

Aan:  
De voorzitter en leden van de Twentse gemeenteraden

Cc:  
Colleges van Burgemeester & Wethouders

Datum  
3 mei 2018

Onderwerp  
Quickscan Gemeenschappelijke regelingen 2018

Veiligheidsregio Twente		
Inkomende post		
Registratienummer: 10001303		
Kolom:		
Datum	14 MEI 2018	Paraaf
DB VRT		
AB VRT		
Kopie:		
J. vd Stegge		

Geachte voorzitter en leden van de Raad,

Voor u ligt de tweede QuickScan Gemeenschappelijke Regelingen van de gezamenlijke Rekenkamercommissies van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo en Oldenzaal.

Deze QuickScan voorziet u als raadslid van een onafhankelijke, kritische blik op de jaarrekeningen en voorlopige begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen waarin uw gemeente participeert. De gemeenschappelijke regelingen bieden deze jaarlijks aan de gemeenteraden aan. De gemeenteraad is wettelijk in de gelegenheid om eventuele wensen en bedenkingen bij deze stukken kenbaar te maken.

Deze QuickScan gaat in op de volgende Gemeenschappelijke Regelingen:

- Veiligheidsregio Twente
- Regio Twente
- Stadsbank Oost-Nederland
- Gemeentelijk Belastingkantoor Twente
- Regionaal Bedrijventerrein Twente
- Openbaar Lichaam Crematoria Twente

Per gemeenschappelijke regeling bevat de QuickScan een korte analyse en suggesties voor vragen die u aan uw college kunt stellen.

### Aanleiding tot QuickScan

Voor de uitvoering van bepaalde taken hebben gemeenten zich verbonden met andere partijen. Er zijn uiteenlopende redenen waarom gemeenten ervoor kiezen om een gemeentelijke taak niet door de gemeente zelf uit te laten voeren, maar door een derde rechtspersoon. Wanneer gemeenten gezamenlijk een gemeentelijke taak extern beleggen worden schaalvoordelen veelal als reden aangevoerd, maar ook de noodzaak om slagvaardig te handelen. Het op afstand plaatsen van de uitvoering brengt met zich mee dat de controle daarop door de gemeente(raad) afneemt.

Elk jaar, vóór 15 april, ontvangen de gemeenten die deelnemen in een gemeenschappelijke regeling, de jaarrekening en voorlopige begroting van die betreffende regeling. Colleges en/of gemeenteraden kunnen vervolgens – indien gewenst – een zienswijze, wensen en bedenkingen of gedachten uiten ten aanzien van deze stukken. Het college van B&W kan de raad adviseren op een bepaalde manier op de stukken te reageren. Mogelijk heeft u bij het aanbieden van de jaarstukken al een reactie van het college ontvangen of ontvangt u die binnenkort.

De rekenkamercommissies vinden het belangrijk om u vanuit governance perspectief<sup>1</sup> een onafhankelijke, kritische en externe blik op de jaarstukken te bieden. Daarvoor is deze QuickScan bedoeld. De QuickScan is daarmee aanvullend ten opzichte van de een eventueel collegeadvies. In de QuickScan gaat het vooral om verantwoorden (jaarrekeningen 2017) en sturen (begrotingen 2019), terwijl u ook kunt nagaan of het college zijn beheersmatige en toezichhoudende taak goed vervult.

<sup>1</sup> Governance: sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden.

**Uw rol**

In de komende weken zult u in een commissievergadering, politiek beraad, politieke markt of op andere wijze spreken over de door de gemeenschappelijke regelingen overgelegde jaarstukken. Hierbij kunt u de collegereactie en deze QuickScan gebruiken. Het is aan uw raden zelf of u een zienswijze wilt indienen.

Mocht u vragen hebben over de inhoud van de QuickScan of de toepasbaarheid hiervan, dan raden wij u aan om contact op te nemen met uw griffie en/of uw lokale rekenkamercommissie.

Hoogachtend,

Namens de voorzitter van de samenwerkende rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Hengelo en Oldenzaal,

Riekele Bron,

Voorzitter rekenkamercommissies Almelo en Borne

# Quickscan verbonden partijen

J. de Kruijf, in samenwerking met F. Galesloot

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



Gemeente  Enschede



## 1 Inleiding

In de onderstaande quick scan gemeenschappelijke regelingen<sup>1</sup> gaan we in op de bevindingen uit de jaarrekeningen 2017 en de begrotingen 2019 van zes gemeenschappelijke regelingen in Twente. In deze quick scan worden bedragen genoemd in duizenden euro's (aangeduid met k€) of als concrete bedragen in euro. Er wordt niet met 'min-tekens' gewerkt, maar uit de tekst blijkt of een bedrag een positief of negatief effect op het resultaat van de gemeenschappelijke regeling heeft.

In deze inleiding worden een aantal algemene opmerkingen gemaakt. Daarna volgt per gemeenschappelijke regeling een korte analyse van de geleverde prestaties en de financiële resultaten. Waar nodig wordt teruggegrepen op bevindingen uit de quick scan verbonden partijen 2017.

### 1.1 Coördinatie

Uit de stukken van de diverse gemeenschappelijke regelingen blijkt dat er regionaal een ambtelijke werkgroep vanuit de deelnemende gemeenten actief is die zich gericht bezighoudt met de sturing op gemeenschappelijke regelingen. Het werk van deze regionale werkgroep komt dit jaar door diverse omstandigheden vooral terug bij de vaststelling van de toegestane loon- en prijsontwikkeling. Een aandachtspunt bij dit soort ambtelijke werkgroepen is de continuïteit. Bovendien is het wenselijk dat de betrokken medewerkers over een zekere senioriteit beschikken en er ook voldoende gespreide kennis is om te voorkomen dat de werkgroep sterk afhankelijk wordt van één of enkele personen.

Evenals vorig jaar zijn er verschillen te constateren in de wijze waarop met het benodigde weerstandsvermogen van gemeenschappelijke regelingen wordt omgegaan. In de regio West Brabant en ook in Friesland hebben de betrokken gemeenten een gezamenlijk toetsingskader voor verbonden partijen in het algemeen ontwikkeld dat door alle gemeenteraden is vastgesteld. Ook bestaan er rapportages met best practices over intergemeentelijke samenwerking. In een dergelijk kader kunnen niet alleen procesmatige zaken worden geregeld, maar kan bijvoorbeeld ook worden afgesproken hoe zaken als financiering en normering van weerstandsvermogen plaatsvinden en welke rollen de individuele gemeenteraden daarbij hebben. Het zou kunnen worden overwogen om te bezien of een dergelijk stelsel ook in Twente werkbaar en denkbaar zou zijn.

