijdende samenwerking, de vraag op welke stappen ODT op dit terrein zet.
4. Op pagina 16 van het jaarverslag staat een passage over **opgelopen achterstanden** in 2019 die in 2020 moeten worden ingelopen. Maar in hoeverre hebben achterstanden er toe geleid dat vergunningen van rechtswege zijn verleend en wat betekent dat dan?
5. In het jaarverslag en in de begroting staat een algemene passage over **ondermijning** (p. 28) ook in relatie tot toezicht in het buitengebied. Opvallend is dat er in de tekst over gebiedstoezicht industrieterreinen (p. 25) geen verwijzing naar ondermijning is.
6. Tot slot twee meer **financieel technische** opmerkingen:
 - a. Ten eerste valt op dat het niet benutte **ontwikkelbudget** uit 2019 in de begroting 2021 pas weer terugkomt in het jaar 2022, terwijl het ontwikkelplan een doorlooptijd 2019-2021 heeft (zie p. 10 en 42).
 - b. Ten tweede is in het **bestemmingsvoorstel** voor het resultaat 2019 een bedrag van k€ 211 niet bestemd met de optie om het ofwel terug te geven aan de gemeenten ofwel te gebruiken ter versterking van de algemene reserve. Als die laatste keuze de voorkeur heeft, dan heeft dat geleid op de bestuurlijke afspraak dat de algemene reserve niet meer mag zijn dan 5% van de begrote lasten (exploitatie)³, vermoedelijk ook gevolgen voor de nu in de begroting opgenomen post voor reserves. In de context van het uitstel van de Omgevingswet zou in overweging kunnen worden genomen om het nog onbestemde deel van het resultaat 2019 voor de gevolgen van dat uitstel aan te wijzen.

³ Zie aanbestedingsbrief jaarrekening, p. 3, punt 3, tweede aandachtstreepje en begroting 2020, p. 47 in paragraaf 6.2.2.

4 Regio Twente

De Regio Twente heeft anno 2019 vier hoofdgroepen van activiteiten: GGD, Coördinatie Jeugdzorg (OZJT), Recreatie en economische ontwikkeling. Cijfermatig inzicht in het financieel belang van die onderdelen kan het best aan de hand van de samenvatting in de begroting 2021. Dan blijkt dat € 73 mln van de € 94 mln budget wordt besteed aan GGD en OZJT. Waar in de aanbestedingsbrief in algemene termen over 'transitie' wordt gesproken staat in de begroting 2021 op p. 62 wellicht de belangrijkste zin in de hier aangeboden documenten: 'Ervan uitgaande dat vanaf 2021 de organisatie een gezondheidsorganisatie is,...'. Dat is een veel sterkere uitspraak en roept vragen op over de positionering van recreatie en economische ontwikkeling, de twee andere nu bij de Regio Twente ondergebrachte taken. Vanuit de griffie Enschede is aangegeven dat u daarover waarschijnlijk al bent geïnformeerd en dat er na de zomer besluitvorming over plaatsvindt.

De Regio Twente behaalde een financieel resultaat van € 0,5 mln in 2019 na alle mutaties in de reserves. Het overzicht op p. 8 van de jaarrekening laat zien dat voor inzet van de reserves de belangrijkste positieve resultaten bij Gezondheid en Bestuur & Ondersteuning te vinden zijn en dat Recreatie een negatief resultaat behaalt.

Met name GGD en Recreatie worden in de aanbestedingsbrief bij de documenten genoemd als organisatie-onderdelen die direct gevoelig zijn voor de gevolgen van Corona. Bij de GGD zal zich dat vooral uiten in toegenomen lasten, bij recreatie in het wegvallen van baten. Wellicht is dit aanleiding om in het late najaar een actualisatie van de begroting te vragen zodat u enig gevoel krijgt voor extra beslag op de gemeentelijke begroting 2021.

Voor het overige volgen hieronder enkele aandachtspunten uit de aangeboden documenten.

