



Quick scan gemeenschappelijke regelingen 2024

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



J.A.M. de Kruijf

1 mei 2024

1	INLEIDING	4
2	KERNPUNTEN	4
2.1	Algemeen	4
2.2	GBTwente	4
2.3	Omgevingsdienst Twente	4
2.4	OLCT	5
2.5	Recreatieschap Twente	5
2.6	Samen Twente.....	5
2.7	Stadsbank Oost Nederland	5
2.8	Veiligheidsregio Twente	5
2.9	Euregio	6
2.10	RBT-I	6
2.11	Technology Base Twente.....	6
2.12	SWB	7
3	ALGEMENE OPMERKINGEN	7
3.1	Kadernota's en druk op gemeentefinanciën	7
3.2	Personeelskosten.....	8
3.3	Ondercapaciteit.....	8
3.4	Prestatiegegevens en financiële cijfers	9
3.5	Algemene reserve	9
3.6	Rente	9
4	GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN MET VEEL DEELNEMERS.....	10
4.1	GBTwente	10
4.2	Omgevingsdienst Twente	12
4.3	Crematorium (OLCT).....	14
4.4	Recreatieschap Twente	14
4.5	Samen Twente.....	15
4.6	Stadsbank Oost Nederland (SON)	18
4.7	Veiligheidsregio Twente (VRT).....	20
4.8	Euregio	22

5	SAMENWERKINGSVERBANDEN MET EEN BEPERKT AANTAL DEELNEMERS	23
5.1	RBT/Port of Twente	23
5.2	Technology Base Twente	25
5.3	SWB	27

1 Inleiding

Zoals inmiddels traditie wordt in opdracht van de gezamenlijke rekenkamers in Twente een quick scan bij de begrotingen en jaarstukken van de verschillende Twentse gemeenschappelijke regelingen (GRn) opgesteld. De opzet van het document is als volgt. Hoofdstuk twee bevat een samenvatting van de kernpunten. Hoofdstuk 3 gaat over onderwerpen die alle GRn aangaan. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de bevindingen over de GRn waar de meeste gemeenten in deelnemen en hoofdstuk 5 gaat in op bevindingen over GRn die voor slechts enkele gemeenten van toepassing zijn.

2 Kernpunten

In dit hoofdstuk staan de kernpunten uit de bevindingen.

2.1 Algemeen

- Verantwoord standaard op basis van gemiddelde formatie en maak een eenduidige afspraak over de grondslag van het berekenen van personeelskosten
- Geef bij onderbezetting in de begroting aan waar prioriteiten in de taakuitvoering liggen
- Neem in begrotingen en jaarrekeningen vergelijkende cijfers op van voorafgaande jaren
- Heroverweeg de afspraken over de normering van de algemene reserve

2.2 GBTwente

- Denk na over grenzen aan de inhuur van derden en hanteer eventueel een taakstellend budget
- Maak afspraken over de nu niet in de begroting opgenomen, maar wel te verwachten rentebaten
- Bezie of het nodig is om afspraken te maken over de vraag wanneer werkvoorraden zo groot zijn dat er eigenlijk sprake is van incidenteel werk.
- Bezie welke leerpunten er te halen zijn uit het project Bedrijfsinvesteringszone Almelo voor andere gemeenten.

2.3 Omgevingsdienst Twente

- Zorg voor inzicht in het takenpakket en de prioriteiten in de begroting
- ODT heeft nog een taakstelling (€ 336.000) die niet is ingevuld en waar geen toelichting op is gegeven.
- De kosten voor ICT zijn in 2025 bijna € 200.000 lager dan de werkelijke lasten 2023, terwijl de tekst daarover suggereert dat de meerkosten 2023 structureel zijn.

- Het bedrag voor personeel van derden is bijna 20% van het totale personeelsbudget, terwijl de toelichting weinig inzicht geeft in beschikbare personele capaciteit.
- Juist omdat een aantal taken door hogere besluitvorming niet tot uitvoering komen is een analyse van structurele en incidentele lasten noodzakelijk.

2.4 OLCT

- Er is een voorstel om € 35.000 aan de algemene reserve toe te voegen, terwijl daar geen onderbouwing voor is gegeven.

2.5 Recreatieschap Twente

- Inhoudelijk: wat is de rol van het Recreatieschap bij routenetwerken en wat betekent andere fietsmogelijkheid voor het maken van routenetwerken?
- Er zijn geen prestatie indicatoren te vinden die iets zeggen over lange termijnvisie van de organisatie.
- Het recreatieschap kent in totaal € 360.000 aan taakstellingen die niet zijn ingevuld. Voornemens om dat wel te doen zijn er niet.
- Voer het gesprek over het gewenste kwaliteitsniveau van onderhoud in relatie tot wat gemeenten zelf als aanvaardbaar kwaliteitsniveau voor onderhoud zien.
- Er is een aanvullende toelichting op de voorziening verlofsparen nodig.

2.6 Samen Twente

- Wat is straks de rol van gemeenteraden bij de financiële uitwerking van de kerntakendiscussie?
- Evenals bij GBTwente is er geen renteopbrengst uit schatkistbankieren opgenomen. Maak afspraken over de inzet van die redelijkerwijs te verwachten middelen
- De koersdocumenten OZJT en de nota Jeugdgezondheidszorg zijn uit 2016 respectievelijk 2015. Past dat nog anno 2024?
- Zorg voor kwalitatieve uitspraken over het uitgevoerde toezicht en de maatschappelijke effecten daarvan.

2.7 Stadsbank Oost Nederland

- Het financieel resultaat van de Stadsbank is dankzij een eenmalige BTW-meevaller positief.
- Er is al jaren sprake van een dalende lijn in zelfredzaamheid van burgers na schuldhelpverlening. Een bestuurlijk oordeel, mede in het licht van het beperkte aantal nazorgtaken lijkt wenselijk.
- In de begroting is een voornemen om investeringen in terreinen te realiseren zonder dat dit is toegelicht.

2.8 Veiligheidsregio Twente

- Hoe kan het dat er wel problemen bij de meldkamer Ambulance zijn en niet bij de Brandweer?

- Is er beleid op nazorg en trauma's na ernstige incidenten voor medewerkers; in de begroting en jaarverslag is er niets over terug te vinden.
- Maak meer inzichtelijk wat het gewenste aantal brandweervrijwilligers is naast het melden van het werkelijke aantal vrijwilligers.
- Wat is de logica om eerst een huisvestingplan en dan pas een beleidsplan te maken?
- Waarom is er geen voorziening groot onderhoud voor vastgoed?
- Zorg voor een set afspraken over hoogte en mogelijke inzet van een bestemmingsreserve langdurige crisis.

2.9 Euregio

- Bezie of het mogelijk is om inzicht te geven in het totaal aan beschikbare projectmiddelen en de doelen die daarmee moeten worden behaald.

2.10 RBT-I

- Het bestuur heeft besloten de GR op te heffen. Effectief betekent dit dat de huidige deelnemers moeten worden uitgekocht en dat een overheidspartij het erfpachtbedrijf moet overnemen. Dat vereist circa € 68 mln. financiering.
- Wat gaat er gebeuren met het restant van het investeringsbudget (geschat op € 1,8 mln.)?
- De activa die onder parkmanagement vallen zijn in 2030 afgeschreven, maar het is onwaarschijnlijk dat ze daarna niet meer nodig zijn. Ook dat leidt tot financieringsvraagstukken.
- In hoeverre is er sprake van werkgelegenheid voor arbeidsmigranten en de daaruit voortvloeiende knelpunten rondom huisvesting?
- Er is een berekening voor Vennootschapsbelasting gemaakt die erg hoog lijkt. Dat kan aanleiding zijn om een contra-expertise te vragen.

2.11 Technology Base Twente

- Grondexploitatie woningbouw: geen opmerkingen
- Grondexploitatie bedrijventerrein: de risico-analyse laat de effecten van vertraging goed zien. Hoe realistisch is afronden in 2031 nog?
- Luchthaven-activiteiten: er is een procedure gestart om groot onderhoud aan de landingsbaan uit te voeren. Soms zit het wel, soms niet in de begroting verwerkt. En is dit onderdeel van het lopende project PPS en integraal kostendekkende exploitatie?
- De investeringen voor 2024 zijn met € 0,5 mln. naar boven bijgesteld zonder toelichting.

2.12 SWB

- Zorg voor inzicht in structurele baten en lasten, vooral ook omdat de structurele exploitatieruimte negatief is.
- Zorg voor inzicht in de ontwikkeling van de WSW-capaciteit in relatie tot de kosten
- Waar ligt de grens van omzetgroei, mede in het licht van toenemende automatisering van werk?
- Herschikking van de huisvesting van SWB raakt mogelijk ook de begrotingen van de betrokken gemeenten via lagere huuropbrengsten.
- Door fouten in inkoopprocedures is het oordeel over rechtmatigheid bij de jaarrekening negatief.

3 Algemene opmerkingen

In dit hoofdstuk staan zes onderwerpen genoemd die voor alle GRn van belang zijn. De eerste vijf vragen actie van de GRn zelf of van de ambtelijke werkgroep financiën. Het punt over de rente is vooral een toelichting voor raadsleden.

3.1 Kadernota's en druk op gemeentefinanciën

Met de wijzigingen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen heeft u als raad meer tijd om tot een zienswijze te komen. Daarnaast wordt van de GRn gevraagd om uiterlijk 30 april (art. 34b Wet GR) een nota met algemene en beleidsmatige kaders aan de raden aan te bieden. Op basis van het beschikbare materiaal is vast te stellen dat de Stadsbank Oost Nederland en de Veiligheidsregio een document met de naam kadernota hebben aangeboden. Samen Twente heeft een document met 'knelpunten' beschikbaar gesteld, dat met enige goede wil in lijn met de bedoelingen van de wetgever is. De overige GRn hebben voor zover bekend geen kadernota aangeboden.