Het beoordelen van alle documenten vergt veel tijd. In totaal is het een pakket van bijna 600 pagina's waarvan er circa 250 over de inhoud gaan. Dat is niet wezenlijk anders dan vorig jaar. Er zou nog wat te winnen zijn wanneer gemeenschappelijke regelingen wat minder wijdlopieg zijn over de organisatie zelf en lange overzichten met gerealiseerde activiteiten als bijlage zouden toevoegen in plaats van in de hoofdtekst. Dat biedt meer ruimte om te concentreren op de werkelijk belangrijke onderwerpen zonder dat informatie die soms ook verplicht of gewenst is verloren gaat.

In deze quick scan brengen we in ongeveer 4 pagina's per gemeenschappelijke regeling en met een aantal overkoepelende opmerkingen de belangrijkste zaken onder uw aandacht.

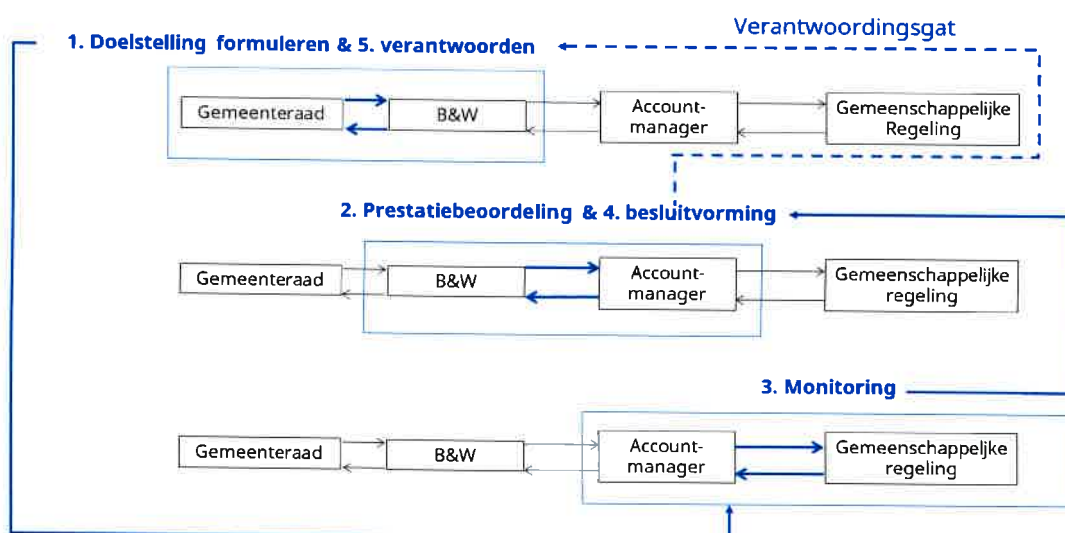
### 1.2 Beoordeling van prestaties op lokaal niveau

De jaarstukken en de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen geven een overzicht van het totaal van de geleverde en te leveren prestaties voor alle betrokken gemeenten. Het zou veel te voeren om alle onderliggende details van de taakuitvoering voor afzonderlijke gemeenten in de documenten op te nemen. Dat wil niet zeggen dat er geen prestatiegegevens in de documenten te vinden zijn. Zeker wel, maar vaak op een totaalniveau met soms een wat meer concrete toelichting. Ook worden in de begrotingen de algemene financiële bijdragen die van de gemeenten worden verwacht op afzonderlijk niveau benoemd. De bijdragen voor specifieke dienstverlening aan sommige gemeenten ontbreekt daarentegen juist vaak.

<sup>1</sup> In de wetgeving wordt het woord verbonden partijen gehanteerd. Gemeenschappelijke regelingen zijn een specifieke groep van verbonden partijen.

Voor de daadwerkelijke beoordeling van de door een gemeenschappelijke regeling voor uw gemeente geleverde prestaties zou het zo moeten zijn dat u via de relevante raadscommissie ten minste één keer per jaar over die prestaties spreekt. Heel algemeen geformuleerd kunnen we wel stellen dat juist op dit punt vaak een verantwoordingsgat rondom gemeenschappelijke regelingen zit. U geeft als raad uw wensen voor specifieke dienstverlening bij een bepaalde gemeenschappelijke regeling op. Bijvoorbeeld het al dan niet zelf in huis houden van een front-office voor de schuldhulpverlening. Uw college zegt toe dat te gaan realiseren en bespreekt dat met – in het voorbeeld – de Stadsbank. De Stadsbank zegt toe dit te doen, de ambtelijke organisatie van uw gemeente ziet daar als het goed is ook op toe. Meestal gaat het tot hier toe wel goed. Als er echt iets aan de hand is, dan hoort u dat als gemeenteraad ook nog wel. Maar u hoort vaak niet dat wat u gevraagd heeft ook echt is geleverd. Op dat punt zit het verantwoordingsgat waar hierboven sprake van is. Dat gat is niet te dichten in het jaarverslag van de gemeenschappelijke regeling, maar moet in de eigen gemeentelijke organisatie worden gedicht. Schematisch ziet dat er uit zoals weergegeven in figuur 1.

## Prestatiebeoordeling gemeenschappelijke regeling



Bron: de Kruifj et al. 2015

**Figuur 1: Verantwoordingsgat gemeenschappelijke regelingen**

Mocht u als raad het gevoel hebben dat u onvoldoende terugkoppeling krijgt over de voor uw gemeente door een gemeenschappelijke regeling geleverde prestaties, dan is de aangewezen weg dat u rechtstreeks aan uw college vragen stelt over die verantwoording. U kunt ook aandringen op inbedding van de prestatie-beoordeling van de gemeenschappelijke regelingen in uw gemeentelijke planning en control cyclus. Jaarlijks doen de gezamenlijke Twentse rekenkamers onderzoek naar het functioneren van één gemeenschappelijke regeling of andere verbonden partij. Ook dat is een bron van informatie, maar daarbij geldt dat afhankelijk van de vraagstelling meer of minder gedetailleerd kan worden ingegaan op bijzondere afspraken tussen een gemeenschappelijke regeling en een bepaalde gemeente.