1. Op pagina 16 van het jaarverslag staat een passage over **sociaal economische gezondheidsverschillen**. Er zijn wat activiteiten beschreven, maar wat opvalt is dat er geen relatie wordt gelegd naar de gevolgen die dat kan hebben voor de taakuitvoering bij OZJT en in het sociaal domein in bredere zin.
2. Bij **recreatie** valt op dat er nog een resterende taakstelling ligt als gevolg van afbouw van provinciale bijdragen. Hier is in eerdere quick scans al naar verwezen. Deze taakstelling wordt al een aantal jaren benoemd en lijkt maar niet succesvol te kunnen worden ingevuld. In de begroting 2021 staan voornemens om via verhoging van baten (parkeren, erfpacht, evenementen) die taakstelling in te vullen (p. 28). Deze benadering roept vragen op: meeropbrengsten parkeren terwijl we naar andere vormen van mobiliteit zoeken, haalbaarheid van meer evenementen en het voornemen om een bungalowpark te bouwen? Hoe kansrijk zijn deze projecten, mede in het licht van de huidige ontwikkelingen? Wellicht is er aanleiding om het debat te gaan voeren of gemeenten hier niet hun verlies moeten nemen.
3. Bij **Veilig Thuis Twente** staan verwijzingen naar bovenwettelijke activiteiten (p. 17, begroting 2021). Gegeven dat vrijwel alle gemeenten moeilijkheden ondervinden bij het beheersbaar krijgen van het budget sociaal domein is er wellicht meer aandacht nodig voor de afweging tussen nu invullen van bovenwettelijke taken en de daarbij behorende verwachte maatschappelijke effecten op het (toekomstig) zorggebruik in het sociaal domein. In de toelichtingen blijft dat wat onderbelicht.
4. Opvallend is de afwijking in de **benodigde weerstandscapaciteit** zoals benoemd in de jaarrekening 2019 en de begroting 2021. In de jaarrekening 2019 staat een bedrag van € 3,2 mln genoemd waarin € 0,8 mln is inbegrepen voor voorgenomen investeringen. Voorgenomen investeringen zijn geen risico, maar een concrete en zekere activiteit. Hier had een bestemmingsreserve voor kunnen worden gevormd of in de begroting een tegenvaller (de jaarlijkse kapitaallasten) voor kunnen worden opgenomen. De 'echte' risico's in de jaarrekening zijn dus feitelijk € 2,4 mln. In de begroting 2021 die op nagenoeg hetzelfde moment is gemaakt staan vervolgens in totaal € 3,8 mln risico's genoemd waarvan een opvallende 'nieuwkomer' het risico op afschrijving inboedel in het huidige kantoor (€ 0,7 mln) is. In de begroting 2020 stond het risico op versnelde afschrijving overigens wél vermeld (p. 52) en zijn er in de quick scan 2019 ook vragen gesteld over het tot stand komen van de risicoparagraaf in de documenten van de Regio Twente. Het is vreemd dat in documenten die nagenoeg gelijktijdig tot stand komen het risicoprofiel zo

wezenlijk afwijkt. Daarmee is de argumentatie om het positief resultaat 2019 te reserveren voor tegenvallers, omdat het weerstandsvermogen van Regio Twente laag is, niet echt overtuigend. Dat neemt niet weg dat de ontwikkelingen rondom het corona-virus er voor pleiten om nu geen 'dividend' uit te keren en het resultaat aan de reserves van Regio Twente toe te voegen.

5 Stadsbank Oost Nederland

De Stadsbank Oost Nederland (SON) verzorgt de processen voor schuldhelpverlening voor Twentse en Achterhoekse gemeenten. Het financieel resultaat is in 2019 bijna € 0,7 mln positief. De snelste manier waarop u dat kunt lezen is via de besluitvormingsnotitie aan het Algemeen Bestuur van de SON. In het jaarverslag komt het financieel resultaat pas op p. 39 van het jaarverslag aan de orde en niet bijvoorbeeld in het inleidende bericht van het bestuur. Hier is ruimte voor verbetering, bijvoorbeeld naar analogie van de Veiligheidsregio Twente. Naast deze constatering zijn de volgende punten in de documenten opgevallen.