Die kadernota's raken uiteindelijk ook de financiële positie van gemeenten, zeker als er nieuwe claims in zitten. En dat levert spanning op met de nog voortdurende onzekerheid over de totale omvang van het gemeentefonds in de toekomst. In de voorjaarsnota van het kabinet is een voorstel gedaan om een deel van de zogenaamde opschalingskorting uit 2015 ongedaan te maken. Toch blijft staan dat het totaal van het gemeentefonds vanaf 2026 duidelijk lager (ca 3½ miljard)¹ is dan in 2024. Dat vraagt in de hele breedte van het decentraal bestuur om ambities te toetsen op dwingende noodzaak zowel financieel als, gezien vraagstukken rondom capaciteit, uitvoeringstechnisch. In dit verband is een voorbeeld in de risicoparagraaf bij de begroting van SWB te vinden die onder de noemer benarde financiële positie gemeenten een stelpost in hun risico's hebben opgenomen. Dat laat zien dat de organisatie zich bewust is van mogelijke knelpunten bij de gemeenten.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36550-B, nr. 2, p. 5

3.2 Personeelskosten

Verreweg de grootste kostenpost bij de meeste GRn zijn de personeelskosten. Vooraf wordt op basis van de kennis van dat moment (feitelijk ongeveer 1-1½ jaar voordat de begroting van kracht wordt) een inschatting gemaakt van de kostenontwikkeling voor personeel. De uniforme benadering van de uitgangspunten over lonen en prijzen, onder begeleiding van de ambtelijke werkgroep financiën, is een kracht in de Twentse samenwerking. Tegelijkertijd is het logisch dat wanneer er zo ver vooruit gekeken moet worden, afwijkingen door veranderingen in CAO-afspraken ontstaan. Het gaat er dan om, die afwijkingen goed toe te lichten.

De presentatie van SamenTwente op pagina 7 van de jaarrekening over het financieel resultaat met CAO-component en bijzondere componenten afzonderlijk is een voorbeeld van transparant maken wat er gebeurt.

Bij het doorlezen van alle stukken valt op dat er nog wel ruimte voor verbetering in de afspraken is. Ten eerste zou standaard rapportage moeten plaatsvinden op basis van de gemiddelde formatie gedurende het jaar. Op die manier ontstaat een beeld van de werkelijke capaciteit en of productieve uren (ODT) in de organisatie gedurende het jaar in plaats van enkel de toevallige bezetting aan het eind van het jaar. Het zorgt er ook voor dat de gemiddelde personeelskosten beter vergelijkbaar zijn. In de tweede plaats is een afspraak nodig over de grondslag voor het berekenen van de personeelskosten van openstaande vacatures. De ene organisatie rekent met het maximum van een schaal, een andere met twee periodieken daaronder. Zoiets maakt uit voor de financiële speelruimte vooraf, zeker als er veel vacatureruimte is, en daarmee ook voor de bijdragen die gemeenten aan de GRn moeten betalen.

3.3 Ondercapaciteit

Diverse organisaties melden onderbezetting bij het eigen personeel. Gezien de arbeidsmarkt is dat niet vreemd. Deels wordt dit opgevangen met ingehuurd personeel. Omdat ondercapaciteit waarschijnlijk een langdurig vraagstuk is, komt de vraag aan de orde of GRn (en gemeenten zelf ook) plannen zouden moeten maken om werkzaamheden te prioriteren en daarover zowel in de begroting en jaarrekening, bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering, te rapporteren. Gemeenteraden hebben dan ruimte om die prioritering te beoordelen en weten ook waar spanning staat op ambities en mogelijkheden om die ambities uit te voeren.

Op sommige deelterreinen geldt wellicht zelfs dat door gebruik te maken van elkaars capaciteit of door taken samen te brengen, knelpunten kunnen worden opgelost. Dat kan er ook voor zorgen dat functies die nu moeilijk vervulbaar zijn attractiever en beter beloond kunnen worden.

3.4 Prestatiegegevens en financiële cijfers

In de meeste begrotingen en jaarrekeningen zijn enkel gegevens over het relevante jaar (in dit geval dus 2023 voor het jaarverslag en 2025 voor de begroting) opgenomen. Om een goed beeld te krijgen van ontwikkelingen in de organisaties zou het wenselijk zijn om vergelijkende cijfers op te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om belangrijke kengetallen maar ook om de financiële gegevens uit de laatste jaarrekening (in dit geval dus die van 2022). Bij de Stadsbank Oost Nederland zijn voor sommige kengetallen vergelijkende cijfers opgenomen, zelfs tot enkele jaren terug. Wat ook te overwegen valt is om, net zoals in het bedrijfsleven en ook bij publieke ondernemingen zoals Enexis gebruikelijk is, na de inleiding een overzicht met kengetallen over een aantal jaren op te nemen.

3.5 Algemene reserve

Er is mogelijk aanleiding om een herbezinning op de omvang van algemene reserves in relatie tot het weerstandsvermogen te starten. Op dit moment is de grondslag voor een algemene reserve het totaal van de lasten van een jaar. Bij de rijksoverheid is bij de agentschappen (eveneens op afstand geplaatste uitvoerders) de basisregel 5% van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaren. Dat zorgt voor stabielere normen dan een berekening op basis van afwijkingen in een individueel begrotingsjaar. Verder is de vraag of de algemene reserve volledig tot de norm moet zijn opgebouwd. Sommige GRn lijken daar min of meer automatisch van uit te gaan. De vraag is of het storten van minder dan zeg € 100.000 in een algemene reserve zin heeft om risico's op te vangen. Het suggereert een schijnzekerheid ten opzichte van de potentiële risico's, zeker in de wetenschap dat wanneer er echt een groot probleem is, de achtervang altijd bij de gemeenten terecht komt. In verband hiermee mag ook wel worden nagedacht over het meenemen van brede maatschappelijke risico's in het weerstandsvermogen. Als er een gezondheids crisis of een zware IT-hack is, dan is de reserve die beschikbaar is nooit voldoende en zijn andere oplossingen nodig. Dat wil niet zeggen dat de risico's niet moeten worden onderkend en er beheersmaatregelen nodig zijn, wel dat dergelijke risico's in geld uitdrukken weinig zinvol is.

3.6 Rente

De tijd van gratis geld is voorbij, de afgelopen 2 jaar is de rente gestegen naar een min of meer langjarig normaal niveau van 3 à 4%. Diverse GRn schrijven over toenemende rentelasten. Op zichzelf is dat een relevant punt.

De rentelasten van een organisatie veranderen feitelijk pas wanneer er een lening wordt aangetrokken of moet worden geherfinancierd. Over die specifieke nieuwe lening wordt dan de nu geldende rente betaald. De rente over de andere leningen blijft onveranderd, tenzij de renteafspraak is gebaseerd op een vorm van korte rente. Het is daarmee niet zo dat wanneer een organisatie een lening portefeuille heeft van € 10 miljoen en de rente 1% stijgt, de rentelasten dan stijgen met € 100.000. De werkelijke

stijging van de rentelasten hangt af van de rente van de oude lening en de rentelasten van de nieuwe lening die wordt aangetrokken.

4 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers

In dit hoofdstuk staan opmerkingen over gemeenschappelijke regelingen waar de meeste of alle Twentse gemeenten bij zijn aangesloten.

4.1 GBTwente

GBTwente verzorgt voor tien gemeenten de heffing van lokale belastingen. Voor Bronkhorst en Berkeland is de keuze gemaakt om dat op contractbasis te doen, de overige acht gemeenten zijn deelnemer in de gemeenschappelijke regeling. Om die reden zijn gegevens in de begroting en de jaarrekening gesplitst naar het deel voor de GR en het deel op contractbasis.

In financiële zin waren de lasten in 2023 ongeveer € 15 mln., de lasten stijgen door met name loon- en prijsontwikkeling naar € 16,5 mln in 2025. In de inleidende paragraaf is al het nodige gezegd over de toelichting op loonkosten. Ook bij GBTwente is ruimte om meer inzicht te geven in de relatie tussen loonkosten en werkelijke gemiddelde bezetting, waarbij overigens de tabel op pagina 13 van de begroting al behulpzaam is. Net zoals bij SamenTwente en de Veiligheidsregio zou ook hier een overzicht van kostensoorten bijdragen aan inzicht in de begroting.

In het voorstel voor resultaatbestemming is opgenomen om € 791.000 toe te voegen aan de reserves, met als doel compensatie te bieden voor de nog aan te passen begroting 2024. Achterliggende oorzaak is de loonontwikkeling. Om de genoemde € 791.000 te begrijpen is het nodig om het voorstel voor resultaatbestemming te lezen. Alleen daar is het volledig toegelicht; in de aanbiedingsbrief bij de jaarstukken staat geen verwijzing naar een vrijval van een al bestaande reserve die onderdeel is van het totale pakket van resultaatbestemming. De hier gemaakte keuze voor resultaatbestemming is pragmatisch maar vraagt wel politieke aandacht. Door nu een reserve in te stellen in plaats van geld terug te storten naar gemeenten voorkomt men dat later in 2024 voor eenzelfde bedrag een beroep op de gemeenten moet worden gedaan om de kostenstijging uit de begrotingswijziging deels af te dekken.