### 1.3 ICT

Een aantal gemeenschappelijke regelingen is, evenals de individuele gemeenten, sterk afhankelijk van bepaalde ICT leveranciers. Het valt op dat er sprake is van nog relatief kortlopende contracten met die leveranciers. De centrale vraag die hierbij kan worden gesteld is in hoeverre de betrokken gemeenschappelijke regelingen hebben geborgd dat een transitie naar een andere leverancier zonder al te veel problemen mogelijk is, ook als informatie in de 'cloud' staat (Begroting Regio Twente, p. 50).

## 1.4 Risico's

Op grond van de boekhoudregels voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen is een vaste structuur van risicobeschrijving in de zogenaamde paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en via wettelijk voorgeschreven kengetallen nodig. Bij de Veiligheidsregio en bij de Regio Twente hebben deze eisen toegevoegde waarde omdat er sprake is van balansen met veel vaste activa of langlopende financiering. Bij het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente, het Regionaal Bedrijventerrein Twente, de Stadsbank Oost Nederland zijn vooral de onderdelen over risico en weerstandsvermogen relevant voor u. Dat geldt in zekere zin ook voor het Openbaar Lichaam Crematorium Twente, maar daar liggen de risico's vooral bij de onderliggende BV.

Onderdeel van het opvangen van de risico's is het zogenaamde weerstandsvermogen. We kunnen vaststellen dat bij de weerstandsvermogens van de verschillende gemeenschappelijke regelingen verschillende normen door de besturen worden gehanteerd. Het college van Enschede gaf in de reactie op de quick scan verbonden partijen 2017 aan dat wat haar betreft de gemeenschappelijke regelingen zelf over voldoende weerstandsvermogen moeten beschikken. Impliciet geeft het college daarmee aan dat het weerstandsvermogen dicht bij of iets boven 1 zou moeten liggen. Voldoet een gemeenschappelijke regeling daar niet aan, dan zou dat voor het Enschedese college aanleiding zijn tot verscherpt toezicht. Voor zover ons bekend zijn er vorig jaar door andere colleges geen opmerkingen over weerstandsvermogen gemaakt.

## 1.5 Kernpunten

Een nota waarin 6 gemeenschappelijke regelingen moeten worden besproken wordt onvermijdelijk lang. In deze paragraaf benoemen we per gemeenschappelijke regeling de belangrijkste vragen die in het vervolg van de nota (*cursief weergegeven*) aan de orde komen. U heeft dan snel overzicht.

### 1.5.1 Veiligheidsregio

1. U zou uw college kunnen vragen om bij de verdere uitwerking van de knelpuntennota waar het gaat om personeel, beschikbaarheid en aanwezigheid de in paragraaf 2 genoemde onderwerpen verder uit te diepen alvorens vergaande beslissingen op investeringen voor huisvesting worden genomen
2. Hoe is de relatie tussen de problematiek van de investeringen zoals gemeld in de knelpuntennota en de verwerking daarvan in de meerjarenbegroting en balans van de veiligheidsregio.

### 1.5.2 Regio Twente

1. Omdat reserves en beleid daaromtrent aan het begrotingsrecht van de gemeenteraad raakt is de vraag of en hoe uw college over het voorstel van de Regio Twente over reserves en voorzieningen met u van gedachten heeft gewisseld.
2. Wellicht is het te overwegen om uw college mee te geven om samen met de Regio Twente nog eens goed te kijken naar de programma-indeling van de begroting van de Regio.
3. Naar aanleiding van de bevindingen op het terrein van de volksgezondheid zou u uw college kunnen vragen om bij de Regio Twente aan te dringen op diepgaander en oordeelsvormende bevindingen over de volksgezondheid.
4. U zou uw colleges kunnen vragen om te borgen dat de Regio Twente u de gelegenheid geeft om uw zienswijze op de toekomstvisies te geven.

### 1.5.3 Stadsbank Oost Nederland

1. U zou er bij uw college op kunnen aandringen dat de regionale ambtelijke werkgroep die zich bezighoudt met verbonden partijen gaat sturen op een betere duiding van gesignaleerde ontwikkelingen.
2. Wij kunnen niet anders dan het spanningsveld tussen het toenemend aantal mensen met schulden en het teruglopende aantal cliënten van de SON signaleren, het is aan u om daar in overleg met uw college het politieke debat over te voeren.
3. U kunt uw college vragen SON het standpunt van de belastingdienst over de vennootschapsbelasting op houdbaarheid te laten toetsen.
4. U zou uw college kunnen vragen om tolerantiegrenzen te bepalen voor een maximale afwijking van een nieuwe tariefstructuur ten opzichte van het bestaande model.

### 1.5.4 Gemeentelijk Belastingkantoor Twente

1. U zou uw college kunnen vragen u in de gelegenheid te stellen uw zienswijze te geven op de door GBT geformuleerde verschuiving van taken en hiervoor een strategische analyse te laten maken.
2. De ontwikkeling van de doorlooptijden van klachten zijn wellicht aanleiding om vragen aan uw college te stellen waarom doorlooptijden voor klachten bij GBT zo lang zijn.
3. U zou uw college kunnen vragen met GBT af te spreken om een doelstelling te formuleren voor het percentage vorderingen dat ouder is dan 2 kalenderjaren.
4. U kunt uw college vragen om te bevorderen dat GBT een eenduidiger en gekwantificeerde analyse van de onderkende risico's in relatie tot het weerstandsvermogen maakt zodat u kunt afwegen of u als afzonderlijke gemeenten dat risico wilt dragen of middelen beschikbaar stelt zodat GBT zelf de risico's voor een substantieel deel kan dragen.

### 1.5.5 Regionaal Bedrijventerrein Twente

1. U zou bij uw college kunnen aandringen om RBT te verzoeken te rapporteren over de werkgelegenheid die in het park ontstaat voor mensen die voor het eerst of opnieuw toegang tot de arbeidsmarkt zoeken (jongeren, werklozen, bijstandsgerechtigden, migranten).
2. U zou uw college kunnen verzoeken meer aandacht te besteden aan het borgen van de beheerorganisatie en ten minste het bestuur van het RBT tussentijds te laten terugkoppelen over de voortgang.
3. U kunt uw college meegeven het bestuur van RBT te laten toelichten op welke wijze de toetsing van de erfpachtcanon op het staatssteun dossier plaats vindt.
4. U zou via uw college het bestuur van het RBT de vraag kunnen voorleggen welke bepalingen er in de erfpachtcontracten zijn opgenomen over de teruglevering van het economisch eigendom van de grond.