1. In het bericht van het dagelijks bestuur staat een vermelding over besluiten van de rechtbanken Overijssel en Gelderland dat zij voorlopig voor nieuwe gevallen geen **bewindvoering** door de SON zal toestaan. Het bestuur heeft daar blijkens de tekst conclusies uit getrokken. Gelet op het belang van deze taak lijkt het in de rede te liggen dat uw college u hierover actief informeert, zeker gelet op de formulering op p. 22 van de begroting SON 2021 waar staat dat mogelijk de buffer voor risico om deze reden moet worden verhoogd. Dat zou kunnen betekenen dat het bestuur verwacht dat SON voor eind 2020 op het onderdeel bewindvoering nog niet in control is.
2. Vanuit de **economische situatie in 2019** zou verwacht mogen worden dat er minder beroep op de diensten van de Stadsbank wordt gedaan. Uit bijvoorbeeld de statistische gegevens (p. 69 en verder) maar ook uit de indicator PI-4 (na drie jaar zelfstandig verder kunnen, p. 25 jaarverslag) en de toename van aantallen kredieten (p. 22 jaarverslag) lijkt soms het tegendeel naar voren te komen. U zou uw college om een oordeel kunnen vragen over de lokale ontwikkelingen in de schuldhelpverlening, mede in relatie tot de bredere ontwikkelingen die in uw gemeente in het sociaal domein aan de orde zijn.
3. Bij **schuldsanering** (p. 21 jaarverslag) is het denkbaar dat trajecten niet slagen omdat Rijksbeleid sanering van schulden in de weg staat. Uit de jaarstukken is hier niets over af te leiden, maar inzicht hierin kan aanleiding geven om in breder verband dan de SON alleen met het kabinet te overleggen over knelpunten bij schuldsanering.
4. Dan enkele opmerkingen over de financiën van SON.
 - a. Het financieel resultaat 2019 is incidenteel en vooral gedreven door **een BTW-claim** op het Rijk. Er van uitgaande dat de claim wordt gehonoreerd, ontstaat er dan een risico van een vennootschapsbelasting aanslag over 2019? Op p. 31 van het jaarverslag komt dat in algemene termen aan de orde, maar een vertaalslag naar het weerstandsvermogen is er niet.
 - b. Op grond van een besluit van het bestuur in november 2019 is er in de jaarrekening 2019 nog maar één reserve, de **algemene reserve**. Die keuze roept geen vragen op. Wat wel vragen oproept is het geraamde verloop van de reserve. In de jaarrekening 2019 komt de reserve (inclusief resultaat) uit op € 1,7 mln. In de begroting 2021-2024 staat de reserve geraamd op € 1,3 mln (p. 37 begroting). Er is geen toelichting over de redenen waarom de reserves zouden dalen in 2020 en 2021. Alleen in de staat van reserves is een geraamd afbouw van € 0,4 mln in 2020 vermeld (p. 41 begroting 2021). Bovendien valt uit de tekst over het weerstandsvermogen op te maken dat de genoemde € 1,3 mln reserve ten opzichte van de geïnventariseerde risico's een weerstandsratio van 1,7 oplevert, ruim meer dan de bandbreedte van 1,0-1,4 die beleidsmatig gewenst is. Een duiding richting mogelijke afbouw van de reserve ontbreekt. Hierbij past nadrukkelijk wel de kanttekening dat nog te realiseren afrekening BTW (€ 0,5 mln, p. 46 jaarverslag) een risico vormt.
 - c. In de meerjarenraming staat op p. 42 een overzicht van de **geraamde investeringen** in de tijd. In de toelichting op p. 35 staat dat die investeringen betaald kunnen worden uit de afschrijvingslasten. Dat is maar ten dele correct. Voor 2021 gaat die redenering op (zie p. 27 voor directe confrontatie afschrijvingen en investeringen) maar voor de jaren daarna is er een tekort dat zich vooral in 2024 zal manifesteren. De vraag is wanneer voor genoemde projecten

onomkeerbare bestuursbesluiten worden genomen en welke dekking er dan voor de investeringen is.

6 Veiligheidsregio Twente

Veiligheidsregio's worden vaak geassocieerd met zowel Brandweer als GGD. In Twente is de GGD ondergebracht bij de Regio Twente en niet bij de Veiligheidsregio. Dat is een constatering die relevant is omdat de GGD een belangrijke speler is in de aanpak van de Corona-crisis. Voor zover er al effecten van extra inzet van de GGD in te schatten zijn, zijn die terug te vinden in de begroting van de Regio Twente en in veel kleinere mate bij de Veiligheidsregio Twente.

In 2019 hebben de gezamenlijke rekenkamers een onderzoeksrapport over de Veiligheidsregio gepubliceerd. Daar stonden een aantal inhoudelijke opmerkingen in, bijvoorbeeld over lokale en regionale risicoprofielen, maar ook over wat meer beheersmatige zaken zoals het weerstandsvermogen en de risico's van niet-wettelijke taken. Waar nodig komt dat hieronder terug.