Het thema onderbezetting is bij GBTwente van belang. In de begroting is ongeveer € 0,6 mln. niet ingevulde vacatureruimte opgenomen (p. 13 begroting). Dat moet ook gevolgen hebben voor de taakuitvoering, maar de toelichting daarop is afwezig. Eventueel is dit een kapstok om een taakstellend budget voor inhuur van derden als zienswijze mee te geven, met daarbij de vraag welke uitvoeringsrisico's de GBTwente loopt bij niet invullen van de capaciteit uit de vacatureruimte.

GBTwente kiest ervoor om geen rentebaten te begroten (p. 23 begroting). Bij een bankrekening met circa € 6 mln. geld voor schatkistbankieren (p. 37 begroting) is dat een conservatieve maatregel. Effectief betekent dit dat gemeenten op voorhand een te hoog voorschot aan GBTwente gaan betalen. De keuze is aan het bestuur, maar dan zou de eventuele meevaller die daaruit voortvloeit ook aan het einde van het jaar met de gemeentes moeten worden verrekend. Of er zou aanleiding moeten zijn om de begroting 2025 alsnog te wijzigen en daarover zienswijzen van de gemeenteraden te vragen. Nu bestaat het risico dat een meevaller uit rente ter compensatie van tegenvallers wordt ingezet.

GBTwente laat op pagina 36 van de begroting zien dat er ongeveer € 10.000 incidentele lasten zouden zijn. Daar zijn wel vragen bij te stellen op basis van de werkvoorraden die er nog uit 2023 zijn, met name rondom de bezwaar- en beroepsprocedures. Dit is vooral van belang als er ten opzichte van wat gemiddeld gebruikelijk is veel werkvoorraden zijn. Ook bij inhuur van derden kan de vraag worden gesteld hoe structureel deze lasten zijn. U zou de ambtelijke werkgroep financiën die de Gemeenschappelijke Regelingen beoordeelt kunnen vragen om na te denken over wat een normale overlopende werklust in de organisatie is en wat eigenlijk als incidenteel moet worden beschouwd. Dat biedt ook een handvat om op termijn te sturen op de structurele opgave van de organisatie. Dat is ook van belang omdat met het minder aantrekkelijk worden van de No Cure No Pay procedures hopelijk de bezwaarprocedures ook zullen afnemen.

Opvallend is dat er in de paragrafen in de begroting niets staat over ICT-beheer. In de risicoparagraaf (p. 19 begroting) staat wel dat het risico van cyberaanvallen in het benodigd weerstandsvermogen is meegenomen. In meer algemene zin zou het te overwegen zijn om brede maatschappelijke risico's zoals informatieveiligheid of een plotselinge maatschappelijke crisis buiten het weerstandsvermogen te houden. Dat wil niet zeggen dat er geen aandacht voor moet zijn, maar wanneer dit soort zaken zich voordoen is geld niet meer de eerste prioriteit zoals we de afgelopen jaren hebben moeten ervaren. Voor maatschappelijke veranderingen die de opgaven van de organisatie raken zoals veranderingen in de bevolking of belastinggrondslagen zou in risicoparagrafen aandacht kunnen zijn voor de wijze waarop de organisatie daarop kan anticiperen en bijsturen.

Tot slot enkele inhoudelijke onderwerpen. In de eerste plaats staat er in het jaarverslag op pagina 36 een opmerking over een belasting voor een Bedrijveninvesteringszone (BIZ-heffing) in Almelo. Wellicht zijn er andere gemeenten die soortgelijke plannen kennen. Probeer van elkaar te leren waarom in dit geval het draagvlak voor een dergelijke heffing toch niet voldoende bleek te zijn.

In een recent project van de NVRR (vereniging van rekenkamers) is gekeken naar klachtenafhandeling door gemeenten. Wellicht heeft de rekenkamer van uw gemeente ook deelgenomen aan dit onderzoek. Een van de zaken die uit [het rapport](#) naar voren kwamen was dat gemeenten vrij weinig weten over

klachten bij verbonden partijen zoals gemeenschappelijke regelingen. De rapportage van GBTwente (p. 40) en de Stadsbank (p. 32 van het jaarverslag) laat zien dat met weinig middelen al heel veel kan worden gezegd over de afhandeling van klachten.

Als laatste valt op dat het percentage gegronde bezwaren (p. 14 jaarverslag) voor reguliere bezwaren bijna 1 op 3 is. Hier is behoefte aan vergelijkende cijfers van GBTwente zelf of liefst ook van andere belastingorganisaties om een beeld te krijgen of dit percentage hoog is. Wellicht kan het ook helpen om inzicht te geven in de aard van de bezwaren om een betere afweging te kunnen maken of er aanleiding is voor een politieke discussie op dit punt.

4.2 Omgevingsdienst Twente

Afgelopen jaar hebben de gezamenlijke rekenkamers een [rapport](#) opgesteld over de Omgevingsdienst Twente. Een van de conclusies was dat er relatief weinig aandacht is voor de maatschappelijke effecten van het uitgevoerde toezicht en dat eerder inzet van middelen in de organisatie centraal staat. Dat is opnieuw te zien wanneer de jaarstukken worden bestudeerd. Er is veel aandacht voor inzet van uren voor bepaalde deeltaken, maar nauwelijks voor de effecten. In de begroting 2025 is zelfs helemaal geen onderbouwing van uren voor deeltaken terug te vinden. Voor een deel is dat laatste begrijpelijk, gezien het vroege stadium waarin een begroting moet worden ingediend. Tegelijkertijd zou wel mogen worden verwacht dat de organisatie enigszins laat zien waar de prioriteiten liggen als het gaat om de voorliggende opgaven. Dat is ook van belang omdat met name in het agrarische domein veel zaken stilliggen omdat besluitvorming van hogerhand nodig is. Wat laat ODT liggen wanneer er weer op vergunningverlening in het agrarisch domein moet worden gehandeld als men niet in staat is capaciteit toe te voegen?

Het takenpakket van een Omgevingsdienst is gemengd. Voor eenvoudige vergunningen onder de nieuwe omgevingswet kan zeker op basis van uren per product worden gewerkt. Voor toezicht en handhaving is dat een heel andere kwestie. Daar is uiteindelijk de vraag hoeveel capaciteit de gezamenlijke gemeenten voor toezicht en handhaving beschikbaar willen stellen, bepalend voor wat er mogelijk is. Pas daarna kunnen aan de hand van risicoprofielen van bedrijfstakken en gewenste mate van intensiteit van toezicht keuzes worden gemaakt. Inhoudelijk valt over toezicht verder op dat de Omgevingsdienst rapporteert dat zelfs de eigen norm van 80% van periodieke controles (p.11 jaarverslag) niet is gerealiseerd en dat men bleef steken op 71%. Hier speelt de beschikbare formatie volgens ODT een rol. Bij vergelijking tussen de jaarrekening 2022 en die van 2023 blijkt dat het aantal uren voor het programma Toezicht in 2023 circa 8.000 uur lager ligt dan in 2022. Dat duidt eerder op onderbezetting dan op gebrek aan toegestane formatie.

Vanuit maatschappelijk effect bezien is toezicht bovendien een moeilijk onderwerp. Toezicht zorgt ook voor spontane naleving en dat is moeilijker te meten dan het constateren van overtredingen. Sterker nog bij eenzelfde toezichts-intensiteit op jaarbasis zou het maatschappelijk effect moeten zijn dat het aantal overtredingen daalt. Om dat in beeld te krijgen zijn vergelijkende cijfers over meerdere jaren nodig. Dergelijke cijfers ontbreken in het jaarverslag. Hierover is ook in de quick scan van 2023 al een opmerking gemaakt.

Financieel bezien presenteert de Omgevingsdienst een positief resultaat van € 454.000. Daar zijn vijf opmerkingen bij te maken. Ten eerste wordt € 173.000 verklaard door niet geraamde rente-opbrengsten. Geschoond daarvoor is het resultaat € 281.000. Ten tweede heeft ODT nog een taakstelling (besparingsambitie, p. 37 jaarverslag) van € 336.000. Die is niet ingevuld noch toegelicht, ook niet in de begroting 2025. Ook dit kan aanleiding zijn voor een zienswijze. Ten derde is de bestemmingsreserve werkvoorraad uit 2022 niet ingezet om werkvoorraden te reduceren en wordt nu teruggegeven aan de gemeenten (p. 4 jaarverslag). Ten vierde is er een overschrijding op de kosten voor ICT van € 384.000 (p. 36 Jaarverslag). De toelichting suggereert dat die kostenstijging structureel is. In de begroting 2025 is het bedrag voor ICT bijna € 200.000 lager dan de realisatie in 2023. Dat lijkt niet op elkaar aan te sluiten. Tot slot valt op dat de inzet personeel van derden inmiddels ruim 20% van het totale personeelsbudget (p. 35 jaarverslag) beslaat. In de begroting is een specificatie van kosten van personeel niet uitgesplitst, waardoor niet goed valt te beoordelen hoe de verhouding ingehuurd en eigen personeel daar is. Anders dan bij andere Gemeenschappelijke Regelingen is er niet stilgestaan bij de ontwikkeling van de loonkosten in de organisatie. Ook dat is opvallend omdat ook ODT te maken moet hebben met de gevolgen van de CAO-aanpassingen. Hier is wellicht ruimte voor een zienswijze waarbij u ODT niet alleen vraagt kosten van personeel van derden te normeren, maar ook te laten zien welke taken dan mogelijk lagere prioriteit krijgen.

In brede zin is er ook behoefte aan inzicht in incidentele en structurele baten en lasten zoals andere Gemeenschappelijke Regelingen dat ook doen. Juist omdat sommige taken door externe besluitvorming niet tot uitvoering komen is inzicht gewenst in wat structureel en tijdelijk werk is.