### 1.5.6 Openbaar Lichaam Crematoria Twente

1. Als we naar de 6 gemeenschappelijke regelingen kijken, is bij OLCT de maatschappelijke toegevoegde waarde het onduidelijkst. Het lijkt niet verder te gaan dan het in stand houden van het crematorium en jaarlijks dividend te laten uitbetalen.
2. Hoe verhoudt de dividenduitkering zich tot de winst van de BV. Nergens is vast te stellen of de BV geld oppot of juist inteert omdat het afgesproken dividend moet worden uitgekeerd. Uw college kan het bestuur van OLCT vragen in de toekomst in het jaarverslag op hoofdlijnen het financiële resultaat van de BV toe te lichten en de informatie die over verbonden partijen vereist is in de begroting en rekening op te nemen.
3. De doelstelling wordt geformuleerd als 'het zorgen voor continuïteit en kwaliteit van een crematoriumvoorziening in het verzorgingsgebied'. Uw vraag richting college zou kunnen zijn om een gericht onderzoek te doen naar de toegevoegde publieke waarde van deze voorziening.
4. Op pagina 3 van de begroting van OLCT wordt gesproken van de vestiging van een concurrent in het verzorgingsgebied. Daarmee vervalt de monopoliepositie van OLCT. Dat hoeft niet erg te zijn, maar vereist wel actiever toezicht op de dienstverlening. Concreet zou hier de vraag aan uw college kunnen zijn hoe het bestuur van het OLCT het marktaandeel van de BV monitort en daarop, indien nodig, bijstuurt.



## 2 Veiligheidsregio

Zonder alle andere onderdelen tekort te doen is de veiligheidsregio tegenwoordig primair de brandweer met daarnaast een veelheid aan ondersteunende diensten. Van de stukken die nu worden aangeboden is de knelpuntennotitie het belangrijkste. Daar wordt aangegeven tegen welke begrotingsrisico's de veiligheidsregio in de komende jaren gaat aanlopen. In dit document zitten ook de belangrijkste opmerkingen die we u willen meegeven.

Ten eerste wordt vooral gekeken wat er vanuit het huidige dienstverleningsconcept in de veiligheidsregio gaat veranderen en wat dat voor de lange termijn (35 jaar volgens de Veiligheidsregio) betekent. Dat zijn kwesties als huisvesting, alarmcentrale en personeel. Wat ontbreekt, maar wel relevant is bij de besluitvorming is welke verwachtingen er zijn over het dienstverleningsconcept op de middellange termijn (ca 10 jaar en verder). Daar horen vragen bij als: hoe realistisch is het om het huidige aantal brandweerposten ook op middellange termijn in stand te (kunnen) houden ondanks de door de veiligheidsregio geformuleerde wenselijkheid van het in stand houden van het huidige aantal posten. Hoe denkt de veiligheidsregio om te gaan met het vraagstuk van teruglopende aantallen vrijwilligers, met name op het platteland waardoor wellicht de paraatheid wordt aangetast. Dit soort vragen komt niet terug in de knelpuntennota maar is vooral waar het gaat om het investeringsdossier op huisvesting en groot materieel wel degelijk relevant.

*U zou uw college kunnen vragen om bij de verdere uitwerking van de knelpuntennota waar het gaat om personeel, beschikbaarheid en aanwezigheid de bovengenoemde onderwerpen verder uit te diepen alvorens vergaande beslissingen op investeringen voor huisvesting worden genomen.*

Ten tweede – en dat is meer technisch – lijkt het er op dat soms uitgaven voor investeringen en jaarlijkse lasten door elkaar lopen in de toelichtingen. Drie van de 5 knelpunten hebben betrekking op investeringen en worden uitgedrukt in kapitaallasten. De andere twee (OMS en Meldkamer) raken lopende inkomsten en uitgaven. Het zou beter zijn geweest die onderwerpen wat strikter te scheiden.

Als we dan naar de knelpunten in de investerings sfeer kijken, dan zit het verschil tussen wat volgens de Veiligheidsregio nodig is (€ 3,6 mln waarvan € 2,1 mln huisvesting, p. 4 en p. 16 notitie) en wat wordt gevraagd (€ 2,1 mln, p. 5) vooral in de huisvesting. Op basis van de jaarrekening 2017 is een schatting te maken van de huidige kapitaallasten op huisvesting. Die liggen op ongeveer € 1,6 mln<sup>2</sup>. De minimale meerkosten die de Veiligheidsregio voor huisvesting berekent zijn dus ongeveer 75% van de huidige kapitaallasten. Belangrijk is in dit verband ook de suggestie dat mogelijk op ruimte kan worden bespaard (p. 17). Dat veronderstelt wel dat de vrijgekomen ruimte anders kan worden gebruikt of kan worden afgestoten.

De analyse wordt vervolgens problematisch als we naar de begroting 2019 kijken. Er worden meerkosten voor kapitaallasten geraamd die vanaf 2021 volledig doorwerken, maar in de meerjaren balans zoals die in de begroting 2019 is opgenomen (p. 41 en tabel A op p. 43) valt op dat alleen in 2019 het volume van vaste activa toeneemt en daarna niet meer. *Kortom, de vraag is hoe is de relatie tussen de problematiek van de investeringen zoals gemeld in de knelpuntennota en de verwerking daarvan in de meerjarenbegroting en balans van de veiligheidsregio?*

### 2.1 Prestaties

In de stukken wordt verwezen naar een missiedocument waarin samenwerking voor, tijdens en na een incident, crisis of ramp centraal staat. Daarbij geeft de veiligheidsregio aan ook de samenwerking met ketenpartners als waterschappen en defensie te zoeken. Evenals bij de Stadsbank wordt begonnen met iets over de organisatie in plaats van met de inhoud. Dat is bij de veiligheidsregio echter minder storend omdat het een korte inleiding van 2 pagina's beslaat.

---

<sup>2</sup> Gebaseerd op afschrijvingen vastgoed in jaarrekening 2017 en toerekening van 25% van de totale rentelasten

## 2.1.1 Formuleren doelstellingen

Doelstellingen formuleren voor een organisatie die deels coördinatietaken uitvoert is niet eenvoudig. Er wordt gerapporteerd over bijvoorbeeld het programma multidisciplinaire onderwerpen. Daar zijn geen trends of analyses op los te laten of normen voor te stellen, maar vereist direct politieke oordeelsvorming. Bij de brandweer en de meldkamer zijn wel concrete dienstverleningsnormen te stellen. In het jaarverslag wordt hierover vrij abstract gerapporteerd. De bijlagen in het jaarverslag 2017 zijn een voorbeeld van een compacte presentatie van prestaties. Wij gaan er van uit dat toezichtsvraagstukken en de set indicatoren voor dienstverlening op lokaal niveau worden gedeeld in het debat in commissies en raad met de burgemeester wanneer het over openbare orde en veiligheid gaat. Zie hiervoor ook de algemene opmerkingen over prestatiebeoordeling op lokaal niveau.