Op pagina 11 van de begroting 2021 staat een toelichting op de voorgenomen landelijke reorganisatie van de 112-meldkamers. Dat heeft ook gevolgen voor de Veiligheidsregio Twente en is al in de zogenaamde Knelpuntennotitie bij de begroting 2019 van de Veiligheidsregio gemeld. Het is de bedoeling dat er voor Gelderland en Overijssel in 2022 één meldkamer in Apeldoorn ontstaat. Op 4 mei 2020 stond in De Gelderlander een artikel waarin wordt aangegeven dat de Veiligheidsregio's Gelderland Zuid en Gelderland Midden een proef willen starten om in ieder geval voor de Ambulancezorg een eigen meldkamer te behouden. Dit bericht roept vragen op over het draagvlak voor de voorgenomen reorganisatie van de meldkamers.

De Veiligheidsregio heeft in 2019 een positief financieel resultaat van k€ 56 behaald op een omzet van € 57 mln. Een positief resultaat, maar verwaarloosbaar op het totaal. Tegelijkertijd is het lastenniveau in de jaarrekening wel ruim € 2 mln hoger dan in de begroting was vastgesteld. De toelichtingen op het resultaat zijn helder en geven geen directe aanleiding tot opmerkingen over het financieel resultaat. Voor een snel overzicht van de geleverde prestaties staan aan het slot van het jaarverslag een aantal factsheets over de verschillende deelactiviteiten. Nuttig is ook de compacte samenvatting van de resultaten in de jaarrekening in het inleidende gedeelte.

Alhoewel het financieel resultaat zelf en ook de cijfers in de begroting geen directe aanleiding tot opmerkingen geven, staan er in de tekst wel een aantal aandachtspunten die hieronder kort worden aangestipt.

1. Allereerst staat in de aanbestedingsbrief bij de begroting dat naast de formele begrotingsdocumenten ook het **regionale risicoprofiel en het beleidsplan** worden aangeboden. Dit past bij het hierboven genoemde onderzoeksrapport. Deze inhoudelijke documenten over risico's zijn in de quick scan niet beoordeeld. Opvallend daarbij is wel dat in de begroting 2021 op p. 8 een passage staat over het in kaart brengen van concentraties ouderen, in samenspraak met zorgpartijen. Gemeenten worden niet genoemd, terwijl verwacht mag worden dat ook gemeenten kennis hierover hebben en belang hebben bij het beschikbaar stellen van die kennis. Verder geldt dat als er van uw kant wensen zijn rondom het risicoprofiel dat kan leiden tot hogere kosten in de begrotingen van de komende jaren.
2. Een generiek aandachtspunt is de businesscase van de **Twente Safety Campus**. Daar zit onder andere de verhouding tussen dienstverlening aan derden partijen (andere regio's) en de dienstverlening voor de Veiligheidsregio Twente zelf in. Omdat dit bedrijfsgevoelige informatie kan zijn, is het wellicht te veel gevraagd om meer dan nu in het jaarverslag of in de begroting te publiceren, maar dit onderwerp staat ook als aanbeveling in het onderzoeksrapport van de rekenkamers benoemd. Opvallend op dit punt is dat de geraamde omzet voor 2021 met 15% stijgt ten opzichte van 2020 (p. 14 begroting). Vanuit de Veiligheidsregio of vanuit de regionale begeleidingsgroep zou wel een explicietere uitspraak – ook hier eventueel in een besloten context - kunnen volgen over de houdbaarheid van de businesscase.
3. Een ander aandachtspunt is **personeel bij de Brandweer**. Enerzijds het signaal dat met name de vergoedingen voor vrijwilligers een risico factor worden. In de tekst wordt nog voorzichtig over risico gesproken, maar het lijkt verstandig om er rekening mee te houden dat dit tot meerkosten gaat

leiden, tenzij het Rijk met een compensatieregeling komt. Omgerekend gaat het om een bedrag van ongeveer € 2,40 per inwoner meerkosten. Anderzijds is er mogelijk onder het beroepspersoneel een trend van vergrijzing te signaleren. Uit het jaarverslag (p. 61; p. 37 begroting) blijkt dat de gewogen gemiddelde loonkosten hoger liggen dan de norm die de Veiligheidsregio hanteert. Alhoewel geld belangrijk is, zou de vraag vooral in de richting van risico's bij de werving en selectie van nieuw personeel kunnen gaan om eventuele onderbezettingen in de toekomst voor te zijn.