Tot slot nog een opmerking over Energiebesparingsplicht. ODT heeft extra middelen vanuit het Rijk ontvangen om toezicht te houden op de energiebesparingsplicht door bedrijven. Op zichzelf is dat wel toegelicht. Dit onderwerp komt eind 2024, begin 2025 nog een keer terug omdat een aantal Twentse rekenkamers deelnemen aan een landelijk onderzoek naar dit onderwerp, dat in samenwerking met de Algemene Rekenkamer wordt uitgevoerd.

4.3 Crematorium (OLCT)

De Gemeenschappelijke Regeling OLCT is de eigenaar van Crematoria Twente. Los van wat administratiekosten is hier de winstuitkering van de Crematoria het belangrijkste onderdeel van de begroting en de jaarrekening. In 2023 was het exploitatiesaldo (in de kern de winstuitkering uit 2022) bijna € 100.000 hoger dan gebruikelijk is. Technisch gezien is het zo dat de winstuitkering pas in 2024 aan de deelnemers wordt betaald. Daarom staat op p. 15 van de jaarrekening de winst uit 2023 als toevoeging aan de Algemene reserve en is de onttrekking de winstuitkering die in 2023 is betaald op basis van de jaarrekening 2022.

In het voorstel staat dat het bestuur voorstelt om € 35.000 niet uit te keren maar in de Algemene Reserve te houden. Argumentatie ontbreekt. Dat is aanleiding voor vragen om een onderbouwing en kunt u uw eigen wethouder vragen daarover een standpunt in te nemen. Opvallend is overigens dat in de begroting 2025 de reserve volgens de balans stabiel blijft (p. 14). Kennelijk is het voornemen om de reserve te verhogen niet verwerkt.

4.4 Recreatieschap Twente

Het Recreatieschap is een relatief jonge organisatie die een aantal grote recreatieparken beheert en toeristische routenetwerken uitzet en ontwikkelt.

Inhoudelijk valt op dat er wel iets wordt gezegd over het bestemmingplan Het Lageveld in Wierden, maar niet over het bestemmingsplan voor 250 recreatiewoningen bij het Rutbeek dat ter besluitvorming voorligt (maart/mei 2024). Dat lijkt voor deze organisatie toch een minstens zo belangrijke kwestie te zijn als die van Het Lageveld en had zeker in de begroting 2025 wat aandacht verdiend.

Op pagina 12 (jaarverslag 2023) is verder sprake van nieuw beleid rondom routenetwerken. Op zichzelf is beleid herzien geen probleem. Toch roept het wel vragen op. Ten eerste wat nu precies de rol van het Recreatieschap op het punt van routenetwerken is: enkel borden en bewegwijzering of ook andere vormen van onderhoud? Ten tweede is de fietsmobiliteit de laatste jaren nogal aan het veranderen. Denk aan allerlei vormen van bakfietsen, duofietsen en andere breed of snel uitvallende fietsvarianten. Wat betekent dat voor de ontwikkeling van de routenetwerken en de veiligheid voor de fietser met een klassiek vormgegeven (elektrische) fiets? Er zijn immers steeds meer signalen dat het aantal verkeersslachtoffers onder fietsers sterk toeneemt.

In de begroting staan op pagina 13 diverse prestatie-indicatoren (basisplan) genoemd. Deze indicatoren hebben vooral een korte termijn karakter. Wat hier ontbreekt is een strategische visie en indicatoren over wat de organisatie over vijf a tien jaar wil hebben bereikt. Dat geldt in zekere zin ook voor de activiteiten van Twente Marketing (p. 12 begroting). Bovendien is hier niet helder wie nu de doelgroep

van Twente Marketing is: zijn dat de ondernemers die richting Twente moeten komen om vrijetijdseconomie te faciliteren of gaat het juist om de consument (burger) in die vrijetijdseconomie?

Het jaarresultaat over 2023 is nagenoeg 0, maar ten opzichte van de oorspronkelijke begroting betalen de gemeenten wel ongeveer € 100.000 meer. Op de pagina's 29 en 30 van het jaarverslag staat een verwijzing naar taakstellingen voor de baten en lasten die beide nog niet zijn ingevuld. Als dat wel was gebeurd, dan had het Recreatieschap € 360.000 moeten overhouden. In de begroting 2025 is wel sprake van taakstellingen, maar voornemens om er invulling aan te geven zijn niet terug te vinden.

Een ander punt met financiële gevolgen is de taal die wordt gebruikt over het kwaliteitsniveau van onderhoud (netheid, p. 8 begroting). Het woord 'uitstekend' is ambitieus. Dat mag, maar dat kost ook meer geld dan bijvoorbeeld 'goed' voor de kwaliteit van het onderhoud. Zet dat eens af tegen de kwaliteitsniveau's die gemeenten stellen voor hun eigen beheer openbare ruimte en bediscussieer dan of de ambities van het Recreatieschap mogen verschillen van de ambities van wat de gemeente voor woonomgevingen bieden.

Op pagina 20 van de begroting is sprake van de inzet van vrijwilligers. Vanuit de Veiligheidsregio is bekend dat er bij de Brandweer een knelpunt is met de inzet van vrijwilligers. Dat komt daar ook dit jaar weer in de stukken uitgebreid aan bod. Het roept de vraag op of soortgelijke vraagstukken (gelijk loon voor gelijk werk) ook bij het Recreatieschap aan de orde zijn.

Ten opzichte van andere Gemeenschappelijke Regelingen is de toelichting op de ontwikkeling van de loonkosten wat magertjes. Hier kan het Recreatieschap nog leren van gastvrouw Samen Twente. Tot slot twee meer technische opmerkingen. Ten eerste valt op dat het kengetal apparaatskosten per inwoner (p. 15 begroting, p. 5 jaarverslag) erg laag is, gelet op de realisatie in 2023. In 2025 zouden de apparaatskosten bijna de helft van die in 2023 zijn. Het lijkt erop dat er bij deze berekeningen verschillende grondslagen zijn gebruikt. Ten tweede roept het verhaal over de voorziening verlofsparen vragen op. Enerzijds staat op p. 28 en 30 van de jaarrekening dat er een last voor de exploitatie wordt genomen en dus een voorziening wordt gevormd. Anderzijds is een dergelijke voorziening niet direct zichtbaar op de balans en wordt bij de toelichting op voorzieningen (p. 46 jaarverslag) alleen maar verwezen naar de paragraaf kapitaalgoederen. En dat heeft niets van doen met geld apart zetten voor verlofsparen. De verwarring wordt nog versterkt door het slot van pagina 48 waar over verlofuren wordt gesproken die volgens de regels niet op de balans mogen worden opgenomen. Met andere woorden: wat is er nu gebeurd met de desbetreffende middelen?

4.5 Samen Twente

Gemeenschappelijke regelingen hebben elk hun eigen takenpakket, van relatief eenvoudig samenhangend tot behoorlijk complex. Samen Twente behoort met de drie kerntaken GGD, Veilig Thuis Twente,

OZJT (inkoop en contractmanagement jeugdzorg) met daarnaast de ondersteuning van de meer losse samenwerkingsverbanden in de 'Coalitions of the Willing' tot de meer ingewikkelde organisaties. Bovendien is de organisatie nog jong, in de huidige vorm pas in 2021 tot stand gekomen.

Bij vergelijking van de jaarstukken en begrotingen in de afgelopen twee jaar, is te zien dat de organisatie zich heeft ingespannen om de informatie begrijpelijk en compact te presenteren. De vijf pagina's 'in een oogopslag' geven de resultaten of plannen en knelpunten goed leesbaar weer en zijn ten opzichte van vorig jaar doorontwikkeld. De opmerkingen die hierna volgen richten zich vooral op de inhoud.

In de jaarstukken is een positief resultaat gepresenteerd, mede dankzij een eenmalig BTW-voordeel (p. 7). Verderop in de stukken (p. 8) is te lezen dat er een structurele tegenvaller is van € 1,5 mln. Met andere woorden: het jaarresultaat is wel positief maar dat komt vooral door eenmalige ontwikkelingen.

Het Dagelijks Bestuur geeft aan dat men werkt aan een Kerntakendiscussie (p. 34 jaarverslag 2023; p. 8 begroting 2025 en de knelpuntennotitie van 14 februari 2024) waarin de verschillende activiteiten van de organisatie op nut en noodzaak worden getoetst. In maart 2024 zijn er bijeenkomsten geweest voor raadsleden waar dat onderwerp aan de orde is geweest. Mogelijk is er ook in uw eigen gemeenteraad al over gesproken.² Vanwege de discussie over kerntaken is de begroting 2025 zoals die nu voorligt waarschijnlijk een tussendocument dat nog kan veranderen als de besluitvorming over kerntaken is afgerond. U zou in uw zienswijze nu kunnen vragen om ook een zienswijze te mogen geven bij de resultaten en financiële doorwerking van de kerntakendiscussie.