## 2.1.2 Dienstverlening en effecten

Inhoudelijk zijn er over dienstverlening twee opmerkingen te maken. De eerste is door de veiligheidsregio zelf benoemd en betreft de voorgenomen samenvoeging van meldkamers. Daar zitten overdrachtsrisico's in. De tweede heeft te maken met de risico's in het personele domein, in het bijzonder bij de vrijwilligers. Dat punt hebben we hierboven al benoemd. Bij de beoordeling van effecten loopt een organisatie als de veiligheidsregio tegen meetbaarheidsproblemen aan. Het is ingewikkeld om de effecten van preventie en voorlichting in kaart te brengen. Wellicht kan naar analogie van gezondheidsbeleving bij de GGD worden gedacht aan een maat voor brandveiligheidsbeleving. Daarmee is niet gezegd dat een dergelijke maatstaf ontwikkeld zou moeten worden. Belangrijker is om te beseffen dat effectmeting bij preventiedossiers buitengewoon ingewikkeld ligt.

## 2.2 Financieel resultaat

Het totale financiële resultaat over 2017 is k€ 512. Het voorstel is om deze middelen toe te voegen aan de algemene reserve om het weerstandsvermogen van de veiligheidsregio te versterken. De toelichting op de verschillen in de jaarrekening (p. 64 en 65) is voldoende en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

## 2.3 Begroting 2019

De belangrijkste algemene opmerkingen die betrekking hebben op de begroting van de veiligheidsregio zijn in de inleiding aan de orde gekomen. De kostenontwikkeling is in lijn met de loon- en prijsontwikkeling die door de ambtelijke werkgroep gemeenschappelijke regelingen is voorbereid. Hieronder daarom alleen nog puntsgewijs een aantal opvallende financiële zaken:

1. De baten van de Brandweer (p. 16 en 39) zijn bijna 2 mln lager dan bij de jaarrekening 2017. In de jaarrekening 2016 lagen de baten bij de brandweer evenals in 2017 op ongeveer € 8 mln. Er is geen heldere verklaring voor dit verschil.
2. De presentatie van kostensoorten in paragraaf 3.6 (p. 30) is erg verhelderend en zou voor andere gemeenschappelijke regelingen, maar ook voor de jaarrekening<sup>3</sup> van de veiligheidsregio, als inspiratiebron kunnen dienen.
3. De veiligheidsregio voert ook niet-wettelijke taken uit. Het is te overwegen om baten en lasten daarvan veel nadrukkelijker dan nu het geval is afzonderlijk zichtbaar te maken. Dat biedt de gelegenheid om desnoods over de maatschappelijke toegevoegde waarde van die taken te debatteren.
4. Treasury (p.33). De aanleiding om hier wat over op te merken zit in de toelichting dat er de komende jaren nog lange termijn financiering zal moeten worden aangetrokken. Opvallend is de piek in het aflopen van leningen in 2043 met een bedrag dat naar schatting tamelijk dicht tegen de wettelijke normen aan ligt en ongeveer twee keer zo hoog is als de andere langlopende leningen. Een iets gelijkmatiger verdeling van de omvang van de leningen kan de risico's bij renteherziening verder verlagen.

<sup>3</sup> Nu kent de jaarrekening een gedetailleerd overzicht van kostensoorten.

### 3 Regio Twente

De Regio Twente is een gemeenschappelijke regeling met een veelheid van taken. Sommige taken vallen in de categorie lobbywerk en coördinatie, andere hebben betrekking op samenwerking op bedrijfsvoering (salarissen) of op strategische projecten (Agenda van Twente/Coalition of the Willing) en het overgrote deel heeft betrekking op de GGD taken. Beoordeling van de taakuitvoering is daardoor niet altijd gemakkelijk.

Kort samengevat is het financieel resultaat 2017 ongeveer k€ 192 positief en het voorstel is om dat bedrag terug te geven aan de deelnemende gemeenten. In de begroting 2019 wordt voor het 'basispakket' k€ 572 extra gevraagd. We komen daar in de paragraaf begroting op terug. Belangrijk is hier ook dat er met de begroting min of meer impliciet instemming wordt gevraagd voor de recent in het bestuur van de Regio Twente vastgestelde nota reserves en voorzieningen. *Omdat reserves en beleid daaromtrent aan het begrotingsrecht van de gemeenteraad raakt, roept dit de vraag op of en hoe uw college over dit voorstel met u van gedachten heeft gewisseld.*

#### 3.1 Prestaties

Zoals gezegd zijn prestaties van een organisatie zo divers als de Regio Twente moeilijk te meten. Bij lobby en coördinatie-activiteiten kunt u niet anders dan een politiek oordeel geven over uitkomsten van acties in het verleden. Daarbij zou het uitgangspunt kunnen zijn dat de Regio hier een bepaalde formatieve capaciteit heeft die in principe niet verandert. Dat laatste is op basis van de voorliggende stukken niet goed te beoordelen en zit vooral verwerkt in het programma leefomgeving. Bij de bedrijfsvoering is er onderscheid te maken tussen de eigen bedrijfsvoering en de zogenaamde shared services waar concrete diensten worden geleverd. Dan resteren Coalition of the Willing, een reeks concrete projecten, het beheren van toeristische faciliteiten (recreatieparken en fiets-/wandelmogelijkheden) en het in twee onderdelen geplitste domein gezondheidszorg (GGD en Jeugd/OZJT). Vooral bij de laatste twee onderdelen mag informatie over prestaties worden verwacht.

##### 3.1.1 Formuleren doelstellingen

Het bovenstaande geeft al aan dat het moeilijk is om voor Regio Twente als geheel een doelstelling te formuleren. Hooguit zou uit het voorwoord op de begroting 2019 als missie 'duurzame kennisregio' kunnen worden afgeleid. Het voert hier te ver om per programma subdoelstellingen te benoemen.