4. In het jaarverslag (p. 20) staat een passage over veranderende **normering opkomsttijden** en de aankondiging dat dit in een volgend 'dekkingsplan' wordt meegenomen. In de begroting 2021 staat er niets over vermeld en blijft het bij de oude normeringen van 18 minuten opkomsttijd. Dat roept vragen op maar wellicht wordt het verklaard door de opmerking in de begroting (p. 14) dat in 2020 wordt besloten over het nieuwe dekkingsplan. Meer in algemene zin valt op dat sommige teksten wel erg copy paste lijken te zijn in jaarverslag en begroting. Voor zoiets als weerstandsvermogen is dat verklaarbaar, maar de teksten in de begroting over het drone centrum (p. 17 begroting bovenaan) komen wel enigszins verouderd over. Ook vorig jaar is in de quick scan een opmerking gemaakt over de inhoudelijkheid van teksten, toen vooral met aandacht voor het vooruitblikkende karakter van sommige teksten in het jaarverslag.
5. Uit de meerjarenprognose kunt u zien dat de **reservepositie** van de Veiligheidsregio in 2024 is gedaald naar € 0,9 mln. Dat is min of meer gelijk aan het huidige risicoprofiel exclusief risico vrijwilligers. De verklaring dat de daling van de reserves komt door afwikkeling van FLO⁴ is plausibel. Onder de veronderstelling dat er op jaarbasis kostendekkend wordt gewerkt hoeft de daling van de reservepositie dus niet problematisch te zijn.
6. Als laatste een opmerking over de **financiering** van de Veiligheidsregio. Op pagina 31 van de begroting staat een overzicht met de leningenportefeuille. In combinatie met balansgegevens is af te leiden dat de leningen niet tussentijds worden afgelost. De leningenportefeuille verandert dan alleen door aflossing aan het einde van de looptijd of door nieuwe financiering. De vraag is of deze strategie past bij een organisatie die ook vaste activa bezit die relatief korte afschrijvingstermijnen hebben. Tussentijds aflossen kan rentevoordelen opleveren. Maar wellicht is de opmerking op dezelfde pagina over de ontwikkeling van de treasuryfunctie de kapstok om hier verder over na te denken.

7 OLCT

In de quick scan van 2019 is gevraagd naar de onderbouwing van de meerjarenraming **dividend** vanaf 2021. Het bestuur houdt het bij de constatering dat de financiële situatie van de deelneming geen dividenduitkering over 2019 toestaat. In de begroting 2021 is eveneens geen dividend voorzien, maar blijft kennelijk de dividenduitkering in 2020 in de begroting nog wel staan. In de risicoparagraaf bij de begroting staat een schets van risico's gebaseerd op ontwikkelingen in het verleden, zonder vooruitblik naar de toekomst. De vraag is of er voor 2020 geen herziening van de begroting nodig is en zo nee, waarom niet.

8 SWB

SWB is het samenwerkingsverband van Hengelo, Borne en Hof van Twente voor beschut werk in Midden Twente. SWB voert taken voor deze drie gemeenten uit en daarnaast ook voor Haaksbergen en Oldenzaal. In algemene zin staat met het sluiten van de oude regeling voor sociale werkvoorziening in 2015 de organisatie onder druk. Dat komt het meest zichtbaar tot uitdrukking in de begroting 2021 en de jaarrekening 2019 via de afnemende rijksbijdragen sociale werkvoorziening en de oplopende tekorten op het zogenaamde 'subsidieresultaat' ofwel het verschil tussen de rijksbijdragen en de personeelskosten voor medewerkers die onder de SW regeling vallen. Het financieel resultaat 2019 was k€ 365 negatief, maar is beter dan bij de begroting 2019 was verwacht.

⁴ FLO staat voor Functioneel LeeftijdsOntslag, eenvoudig gezegd pensionering op 55 jaar. Dit is per 2006 afgeschaft en kent overgangsrecht. Voor dat overgangsrecht wordt nu nog betaald.

De geschetste ontwikkeling van de financiële positie van SWB met **interen op eigen vermogen** komt plausibel over, met daarbij de kanttekeningen⁵ die het bestuur maakt over de risico's in de ontwikkeling van de rijksbijdrage. Een paar andere zaken die aandacht vragen staan hieronder vermeld.