Financiële punten die opvallen staan hieronder puntsgewijs:

1. In de jaarrekening is € 0,2 mln. niet bestede middelen voor opvang Oekraïners (p. 55) gereserveerd voor komende jaren. Gezien de onzekerheden die hier zijn is daar wat voor te zeggen.
2. In de jaarrekening is € 0,5 mln. renteopbrengst uit schatkistbankieren opgenomen (jaarverslag, p. 68). In de begroting 2025 komt dat niet meer terug terwijl het in de meerjarenbalans (begroting 2025, p. 53) erop lijkt dat er ook in 2025 nog veel kasgeld beschikbaar is. Dan zou een renteopbrengst in de lijn der verwachtingen liggen.
3. Uit de jaarrekening blijkt dat er bij Veilig Thuis Twente [VTT] structureel € 0,5 mln. extra lasten zijn (jaarverslag 2023, p. 63). De begroting 2025 voor VTT laat ten opzichte van de jaarrekening 2023 een stijging van € 5,9 mln. naar € 6,1 mln. zien (p. 47 begroting 2025). Gecorrigeerd voor incidentele lasten in 2023 (€ 0,3 mln; jaarverslag 2023, p. 63) is het structurele niveau van lasten in 2023 dus € 5,6 mln. Als het structurele tekort van € 0,5 mln. daarbij wordt opgeteld, dan komt dat uit op de € 6,1

² Voor Enschede is dat op 15 april in de [kamer sociaal](#) gebeurd.

mln. die in de begroting 2025 is genoemd. Dat is in lijn met wat er in de brief over majeure knelpunten staat.

4. In de bijlagen bij de begroting zijn besluitvormingsdocumenten opgenomen over de financiële knelpunten van SamenTwente. De genoemde punten spreken voor zich.
5. Op pagina 36 van de begroting is sprake van een voornemen om de risicoparagraaf te herzien. Een suggestie daarbij zou kunnen zijn om de meer maatschappelijke risico's (takenpakket, vergrijzing, vaccinatiegraad etc.) hier meer kwalitatieve aandacht te geven en los te koppelen van de meer operationele risico's zoals onderbezetting of huisvestingsvraagstukken die meer financieel accent kennen.
6. In het jaarverslag is sprake van een bestemmingsreserve voor projecten bij OZJT (p. 61-62). Wat zijn de afspraken over het al dan niet inzetten van deze reserve (welke projecten wel of niet) en tot wanneer mag deze reserve worden ingezet?
7. Het overzicht incidentele baten en lasten (p. 75-80 jaarverslag 2023) is op zichzelf voldoende toegelicht. Wat opvalt is dat de verkoop van het Investeringsfonds wel in de incidentele lasten is vermeld, maar in de incidentele baten de inzet van de reserve niet is opgenomen waardoor het lijkt of er een heel groot negatief resultaat op incidentele baten en lasten is. Elders is wel goed toegelicht dat deze transactie budgettair neutraal is verlopen.
8. In afwijking van andere Gemeenschappelijke Regelingen is bij Samen Twente een voorziening voor pensioenen voormalig DB-leden opgenomen. Het staat er niet expliciet. Navraag leert dat deze voorziening betrekking heeft op personen die voor 1995 als DB-lid bij rechtsvoorgangers werkten.

Naast financiële aandachtspunten vallen ook een paar inhoudelijke zaken op. Ook die zijn puntsgewijs benoemd.

1. In de quick scan 2022 is een opmerking gemaakt over het koersdocument OZJT uit 2016. In de begroting 2025 (p. 16) staat dat document nog steeds als actueel vermeld. Op pagina 9 in de tekst is sprake van een kaderstellende nota JGZ uit 2015. Met alle ervaringen over de decentralisaties in het sociaal domein zou een actualisatie van deze nota's in de rede liggen. Wellicht kunnen hoofdpunten via de analyse van de kerntaken worden meegenomen zodat raadsleden ook een beeld hebben.
2. Zowel in het jaarverslag (p. 12) als de begroting (p. 11) is aandacht voor toezicht. Hier zou een wat kwalitatieve uitspraak over het uitgevoerde toezicht en de resultaten daarvan een beeld geven over wat er wel of niet is bereikt. In wat bredere zin: zijn toezicht en preventie vooral risicogestuurd of is er sprake van een meer integrale aanpak? Zie bijvoorbeeld ook de tekst over overgewicht op p. 14 van het jaarverslag. De keuze voor de ene of andere aanpak raakt uiteindelijk ook de benodigde capaciteit van de organisatie.

3. Opvallend was dat van de volwassenen tussen 18 en 74 jaar zich 44% eenzaam voelt (p. 17 jaarverslag). Dat komt over als een hoog percentage en dat beeld wordt versterkt omdat op basis van het aantal huishoudens in Twente blijkt dat het aantal eenpersoonshuishoudens in 2023 ongeveer 36% was. Hoe is deze combinatie van cijfers te duiden en wat betekent dat voor de inzet van gemeenten op dit onderwerp?
4. Bij OZJT is aandacht voor aanbieders die in de knel zaten (p. 22 jaarverslag 2023) of om andere reden aandacht vroegen. Het begrip fraude valt niet. Knelpunten bij aanbieders komen linksom of rechtsom bij gemeenten terecht. Wat doet Samen Twente richting de colleges in geval van problemen en hoe is vervolgens de informatiepositie van de gemeenteraden geregeld?
5. Op pagina 25 van de begroting 2025 staat dat er per 1 juli een wijziging van de Gemeenschappelijke regeling door de colleges wordt vastgesteld. Hoe is het vervolgtraject richting gemeenteraden geregeld?
6. Voor de minder ingewijden is de taak van OZJT moeilijk te duiden. In de begroting 2025 staat het op pagina 16 wel goed genoemd: inkoop, contractmanagement en contractbeheer voor jeugdhulp. Het zou goed zijn om die tekst ook in jaarstukken te gebruiken.

4.6 Stadsbank Oost Nederland (SON)

De Stadsbank voert schuldhulpverlening uit voor een brede groep gemeenten, ook buiten Twente. Op een omzet van € 12,4 mln. is een resultaat van € 20.000 gehaald. Bij nadere beschouwing van de cijfers valt op dat bij het programma overhead een grote sprong zit tussen de cijfers 2022 (p. 10 jaarverslag) en de herziene begroting 2023. Door ook de jaarrekening 2022 die vorig jaar is gepubliceerd in de vergelijking te betrekken blijkt dat een deel van de cijfers kennelijk niet juist is overgenomen. De onderstaande tabel 1 laat de realisatiecijfers 2021 en 2022 zien op basis van de jaarrekening 2022 en daarnaast 2023 op basis van de nu voorliggende jaarrekening en de oorspronkelijke begroting (2023B).

Tabel 1: Baten en lasten Stadsbank per programma in € * mln.

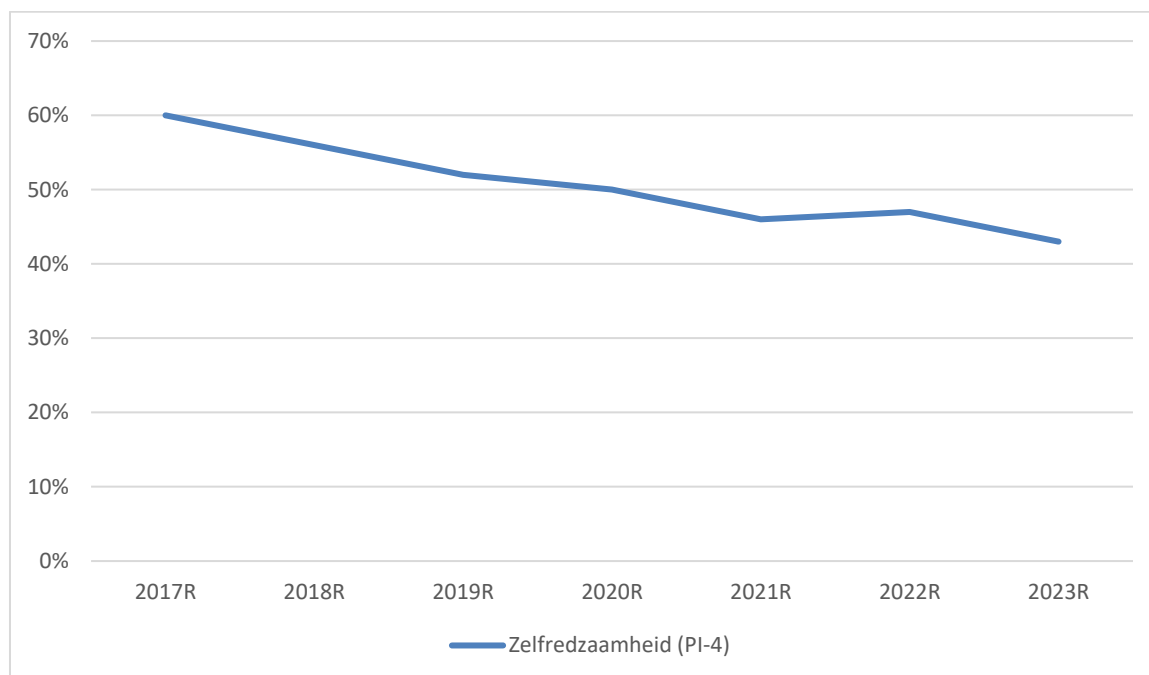
	Lasten				Baten			
	2021R	2022R	2023B	2023R	2021R	2022R	2023B	2023R
Prog. 1 Bestuur	4.467	4.333	4.880	4.592	4.427	4.333	4.880	4.591
Prog. 2 Dienstverlening	6.985	7.458	7.701	7.823	6.813	7.836	7.744	7.844
Totaal	11.452	11.791	12.581	12.415	11.240	12.169	12.624	12.435

Wat dan opvalt is de afwijking bij het programma bestuur in 2023. Die is bijna € 300.000 lager dan geraamd. Er is geen toelichting wat er dan niet is gerealiseerd. De toelichting die nu is gegeven is een opsomming van bijeenkomsten. Natuurlijk is het voor een programma met vooral bestuurlijke taken ingewikkeld om prestatie-indicatoren te hanteren. Er zou tegelijkertijd toch wel enige ruimte moeten zijn om bijvoorbeeld problemen in de bezetting van de organisatie te duiden.