##### 3.1.2 Dienstverlening

Gegeven de aard van veel taken is het beschrijvende karakter van dienstverlening logisch. Waar dat enigszins mogelijk is geeft het bestuur van de Regio Twente daar ook via een stoplichtenmodel een oordeel bij. Desondanks is er meer verantwoording over dienstverlening en prestaties mogelijk. We noemen een paar zaken. Bij de GGD worden grote aantallen klantcontacten genoemd (begroting 2019, p. 11). Het lijkt onwaarschijnlijk dat de GGD uit al die klantcontacten geen gegevens kan afleiden over de ontwikkeling van de gezondheidstoestand van die mensen. De persoonlijke beleving van mensen wordt wel in het jaarverslag benoemd, maar alleen op basis van generiek onderzoek zonder koppeling naar degenen die zich bij de GGD melden. Juist als integrale aanpak in het sociaal domein aan de orde is, kunnen signalen van de GGD over bepaalde klachtpatronen de wijkteams alert houden bij hun contact met hun cliënten.

Het tweede werkveld is de bedrijfsvoering voor de shared services. Hier geldt dat er nauwelijks prestatiegegevens worden genoemd, ook niet in termen van foutenmarges of beschikbaarheid van ICT. Verder geldt dat hier sprake is van een complexe verantwoording omdat een deel van de inhoud onder coalition of the willing wordt geschaard en de kosten weer onder het programma 'Bedrijfsvoering'. De opmerking over bedrijfsvoering kan in zekere zin worden herhaald voor GGD en OZJT: twee zaken die dicht bij elkaar liggen maar in de presentatie in de jaarrekening en de begroting erg ver uit elkaar worden gepresenteerd.

Wellicht is het te overwegen om uw college mee te geven om samen met de Regio Twente nog eens goed te kijken naar de programma-indeling.

### 3.1.3 Effecten

De gezondheidsbeleving van mensen in kaart brengen is positief te waarderen: het is een eerste indicator over maatschappelijke effecten van het gehele systeem van maatschappelijke en gezondheidszorg. Er zit wellicht wel een risico in dat mensen hun eigen positie gunstiger inschatten dan daadwerkelijk het geval is. Tegelijkertijd valt op dat uit de gegevens blijkt dat Almelo en Enschede de laagste scores laten zien en dat daar niets over wordt opgemerkt.

Een ander voorbeeld van wellicht gemiste kansen is de opmerking onder OZJT (p. 47) over de regietafel vluchtelingen. Dat de activiteiten hier op een laag pitje staan is begrijpelijk. Maar wat hebben de afgelopen jaren ons geleerd in dit dossier en hoe borgt de Regio Twente dat die kennis niet verloren gaat voor toekomstige situaties?

*Naar aanleiding van de bevindingen op het terrein van de volksgezondheid zou u uw college kunnen vragen om bij de Regio Twente aan te dringen op diepgaander en oordeelsvormende bevindingen over de volksgezondheid.*

## 3.2 Financieel resultaat

De toelichting op de financiële verschillen per programma zoals in de jaarstukken 2017 is gepresenteerd verdient lof. Duidelijk is welke belangrijke posten per programma tot het uiteindelijke financiële resultaat hebben geleid. Hieronder is het financiële resultaat vereenvoudigd weergegeven.

**Tabel 1: Baten en lasten Regio Twente exclusief mutaties reserves en gemeentelijke bijdragen (€ \* 1.000)**

	Rekening 2016		Begroting 2017 (na wijziging)		Rekening 2017		Begroting 2019	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Gezondheidszorg	6.113	24.177	5.757	24.200	6.558	24.820	6.079	18.690
Leefomgeving	2.195	6.168	1.592	5.272	2.034	6.559	1.674	4.521
OZJT (jeugd en zorg)	30	4.585	0	4.683	782	5.302	170	954
Veilig thuis	-	-	-	-	-	-	0	3.416
Coalition of the willing	2.059	3.841	2.853	2.921	4.296	4.182	5.432	4.900
Bedrijfsvoering	671	3.091	54	1.638	800	2.461	-	-
Bestuur en ondersteuning	-	-	-	-	-	-	60	600
Overhead	-	-	-	-	-	-	3.341	14.455
Financiering	154	120	0	0	0	0	0	0
<i>Subtotaal</i>	<i>11.222</i>	<i>41.983</i>	<i>10.256</i>	<i>38.714</i>	<i>14.470</i>	<i>43.324</i>	<i>16.756</i>	<i>47.536</i>
Agenda van Twente	8.014	8.137	8.021	7.958	9.096	5.707	0	0
<b>Totaal</b>	<b>19.236</b>	<b>50.120</b>	<b>18.277</b>	<b>46.672</b>	<b>23.566</b>	<b>49.031</b>	<b>16.756</b>	<b>47.536</b>

Toch zijn nog wel een paar opmerkingen bij het jaarverslag te maken:

1. Bij bedrijfsvoering en bij gezondheidszorg (p. 8) wordt een deel van de kostenstijging verklaard vanuit meerkosten voor ICT. In het inleidende hoofdstuk is al het een en ander gezegd over de borging van de ICT systemen. Dat is hier onverkort van toepassing.
2. Belangrijk is om vast te stellen dat er een positief financieel resultaat is behaald op de drie recreatieparken (p. 9). Hier mag verwacht worden dat zij structureel kostendekkend werken.

3. Het is te eenvoudig om de totale kosten van het onderdeel GGD in één tabel (p. 20) te presenteren. Hier zijn een aantal taken opgenomen die door de inwoner direct worden betaald. Het zou dan ook logisch zijn dat zichtbaar wordt of die taken kostendekkend worden uitgevoerd. Dat is op dit moment niet uit de stukken af te leiden. Als bijlage 4 bedoeld is om dat inzicht te geven, dan is dat niet heel succesvol: bestuurlijk is een zekere aggregatie van boekhoudgegevens wenselijk. Soortgelijke opmerkingen zijn te maken bij de recreatieve voorzieningen (p. 28) en in het domein bedrijfsvoering waar het gaat om de baten en lasten van de shared service centres.
4. De verantwoording over het innovatiefonds is wat aan de magere kant. Het zou waarde toevoegen als het oorspronkelijk beschikbare budget, het feitelijk uitgezette bedrag en de huidige boekwaarde naast elkaar zouden staan. Nu staat er wat op p. 21 en een deel op p. 58 in de paragrafen zonder dat precies helder is hoe de genoemde bedragen zich tot elkaar verhouden.
5. Het saldo van vlottende activa – vooral kasgeld onder schatkistbankieren - is in 2017 fors toegenomen (€ 2 mln), terwijl vlottende passiva min of meer gelijk zijn gebleven. Kan de Regio Twente hier een specifieke verklaring voor geven?