1. De **totale formatie** voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt (p. 17 begroting 2021) verandert niet wezenlijk. Er is wel een verschuiving zichtbaar van WSW-beschut naar 'nieuw beschut' werk. De vraag is of deze verschuiving ook een verandering in de verdien capaciteit – gelet op de beperkingen van de medewerkers - met zich mee gaat brengen en welke gevolgen dat dan kan hebben voor de dienstverlening. Wellicht is de verschuiving in doelgroep ook aanleiding om na te gaan denken over een iets gedetailleerdere financiële verantwoording waarin het onderscheid tussen kosten WSW en kosten participatiebudget zichtbaar wordt gemaakt.
2. Jaarlijks staan 375 '**trajecten**' in de begroting (p. 17) benoemd. Dit lijkt te duiden op re-integratie begeleiding richting arbeidsmarkt. Is dit onveranderde aantal bepaald door de capaciteit die SWB heeft of een praktijk-cijfer over instroom? Met andere woorden, zijn er risico's op wachtlijsten? In deze context valt ook op dat in de jaarrekening weinig zicht is op de resultaten van die trajecten.
3. In de begroting staat op p. 6 een passage over de inspanningen die Gildebor levert voor **doorstroom** richting reguliere arbeidsmarkt, al dan niet binnen Gildebor. Er wordt gesproken over de ambitie om 24 extra arbeidsplaatsen in 2021 te realiseren. Ook hier geldt dat in de jaarrekening 2019 geen concrete cijfers over gerealiseerde arbeidsplaatsen zijn vermeld. Het blijft bij een algemene opmerking op p.4 van de jaarrekening.
4. Vorig jaar is in de quick scan (p. 24) een opmerking gemaakt over de verdeling van de lasten tussen SWB en Gildebor in verband met de levensvatbaarheid van de beide onderdelen. Die opmerking kan nu ook worden gemaakt. Het bestuur spreekt bijvoorbeeld op p. 6 van de jaarrekening wel over 'margeverbetering' bij Gildebor maar niet of Gildebor nu kostendekkend werkt. Uit de cijfers in de documenten is dat ook niet af te leiden. De in de begroting 2021 gepresenteerde cijfers zijn alleen maar op het niveau van het totaal van de gemeenschappelijke regeling. Tegelijkertijd staat op p. 7 van de begroting een opmerking over toename van investeringen vanwege Gildebor en daarmee impliciet ook een opmerking over kostenstijgingen vanwege de toename in kapitaallasten.

9 Technology Base Twente

Technology Base is de ontwikkel- en beheerorganisatie voor het terrein van de voormalige Vliegbasis Twente. Het is een gemeenschappelijke regeling met de Provincie Overijssel en de gemeente Enschede als partners, elk voor de helft van het risico. Technisch gesproken is het financieel risico voor beide partijen in 2019 ongewijzigd gebleven op in totaal € 17,1 mln negatief in euro's van nu (NCW). Ook de looptijd van het project is ongewijzigd op 2029. Toch zijn er wel enkele aandachtspunten te benoemen.

1. Alhoewel dat wat impliciet blijft is er sprake van een **wijziging in het risicoprofiel**. De woningbouw is volgens de stukken het meer winstgevendende deel van de grondexploitatie en die komt langzamerhand tot een afronding. Inmiddels zijn van de 190 kavels 130 stuks definitief verkocht en nog eens 10 verkocht onder ontbindende voorwaarden. Van de verwachte toekomstige opbrengsten is nog iets minder dan 1/3 deel gerelateerd aan woningbouw.
2. De accountant noemt in haar verslag de **grondexploitatie 'optimistisch'** (p. 9). In de documenten van Technology Base zijn de onderbesteding in 2019 – doorschuiven van investeringen – en de hoge verwachte opbrengsten aan het einde van de looptijd (p. 9, openbare grondexploitatie) daar aanwijzingen voor. Alhoewel Technology Base een risico-analyse heeft gemaakt is het jammer dat er niet zoals bij RBT (XL Business Park) een gevoeligheidsanalyse voor de verschillende variabelen is gemaakt. Daarmee had bijvoorbeeld het effect van doorschuiven van investeringen in beeld kunnen worden gebracht.
3. De bijgevoegde voorstellen voor de **begrotingswijziging 2020** zijn voor de grondexploitatie vooral een voorstel voor additionele investeringen zonder nieuwe effecten op het financieel resultaat van de grondexploitatie als geheel. Ook de **begroting 2021-2024** past in het verwachte financieel resultaat van de grondexploitatie als geheel, met de kanttekening van de gevoeligheidsanalyse voor uitstel van investeringen c.q. verkopen.