Financieel valt verder op dat er een incidenteel voordeel van € 438.000 is gerealiseerd door teruggave van BTW op Bewindvoering (p. 41 jaarverslag). Zonder dit incidentele resultaat is het structurele financiële resultaat van de Stadsbank ruim € 400.000 negatief. Daarbij zijn de projectkosten die (deels?) uit de reserves worden betaald nog niet meegenomen. Er is ruimte om, als er bestemmingsreserves worden ingezet, veel duidelijker de relatie tussen de daarvoor gerealiseerde lasten en de ingezette reserves (de reserve procesoptimalisatie) te benoemen.

Op pagina 12 van het jaarverslag is sprake van nazorg taken. Dat gaat in totaal om circa 150 gevallen per jaar. Hoe verhoudt dat zich tot het feit dat er al jaren sprake is van een daling van de zelfredzaamheid van mensen die met schulden geconfronteerd waren (zie onderstaande figuur 1). Hier zou een expliciet bestuurlijk oordeel niet vreemd zijn. Verder staat er in het jaarverslag een opmerking (p. 8) over een nieuw initiatief om statushouders te ontzorgen. Ook dat lijkt in de context van nazorg en zelfredzaamheid te passen. Hier is de vraag hoe kan worden beoordeeld dat de interventie van de Stadsbank ook daadwerkelijk tot 'duurzaam financieel gezond leven' van statushouders leidt.

Figuur 1: Percentage personen dat binnen 3 jaar weer zelfstandig financiën kan beheren



Een laatste financiële opmerking betreft de investeringen zoals in de begroting op pagina 35 benoemd. Daar staat het voornemen om € 137.000 in terreinen te investeren. Er is geen toelichting op gegeven en dat roept vragen op omdat dit bedrag ten opzichte van de boekwaarde van het gebouw hoog is en er op de balans in 2023 ook geen verwijzing is naar bezit van terreinen.

Tot slot twee kleinere inhoudelijke opmerkingen. In de eerste plaats valt op dat de kleinere gemeenten bovengemiddeld hoge schulden per deelnemer hebben. Op gemeentelijk niveau kan dat aanleiding zijn om vragen te stellen over onderwerpen als vroeg signalering van schulden of verdiepend onderzoek te doen naar mogelijke geval overstijgende verklaringen. Dit geldt vooral voor gemeenten waar ten minste enkele tientallen gevallen zijn, bij kleinere aantallen zegt een gemiddelde schuld niet veel meer. Verder een opmerking over de gevolgen van verloop van personeel en de arbeidsmarkt. Schuldhulpverlening is een proces met veel menselijke interactie waarbij ook zaken als vertrouwen een rol spelen. Hoe probeert de Stadsbank te borgen dat vertrouwensrelaties tussen hulpvragers en hulpverleners ook bij verloop zo veel mogelijk geborgd blijven?

4.7 Veiligheidsregio Twente (VRT)

De Veiligheidsregio is vooral bekend van de Brandweer, maar verricht ook andere taken die raken aan het voorkomen en bestrijden van incidenten. Anders dan de meeste andere GRn is de Veiligheidsregio een kapitaalintensieve organisatie met veel leningen, weinig eigen vermogen en daarmee ook kwetsbaar als het gaat om investeringen en kapitaallasten. Dat is terug te zien in de financiële kengetallen op pagina 38 van het jaarverslag. Ten opzichte van de meeste gemeenten in de regio laat de VRT op deze kengetallen met hogere risicoprofielen zien.

De opmerkingen over de VRT beginnen met inhoudelijke punten, daarna volgen enkele financiële opmerkingen. In de eerste plaats valt op dat er heel veel jargon wordt gebruikt. Er is een afkortingenlijst die helpt de tekst te doorgronden, maar zie het als een uitdaging om de tekst zelf meer leesbaar te maken voor niet ingewijden.

Inhoudelijk een van de meest in het oog springende punten is dat na jarenlange voorbereiding de meldkamer van de VRT is samengevoegd met de meldkamer van een aantal andere regio's en nu in Apeldoorn is gevestigd. In de pers is er veel aandacht geweest voor problemen met de meldkamer voor de ambulances (25 en 30 maart). Er wordt wel iets over gezegd in het jaarverslag, maar dat staat pas op p. 29 terwijl het in de inleiding blijft bij de constatering van de overdracht van de meldkamer. De tekst of het ontbreken daarvan roept de vraag op waarom er wel problemen zijn bij de meldkamer ambulance en niet bij de brandweer: alles is immers toch naar een meldkamer gebracht? Een tweede punt dat recent in de publiciteit was, is nazorg en trauma's als gevolg van inzet bij ernstige incidenten. In het jaarverslag

en de begroting is daar niets over terug te vinden. Mogelijk een onderwerp om over na te (gaan) denken en ook in de verantwoording aandacht aan te besteden. Directe aanleiding voor deze opmerking is de tekst op pagina 21 van het jaarverslag over de paraatheid van de brandweer waar het alleen bij de feiten blijft. Een derde punt is dat op pagina 24 van het jaarverslag een opmerking staat over toezicht op brandveiligheid. Naast de Brandweer is ook de Omgevingsdienst (ODT) betrokken bij allerlei vormen van toezicht op bedrijven en installaties. Of en hoe er wordt samengewerkt tussen de VRT en ODT staat niet in de tekst (ook niet bij ODT overigens). Voor leken uitleggen hoe de samenwerking in elkaar zit zou een stap vooruit kunnen zijn.

Al jaren zijn er signalen dat het niet goed gaat met het aantal vrijwilligers bij de brandweer (p. 6 begroting). In het jaarverslag is er geen aandacht aan besteed. Bij het nalezen van de VRT-documenten over de periode 2019 tot en met 2023, waar gegevens over vrijwilligers in zijn opgenomen, blijkt dat in 2019 het aantal vrijwilligers 665 was, daarna een piek in 2021 met 713 en anno 2023 zijn er 690 vrijwilligers. Dat er knelpunten zijn staat hier niet ter discussie. Het zou helpen wanneer de brandweer een indicatie zou geven van de gewenste en werkelijke capaciteit om te zien hoe groot het knelpunt nu echt is. Het is daarbij aan het bestuur van VRT om dat op meer detailniveau per gemeente te benoemen en er zo mogelijk op bij te sturen.

Ten vijfde komt het punt van capaciteit ook op een andere manier terug in de jaarstukken. In het totaalbeeld van gerealiseerde voordelen (p. 7 en 9 van het jaarverslag) staan onderwerpen benoemd die te maken hebben met niet kunnen realiseren van plannen. Dat roept de vraag op of de organisatie te ambitieus is of dat er door capaciteitsgebrek onderwerpen die eigenlijk zouden moeten plaatsvinden niet te realiseren zijn.

Daarmee zijn we bij het laatste inhoudelijke punt aangeland: het beleidsplan en het huisvestingsplan. In de begroting staat dat het huidige beleidsplan loopt tot 2025 (p.6). Verderop (p. 21) is sprake van een vastgoedanalyse in 2024. Hoe verhouden deze plannen zich tot elkaar? Het lijkt logischer om eerst een beleidsplan op te stellen en dan te kijken wat er in de huisvesting nodig is dan omgekeerd. Nu is de vraag hoe het huisvestingsplan doorwerkt in het beleidsplan en op welke manier de gemeenteraden worden geconsulteerd over deze twee strategische documenten.

Voor de financiële opmerkingen geldt in de eerste plaats hetgeen al in hoofdstuk 1 is genoemd en de opmerking aan het begin van deze paragraaf over de algemene financiële positie van VRT. Daarnaast staat op pagina 35 van het jaarverslag een tekst over onderzoek naar een demo-onderzoekslocatie voor waterstof op de Safety Campus. Bestuurlijk gaat het hier om de vraag wie uiteindelijk beslist of een dergelijke investering doorgang kan vinden en wie de risico's daarvan draagt. En daar vloeit ook uit voort welke rol er voor gemeenteraden in dit dossier is weggelegd.

In de tweede plaats is bij de meeste gemeenten gebruikelijk dat er voor vastgoed een voorziening voor groot onderhoud is. De VRT verwijst in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (p. 27 begroting) niet naar een voorziening groot onderhoud. Ook in de balans is geen voorziening voor onderhoud terug te vinden. Dit zou een onderwerp kunnen zijn om in de huisvestings- en beleidsplannen die nu worden geschreven mee te nemen. In dit verband valt ook op dat er terwijl er nog wordt gewerkt aan een huisvestingsplan in 2025 voor € 2,9 mln. investeringen in gebouwen zijn geraamd. Navraag bij de ambtelijke organisatie van VRT leverde op dat voor 2025 investeringen zijn opgenomen op basis van bestaand beleid. Daarna is de planning afhankelijk van de nog op te stellen beleidsplannen. Dat maakt dat de investeringsbegroting, kapitaallasten en meerjarenbalans vanaf 2026 vrij weinig betekenis hebben.

In de derde plaats is in het voorstel voor resultaatsbestemming van een reserve voor toekomstige crisis opgenomen. Een dergelijke reserve is er nog niet. Hier zou wel wat meer argumentatie aan ten grondslag mogen liggen, niet alleen inhoudelijk maar ook over de vraag hoe groot een dergelijke reserve maximaal zou kunnen zijn en wanneer die wordt aangesproken.

Ten vierde zijn in de balansgegevens over activa (p. 48 en 53 jaarverslag) en in de begroting (p. 37) getallen verwisseld (samenloop gebouwen en terreinen, respectievelijk verwisselen Brandweer en GHOR). Dit heeft voor het totaalbeeld geen gevolgen en zal volgens de ambtelijke organisatie van VRT nog voor de besluitvorming door het Algemeen Bestuur worden gecorrigeerd.