### 3.3 Begroting 2019

In de begroting wordt op een aantal plaatsen verwezen naar toekomstvisies. Zo staat in het voorwoord een opmerking over toekomstgerichte evaluatie en op pagina 11 een verwijzing naar een toekomstvisie van de GGD. Dergelijke meer strategische keuzes raken u als gemeenteraad uiteindelijk ook.

*U zou uw colleges kunnen vragen om te borgen dat de Regio Twente u de gelegenheid geeft om uw zienswijze op de toekomstvisies te geven.*

Voor de meerjarenbegroting wordt op pagina 56 gesproken over het stabiel houden van het aantal inwoners en jeugdigen in de regio. Dit roept vragen op omdat we weten dat de demografische verhoudingen aan het schuiven zijn. Die schuivende verhoudingen zullen vooral bij GGD en OZJT gevolgen hebben. Hierboven is al een opmerking gemaakt over de strategische visies die worden gemaakt. Het is aan te bevelen om in die strategische visies scenario-analyses te maken van de doorwerking van de veranderende bevolkingssamenstelling op de dienstverlening door Regio Twente en in het bijzonder GGD en OZJT.

Bij OZJT en Veilig thuis gaat het inhoudelijk om de borging van jeugdzorg en de contractrelaties met de aanbiederpartijen. Met name in de contractensfeer mag worden verwacht dat hier piekbelastingen voorkomen in een bepaald jaar en dat in andere jaren de lasten wat lager liggen. In de toelichtingen is hierover geen informatie terug te vinden. Ook zou hier ruimte zijn om iets te zeggen over contractkwaliteit, uitval van dienstverleners en het onderscheid in contractering tussen grote en kleine dienstverleners omdat daar vermoedelijk verschillen in werklast voor OZJT bij bestaan.

Inhoudelijk wordt gesproken van een beleidsarme begroting. De wijzigingen ten opzichte van de vorige begroting staan opgesomd op pagina 58 en hebben vooral betrekking op loon- en prijsbijstelling. Hier is geen bijzondere aanleiding voor vragen.

Bij de toelichtingen op de programma's en de financiële gevolgen daarvan zijn de volgende aandachtspunten op te merken:

1. Op pagina 11 wordt gesproken van het overdragen van verantwoordelijkheid voor vaccinaties van het Rijk naar gemeenten. Het lijkt in de tekst wel bij een constatering te blijven. In de financiële toelichting bij de begroting zijn geen verwijzingen hiernaar te vinden.
2. De toerekening van overhead roept vragen op. Zo is bij het programma gezondheid (p. 13) een bedrag van circa € 8 mln overhead meegenomen. In het totaaloverzicht van baten en lasten (p. 55) komt dat bedrag bij het programma Gezondheid niet voor. Tegelijkertijd staat in

het programma bestuur (p. 23) wel hetzelfde bedrag voor overhead (€14,4 mln) als in het totaaloverzicht. Onze suggestie zou zijn om de overhead overal zichtbaar te laten zijn in de programma's omdat daarmee de totale kosten het scherpst duidelijk worden.

3. Binnen het geheel van de kosten van overhead zitten ook de diensten van de shared service centers. Die taken zijn niet op alle gemeenten van toepassing. Vanuit oogpunt van transparantie is te overwegen dit onderwerp afzonderlijk binnen het programma 'bestuur' te bespreken. Die kosten zouden ook buiten het 'basispakket' (oplegnotitie begroting) behoren te vallen omdat basispakket suggereert dat het gaat om diensten die alle gemeenten raken. Dit geldt naar analogie voor wat de Regio Twente 'tarieftaken' noemt (p. 56)
4. Bij de programma's worden op verschillende plaatsen baten anders dan de gemeentelijke bijdrage opgenomen. Uit de toelichting valt niet af te leiden waar die baten nu precies vandaan komen. Wellicht kan daar in een volgende begroting meer aandacht aan worden besteed.

## 4 Stadsbank Oost Nederland

De kerntaak van de Stadsbank Oost Nederland (SON) is het verzorgen van schuldhulpverlening voor de burgers van 22 gemeenten in Twente en de Achterhoek. Alle Twentse gemeenten zijn aangesloten bij de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat elke gemeente ook bestuurlijke zeggenschap heeft.

### 4.1 Prestaties

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde die raken aan de geleverde prestaties van SON. We beginnen met doelstellingen en kijken dan naar de dienstverlening en geleverde prestaties. Daarna volgt een paragraaf over maatschappelijke effecten.

#### 4.1.1 Formuleren doelstellingen

SON richt zich in de dienstverlening op schuldhulpverlening op een manier die er voor zorgt dat mensen weer op eigen benen kunnen staan. Daarbij kiest SON naar eigen zeggen voor maatwerk en innovatieve oplossingen en zet in op versterking van samenwerking met ketenpartners (p. 10 jaarverslag). Er zijn geen aanwijzingen dat SON hier nieuwe doelstellingen formuleert of verschuivingen aanbrengt. Een markant punt is dat een organisatie die zich op mensen met problemen richt haar jaarstukken en ook de begroting inricht door te beginnen met de eigen organisatie. Dat lijkt de omgekeerde wereld als de organisatie slechts een middel is om een maatschappelijk doel te bereiken.

#### 4.1.2 Dienstverlening

In de Quick Scan Verbonden Partijen 2017 over SON en in het vlak daarvoor gepubliceerde gezamenlijke rapport van de rekenkamers<sup>4</sup> over de dienstverlening van SON kwam het gebrek aan concrete prestatie-indicatoren aan de orde. Het bestuur van SON heeft in samenwerking met de betrokken gemeentelijke organisaties een aanzet gegeven voor een aantal bestuurlijk relevante prestatie-indicatoren. De resultaten daarvan zijn in de jaarrekening 2017 op pagina 21 en ook in de begroting 2019 terug te vinden. In de statistische bijlagen bij de jaarrekening kunt u de nodige informatie over uw eigen gemeente afleiden. Hier presenteren we alleen de ontwikkeling van het aantal indicatiestellingen over de jaren met als ijkpunt het jaar 2013.