⁵ p. 4 jaarrekening 2019 en p. 4 begroting 2021

4. In de begroting 2021-2024 is een raming opgenomen van de te verwachten uitgifte van **grond in erfpacht**. Ten opzichte van het totaal van de grondexploitatie zijn dat relatief kleine bedragen. Onduidelijk is wat het zou betekenen wanneer een substantiël deel van de grond in erfpacht wordt uitgegeven, zeker als veel bedrijvigheid op het terrein het karakter van startups met de bijbehorende risico's heeft.
5. De exploitatie van de **luchthaven** liet in 2019 een negatief resultaat zien en ook voor 2020 is, als gevolg van eenmalige kosten, een negatief resultaat in de gewijzigde begroting opgenomen. Achterliggende oorzaken lijken tegenvallende vliegbewegingen (20% afwijking, zie p. 14 jaarstukken 2019) en minder gebruik van voor verhuur beschikbare locaties te zijn. Dat roept vragen op, gelet op de relatieve economische voorspoed in 2019, over de houdbaarheid van de verwachtingen voor 2020 en verder. Een en ander nog los van de ontwikkelingen door de Corona-crisis. Is de begroting luchthaven wellicht niet iets te optimistisch gelet op de realisatiecijfers 2019?

10 XL BusinessPark/RBT

XL BusinessPark is het bedrijventerrein langs de A35 bij Almelo. Inhoudelijk gaat het hier om een voor risico van vier gemeenten en de provincie te ontwikkelen bedrijventerrein. Evenals vorig jaar blijkt dat de grondexploitatie voorspoediger verloopt dan verwacht. Het gecalculeerde tekort op de grondexploitatie daalt van € 20,5 naar € 11,9 mln op basis van de afspraken die in 2019 met te vestigen ondernemingen zijn gemaakt. Omdat de deelnemende partijen het verwachte tekort al in hun boeken hebben verwerkt, leidt een daling van het tekort tot een meevaller in de jaarrekening 2019 van de deelnemers. De stukken geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Gronduitgifte is gevoelig voor de **economische conjunctuur**. In de begroting is er impliciet van uitgegaan dat alle afspraken die in 2019 zijn gemaakt ook daadwerkelijk doorgaan. Er zijn op dit moment twee risico's in die gronduitgifte die in de documenten zijn genoemd. Ten eerste vergunningverlening kan mogelijk problemen opleveren vanwege de PFAS/Stikstofproblematiek (p. 17 en 18 begroting). Ten tweede is er de vraag of bedrijven ondanks de Corona-crisis hun plannen doorzetten. In de begroting staat genoemd dat het bestuur niet specifiek met de Corona-crisis rekening heeft gehouden. Omdat in de analyse van de grondexploitatie ook een scenario van vertraging van de gronduitgifte zit (p. 19) is voldoende in beeld gebracht welk risico denkbaar is. Het bestuur schat in dat vertraging van de gronduitgifte met 3 jaar tot een tegenvaller van circa € 3 mln leidt.
2. In de **accountantsverklaring** bij de jaarstukken staat een opmerking over de afwijking van de financiële regelgeving bij grondexploitaties. De basis is dat een grondexploitatie niet langer dan 10 jaar zou mogen duren. Gemeenten mogen daar gemotiveerd van afwijken. De toelichting van XL BusinessPark hierover is wat gebruikelijk en geaccepteerd is bij een langer dan 10 jaar lopende grondexploitatie.
3. Het lijkt er op dat een belangrijk deel van de in gebruik genomen gronden via de **jaarlijkse erfpachtregeling** tot stand komt (zie toename balanspost op p. 28). Dat kan er toe leiden dat ook na de geplande afronding van de grondexploitatie een vermogensbeslag, financieringsrisico en exploitatierisico blijft bestaan. Uit de stukken is niet af te leiden of de deelnemende gemeenten hier afspraken over hebben gemaakt. Alhoewel vooralsnog niet urgent, is agendering van dit thema te overwegen.