De laatste financiële opmerking gaat over de toelichting op de rechtmatigheid in het jaarverslag. In de hoofdtekst staat een summier overzicht op p. 41 van het jaarverslag. Hier is geen verwijzing opgenomen naar de bijlage op pagina 72-73 waar een overzicht van de afwijkingen is opgenomen. Uit dat overzicht blijkt in detail waar de knelpunten zaten. Bij de afwijkingen waar extra middelen tegenover staan (categorie A) zou het wellicht helpen om aan te geven wat de bron van de extra middelen is (rijk, gemeenten, markt of iets dergelijks) en eventueel wat dat betekent voor het afleggen van verantwoording naar de desbetreffende partijen.

4.8 Euregio

De Euregio is een Nederlands-Duits samenwerkingsverband. Dit jaar is deze begroting voor het eerst beschikbaar gesteld voor beoordeling in de quick scan. De begroting is opgesteld volgens de regels van Nordrhein-Westfalen en ziet er anders uit dan wat we in Nederland gewend zijn.

Het is hier niet de plaats om diep in te gaan op de financiële techniek. Het belangrijkste punt is dat de Euregio veel projectgeld verdeelt over organisaties en dat wat in de begroting is opgenomen niet meer is dan de baten en lasten van de organisatie zelf. Dat is jammer omdat op die manier eigenlijk geen zicht bestaat op de totaal beschikbare middelen en de doelen die daarmee moeten worden bereikt. Indicaties over de omvang van de projectgelden zijn terug te vinden op pagina 74 (€ 47 mln.) en bij de balans op pagina 97 waar ruim € 31 mln. kasgeld is genoemd. Dat kasgeld is veel te hoog voor een organisatie

met een omzet van € 3,5 mln. en wijst dus ook naar projectgelden. Inzicht in projectgelden is ook van belang om in beeld te houden hoe lang eventuele subsidieregelingen vanuit Europa doorlopen zodat ook tijdig een beeld ontstaat van de noodzaak om projecten af te ronden of nog onbestede middelen in te zetten.

Voor de continuïteit van de organisatie is het van belang om nieuwe financiële middelen te verwerven, met als uiteindelijk doel maatschappelijke effecten voor het Euregio grensgebied te realiseren.

Inhoudelijk is er ruimte voor verbetering door in een compacte inleiding de belangrijkste strategische thema's waar de Euregio op inzet te noemen. Zo zijn toerisme (p. 37) arbeidsmigranten (p. 53) en ook ondermijning (p. 23) in de tekst terug te vinden.

Vanuit de bedrijfsvoering is aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van een nieuwe wijk in Gronau waardoor mogelijk het huidige kantoor (p. 24) moet worden verlaten.

5 Samenwerkingsverbanden met een beperkt aantal deelnemers

Tot slot een hoofdstuk over de drie samenwerkingsverbanden waar slechts een beperkt aantal gemeenten aan deelneemt.

5.1 RBT/Port of Twente

Het belangrijkste thema bij de begroting van het regionaal bedrijventerrein is de voorgenomen liquidatie (opheffing) van de gemeenschappelijke regeling (zie de aanbiedingsbrief bij de jaarstukken). Opvallend is dat in de jaarstukken zelf helemaal niet over het besluit tot opheffing wordt gesproken, terwijl dat juist een punt is dat voor gebruikers van groot belang is. Inhoudelijk betekent de opheffing van de gemeenschappelijke regeling dat de bezittingen van de GR worden overgedragen aan andere partijen. Voor het parkmanagement gaat dat in principe naar de daarvoor opgerichte coöperatieve vereniging. Voor de grond en bijbehorende erfpachtregelingen is eigenlijk alleen overdracht aan een andere partij in het openbaar bestuur mogelijk. De kern van de erfpachtregeling is immers dat de grond in bezit blijft van de samenleving. Dat betekent dat de nieuwe partij de huidige vijf deelnemers moet uitkopen en financiering moet zoeken. Daarbij is de vraag welke partij bereid is om een bedrag van € 68 mln. (geëerde boekwaarde 1-1-25) op de balans op te nemen en daar leningen voor aan te gaan. Die lening kan immers financiering van andere projecten verdringen. Anders gezegd wie kan of wil dat risico dragen, gelet op het feit dat dit een verplichting is die nog 50 jaar doorloopt. De gemeenteraden en provinciale staten zullen waarschijnlijk³ bij de opheffing van de GR betrokken worden omdat dit een besluit is dat vergelijkbaar is met uittreden uit een GR. Wie ook uiteindelijk de overnemende partij wordt staat

³ Op de website van de GR staat wel een [verwijzing](#) naar de statutaire regeling, maar die was niet te raadplegen.

in de sterren geschreven, maar ook daarvoor is het belangrijk dat gemeenteraden en provinciale staten vroegtijdig worden meegenomen in de daarbij te maken afwegingen.

Inhoudelijk relevant is de opmerking over het ontwikkelen van een Smart Energy Hub (p. 7 begroting) om slim met beschikbare opgewekte energie om te gaan. Mocht een dergelijk plan kansrijk zijn, dan is ook daar de vraag wie na opheffing van de Gemeenschappelijke Regeling het beheer overneemt. Financieel is hier verder nog van belang wat er gaat gebeuren met het restant van het investeringsbudget (ca. € 1,8 mln.) en of dat onder de huidige omstandigheden met aangekondigde opheffing van de GR nog wel een besluit is dat het bestuur alleen zou moeten nemen.

De accountant maakt een opmerking over het meenemen van de kosten voor liquidatie in de grondexploitatie. Die opmerking is navolgbaar. Tegelijkertijd is het niet logisch om deze kosten via parkmanagement te laten lopen omdat dat tot vermenging met kosten voor ondernemingen zou leiden. Het alternatief is een afzonderlijk door de deelnemers beschikbaar gesteld projectbudget en dat is een politieke afweging.

Onder het parkmanagement (p. 10 begroting) is genoemd dat investeringen tegen 2030 zijn afgeschreven. Het is onwaarschijnlijk dat de nu in gebruik zijnde activa (onder andere beveiligingscamera's en bluswatersysteem) dan niet meer nodig zullen zijn. Daarmee ligt de vraag op tafel wie welk risico loopt voor de financiering van de investeringen voor parkmanagement na opheffing van de gemeenschappelijke regeling.

In het jaarverslag staat een opmerking over werkgelegenheid (p. 7). Op zich is werkgelegenheid een doel van dit project. Wat er niet staat is waar die werknemers vandaan komen, met name als het gaat om de flexibele schil in de logistiek. De gangbare praktijk in Nederland is dat hiervoor arbeidsmigranten worden ingezet. De [commissie Van Zwol](#) maakte daar recent kritische opmerkingen over als het gaat om demografische ontwikkelingen in Nederland. Meer specifiek voor deze casus: is de problematiek van arbeidsmigranten en hun huisvesting ook hier relevant, wat doen de gemeenten op het punt van toezicht op huisvesting en wat betekent dit voor de ontwikkeling van een eventueel RBT-II?

Financieel gezien is de redenering om de winsten (€ 2,6 mln waarvan € 0,6 mln uit parkmanagement) uit 2023 niet aan de deelnemers uit te keren te volgen omdat dit de financieringslasten verkleint (beslispunten jaarrekening en p. 22 begroting). Op enig moment komt dit onderwerp terug omdat bij de opheffing van de gemeenschappelijke regeling ook de achtergebleven winst moet worden afgewikkeld.

Tot slot een opmerking over de Vennootschapsbelasting (p. 30 begroting). De hier genoemde bedragen zijn ten opzichte van de winstnemingen wel erg hoog. In totaal gaat het om circa € 3,7 mln. tot en met

2028 en wellicht later ook nog heffingen. Bij een eindwaarde (winst) van € 11,9 mln. is dat ten minste 30%. Een mogelijke verklaring is dat er beperkingen zitten in de renteaftrek die door het Rijk ook zijn opgelegd aan partijen als woningcorporaties en gemeenten die helemaal niet in staat zijn om via lening constructies met het buitenland belastingen te ontwijken. Kan dat worden toegelicht, en is het wellicht de moeite waard om een contra expertise te vragen? Als de hoge heffing wordt veroorzaakt door anti-ontwijkingsmaatregelen, dan is dat een voorbeeld dat gemeenten in het overleg met het Rijk kunnen inbrengen over toepassing van fiscale regels op gemeenten. Financieel technisch is het de vraag of het geleidelijk in de lasten verwerken van de belasting wel passend is als de heffing feitelijk is gebaseerd op resultaten tot nu toe. Het beeld dat uit de meerjarenraming naar voren komt is overigens wel dat er per saldo in de komende jaren een positief financieel resultaat op de exploitatie overblijft.

5.2 Technology Base Twente

Technology Base Twente is een GR waar de gemeente Enschede en de provincie Overijssel bij betrokken zijn. Het gaat om de ontwikkeling van het terrein van het voormalige militaire vliegveld.

Inhoudelijk gezien valt het project eigenlijk in drie delen uiteen: de grondexploitatie voor woningbouw die zo goed als afgerond is. Daar zijn geen opmerkingen over te maken. Het tweede deel is de grondexploitatie voor bedrijfsontwikkeling en het derde deel gaat over de luchtvaartgebonden activiteiten. Bij deze laatste twee onderdelen zijn wel opmerkingen te maken.

Ten eerste de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Met uitspraken van de Raad van State zijn tegenvallers in de grondexploitatie ontstaan, onder andere omdat slotbetalingen voor overgedragen grond vanwege contractuele redenen zijn komen te vervallen. In brede zin is het vraagstuk van de milieuvergunningen voor het hele terrein het grootste risico. Op dit moment is het einddoel om de grondexploitatie in 2031 te hebben afgerond. De risico-analyse laat zien dat een vertraging van de grondexploitatie met 2 jaar tot een extra verlies van ruim 1,5 mln. zal leiden (p. 21 jaarverslag). Ook de nog te maken kosten kunnen bij prijsontwikkeling nog tot een verliespost leiden (idem). Met een paar jaar doorlooptijd en zelfs bescheiden inflatie kan dat risico zich ook relatief snel voordoen. Verder staan er op pagina 40 van het jaarverslag diverse verwijzingen naar vertragingen in de uitvoering van voorgenomen werken. Dat kan het ook doorwerken naar kostenstijgingen. Het raakt ook het bredere punt van beschikbare uitvoeringscapaciteit van de organisatie.

Voor het luchthaven deel zit de sleutel in een rapport over de kansen op publiek private samenwerking (PPS; p. 13 jaarverslag). Technology Base Twente stelt op pagina 10 van de begroting dat er een beleidsarme begroting is opgesteld. Het lijkt er echter op dat in de begroting op twee gedachten wordt gehinkt in het lange termijn perspectief. In de tekst is sprake van de noodzaak van groot onderhoud voor de landingsbaan (p. 11 begroting). Daar wordt ook over gezegd dat er wordt gewerkt aan een programma

van eisen en de aankondiging van verhoogde kapitaallasten vanaf 2028. Op pagina 21 van de begroting blijkt dat een eerste schatting van de kosten uitkomt op € 7 mln., waarvoor volgens het jaarverslag (p. 23) geen dekking binnen de organisatie is. In de begroting wordt er verder over gezegd (p. 10) dat men vanwege de doorlooptijd in 2025 wil starten met de aanbesteding, met het risico dat die zou moeten worden afgebroken. Zoals TBT zelf al zegt moet de PPS leiden tot een 'overtuigende luchthavenexploitatie die integraal kostendekkend is' (p. 5 begroting). De besluitvorming daarover zou in 2025 moeten plaatsvinden. Dat zou ook betekenen dat de kapitaallasten van het onderhoud van de landingsbaan onderdeel van integrale kostendekkendheid is. Een en ander roept de vraag op wat de echte gevolgen zijn van een jaar uitstel van voorbereiding van een aanbesteding voor groot onderhoud. Als basisregel geldt dat onderhoud de levensduur van kapitaalgoederen verlengt. Maar met de onzekerheid die nu bestaat kunnen ook voorbereidingskosten voor een aanbesteding uiteindelijk kosten blijken te zijn die geen resultaat meer opleveren.

Hierboven is gesteld dat de begroting 2025 op twee gedachten hinkt. Dat blijkt uit het feit dat op sommige plaatsen (p. 11 en p. 34) van 2027 op 2028 een sprong in de lasten van € 0,5 mln. is terug te vinden terwijl elders (p. 26 onder kapitaallasten luchthaven) de kapitaallasten stabiel blijven. Alhoewel een zienswijze formeel gaat over de begroting voor het eerstvolgende jaar (2025 in dit geval) is het punt van de voorgenomen investering groot onderhoud op termijn van belang voor de begrotingen van de deelnemers. Dat kan aanleiding zijn om er richting het bestuur van de GR kritische opmerkingen over te maken. Verder valt op dat op pagina 38 van de begroting de raming voor investeringen ten behoeve van de luchthaven voor 2024 is bijgesteld. Het waarom van de meerkosten van € 0,5 mln. ten opzichte van de oorspronkelijke begroting van € 1,7 mln. op de investeringen in de nutsvoorzieningen is niet toegelicht. Als de meerkosten een gevolg zijn van prijsontwikkeling, dan is het de vraag wat dat doet op de nu gemaakte raming voor de investering groot onderhoud over 4 jaar.

Op pagina 39 van de begroting staat vanaf 2026 een kostenstijging van € 0,3 mln. voor de verhuur van panden gerekend met als argument herfinanciering van een lening. Over de duim gerekend betekent dat een herfinanciering van een lening van € 7,5 mln. tegen 2,5% ongeveer €190.000 kost. De huidige rentelast is bij benadering⁴ ongeveer € 23.000. Ofwel meerkosten van zeg € 170.000. Dan blijft nog € 130.000 meerkosten in 2027 onverklaard.

Tot slot een opmerking over de rechtmatigheidsverklaring. De toelichting op pagina 48 van de jaarrekening is niet meer dan een alinea. Vergelijk dat met bijvoorbeeld de Veiligheidsregio en dan is hier nog wel ruimte voor verbetering.

⁴ p. 11 en p. 39 noemen andere rentepercentages voor de huidige lening. Op p. 22 staat bij een directe koppeling tussen de lening en het rentepercentage 0,31% genoemd

5.3 SWB

SWB begeleidt mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en biedt daarvoor ook zelf werkgelegenheid aan. Historisch gezien komt SWB voort uit de oude sociale werkvoorziening (WSW). Het takenpakket is veranderd door het sluiten van de WSW-regeling en daarvoor is de bredere participatiewet en, zoals dat heet, 'nieuw beschut werk' in de plaats gekomen. De organisatie heeft in 2023 gewerkt met een interim directie; er komt per 1 september 2024 een nieuwe directeur. Gezien alle veranderingen is het wellicht een suggestie om die directeur haar ervaringen na 100 dagen met de diverse gemeenteraden te laten delen.

Financieel gezien heeft SWB een positief resultaat gehaald. Daarvoor heeft de huidige directie volgens het jaarverslag stevig op moeten bijsturen. Uit de wettelijke kengetallen blijkt dat de structurele begrotingsruimte negatief is (jaarverslag, p. 7). Wat ontbreekt is een overzicht van structurele en incidentele baten en lasten of mee- en tegenvallers zoals bijvoorbeeld Samen Twente dat maakt. Dan kan het bestuur en ook de gemeenteraad echt oordelen waar de knelpunten zitten. Zo valt op dat bij de kosten vooral overschrijdingen te vinden zijn bij afschrijvingen op voertuigen en bij overige kosten zijn drie posten: huisvesting, wagenpark en onderhoud de belangrijkste posten met overschrijdingen (p. 30). De toelichting hierop ontbreekt.

Op pagina 19 van het jaarverslag is sprake van een voorziening voor personeel op basis van een reorganisatie in 2011-2015. Hier ontbreekt een toelichting op de vraag hoe lang naar verwachting deze voorziening nog nodig is. Dat is van belang omdat er waarschijnlijk ook in de toekomst nog bijstellingen op basis van bijvoorbeeld loonontwikkeling nodig zijn.

Als gevolg van onzorgvuldige inkoopprocedures moet het bestuur tot de conclusie komen dat de jaarverantwoording over 2023 onrechtmatig is (p. 9 jaarverslag). Een deel van die onrechtmatigheid werkt ook in 2024 nog door.

In 2023 is een nieuw strategisch beleidsplan met de betrokken gemeenten en gemeenteraden gedeeld. Dat document is in deze quick scan niet meegenomen. Het kan daarom zijn dat sommige opmerkingen in het strategisch beleidsplan wel zijn benoemd.

In de begroting valt in de eerste plaats op dat de meerjarenraming in elk jaar een positief financieel resultaat laat zien. Op zichzelf een goed teken voor een organisatie die in de kern moet leven van rijks-subsidies en omzet uit dienstverlening.

Wat ook opvalt is dat de loonkosten voor WSW-personeel in de periode 2025-2028 met € 2 mln. dalen, van € 13½ naar € 11½ mln. Wat niet zichtbaar is, is om hoeveel mensen in termen van Standaard Eenheden (p. 26 jaarverslag) dat nu precies gaat. Dat er minder WSW-personeel is, is een gevolg van

wetswijzigingen. Met de gegevens nu is moeilijk te beoordelen hoe snel de afbouw van WSW-personeel nu echt gaat. Ook hier gelden de meer algemene opmerkingen over personeel uit hoofdstuk 1.

SWB zegt lokaal op zoek te zijn naar nieuwe werkgevers voor de medewerkers die SWB in dienst heeft. Dat zou vooral lokaal moeten gebeuren (p. 8 begroting). Uiteindelijk raakt dat ook de mogelijke omzet. Ziet het bestuur van SWB grenzen aan de mogelijkheden voor omzetgroei? En welk potentieel aan werkgelegenheid ziet het bestuur nog bij externe werkgevers in een samenleving die steeds meer afhankelijk wordt van technologie en waar veel praktische arbeid wordt geautomatiseerd? Dat is ook van belang omdat SWB zelf aangeeft dat de nieuw instromende medewerkers veel meer begeleiding vereisen dan tot op heden het geval was (p. 7 jaarverslag).

In de begroting 2024 en de nu voorliggende begroting (p. 9) zijn prestatie-indicatoren opgenomen. Dat was daarvoor niet het geval. Daarom ziet u geen indicatoren in het jaarverslag 2023. Voor nu is het afwachten tot een tussenrapportage 2024 of de jaarstukken 2024 om te zien of de ambities ook werkelijk worden gerealiseerd.

Als laatste punt staat op pagina 12 van de begroting een opmerking over het terugdringen van het aantal huisvestingslocaties. Vanuit de optiek van de organisatie is dat een kostenbesparing en een logische zet. Afhankelijk van de eigendomsverhoudingen van de desbetreffende locaties kan dat voor de deelnemende gemeenten betekenen dat een deel van de baten uit verhuur van vastgoed wegvalt. De aanpassingen gaan in overleg met de gemeenten, maar de boodschap is wel een soort winstwaarschuwing voor de gemeentebesturen.