**Tabel 2: Ontwikkeling aantal indicatiestellingen per gemeente (2013=100; bewerking van tabel A, statistische gegevens jaarverslag 2017 SON)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Almelo	100	90	93	96	70
Borne	100	88	79	76	58
Dinkelland	100	72	58	86	64
Enschede	100	101	88	79	69
Hengelo	100	109	68	59	52
Oldenzaal	100	90	86	75	60
Alle gemeenten	100	98	84	84	69

<sup>4</sup> Samenwerkende rekenkamercommissies Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, *Schulddienstverlening nader bekeken, Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal*, 14 november 2016

**Tabel 3: Aantal indicatiestellingen 2017 per gemeente (Bewerking van tabel A, statistische gegevens jaarverslag 2017 SON)**

	2017	Aantal huishoudens	% indicatiestellingen 2017
Almelo	299	31.997	0,93%
Borne	38	9.548	0,40%
Dinkelland	23	10.097	0,23%
Enschede	779	77.572	1,00%
Hengelo	113	37.072	0,30%
Oldenzaal	70	13.904	0,50%
Alle gemeenten	2149	390.122	0,55%

Uit tabel 2 blijkt dat het aantal indicatiestellingen daalt. Dat kan te maken hebben met de economische ontwikkeling, maar die koppeling wordt niet direct gelegd. Uit tabel 3 blijkt dat het aantal indicatiestellingen in 2017 ten opzichte van het aantal huishoudens in Almelo en Enschede hoog ligt. Dat beeld past wel bij de sociaal-economische structuur van beide gemeenten. Ook andere statistische gegevens laten dat zien, zoals bijvoorbeeld sterke stijging van het aantal aanvragen beschermingsbewind. De ontwikkelingen in Almelo en Enschede verklaren iets meer dan de helft van de toename van de aanvragen beschermingsbewind terwijl ze samen ongeveer 28% van het aantal huishoudens tellen.

#### 4.1.3 Effecten

Zonder nu waarde-oordelen over de scores op de prestatie-indicatoren op pagina 21 van het jaarverslag uit te spreken zijn, vanuit het perspectief van maatschappelijke effecten, de indicatoren over minnelijke schikkingen en over op eigen benen kunnen staan (de indicatoren 3 en 4) de belangrijkste. Zij verdienen bijzondere aandacht waarbij wellicht een suggestie is om voor de drie grote gemeenten deze indicatoren ook als gemeente-specifieke indicator te ontwikkelen. Deze suggestie is vooral ingegeven door het feit dat in Almelo, Hengelo en Enschede relatief grote aantallen mensen gebruik maken van de diensten van SON. Een afwijking van één geval leidt dan niet onmiddellijk tot grote veranderingen in de indicator.

In de jaarstukken komt naar voren dat er minder leningen aan statushouders zijn verstrekt (p.12). Het begrip statushouders komt verder niet voor, ook niet in de begroting 2019. Daar is wellicht geen aanleiding voor. Maar er resteert wel een vraag: wat verklaart de terugloop in leningen? Wat heeft SON geleerd van de ervaringen in 2016 en hoe wordt die kennis geborgd?

In algemene zin zou het jaarverslag van SON meer toegevoegde waarde hebben wanneer de organisatie ook enige duiding aan de gesignaleerde ontwikkelingen zou geven.

## 4.2 Financieel resultaat 2017

De jaarrekening van SON sluit met een nadelig saldo van k€ 113. In het algemeen kan worden gesteld dat de toelichting op het financiële resultaat erg summier is. Er wordt toegelicht wat het verschil ten opzichte van de laatst vastgestelde begroting is, de zogenaamde begrotingsrechtmatigheid, maar daarvoor moet u in de financiële toelichting bij de rekening van baten en lasten gaan zoeken. Bovendien is een verklaring van begrotingsrechtmatigheid geen verklaring van verschillen die zich in de uitvoering hebben voorgedaan. Verwacht mag worden dat er in het inhoudelijke deel van het jaarverslag ten minste een verklaring voor de belangrijkste verschillen wordt gegeven naar analogie van de presentatie die de Regio Twente (jaarrekening regio, pagina 7 en verder) maakt. Meer concreet valt op dat de belangrijkste tegenvaller zich voordoet bij voorzieningen voor k€ 115. Op pagina 41 blijkt dat dit vooral betrekking heeft op de voorziening personeel (k€ 100). Het ontbreekt echter aan een verklaring van deze tegenvaller.



*U zou er bij uw college op kunnen aandringen dat de regionale ambtelijke werkgroep die zich bezighoudt met verbonden partijen gaat sturen op een betere duiding van gesignaleerde ontwikkelingen.*

Inhoudelijk is in de jaarrekening verder van belang dat er twee verschillende geldstromen door deze organisatie gaan. De ene geldstroom heeft te maken met het productieproces zoals dat bij elke organisatie aan de orde is, de andere geldstroom heeft te maken met de uitgezette leningen en de risico's daarop. Dat onderscheid zou veel scherper kunnen worden gemaakt. We geven twee illustraties. Bij de banksaldi op de balans zijn twee saldi te onderscheiden: één van de eigen organisatie en één voor het beheerde geld van derden. In de toelichting is het wel genoemd, maar er is sneller inzicht wanneer een dergelijke post gesplitst in de balans wordt genoemd. Bij de langlopende schulden (p.41) is het juist weer wel direct zichtbaar alhoewel er niet direct bij staat dat 'door derden belegde gelden' de in beheer gegeven middelen zijn. Bij de kosten van financieel maatschappelijke dienstverlening (p. 46 jaarstukken) zit vermoedelijk ook – het staat er niet zo – de post voor afschrijvingen op de oninbare vorderingen waar de accountant in zijn verslag melding van maakt. Zie ook de tekst in het jaarverslag op p. 19.

Op dit moment is het risico van oninbare vorderingen niet opgenomen in het weerstandsvermogen van de SON. De accountant suggereert om de risico's van oninbaarheid bij de bepaling van het weerstandsvermogen te betrekken (p.11). Dit type risico is wat anders dan een voorziening die te maken heeft met de werkprocessen van de organisatie zoals die voor personeel (p. 41). Deze opmerking raakt aan het geheel van het weerstandsvermogen maar ook aan de vraag over risicodeling voor de leningen die worden verstrekt. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt wel het beschikbare bedrag voor het opvangen van risico's benoemd, maar de risico's zelf worden niet echt gekwantificeerd. Alle in de paragraaf genoemde risico's behoren tot de bedrijfsvoering, niet tot de kredietverstrekking. Dat is min of meer ook wat de accountant signaleert. De vraag is nu of de door het bestuur gehanteerde norm van een weerstandsvermogen boven 1 ook gedragen wordt door alle deelnemende gemeenten. Dat kan, maar bij GBT (zie hierna) ligt de norm veel lager. Daarna komt de vraag in hoeverre alle deelnemers ook bereid zijn de risico's op de leningenportefeuille met elkaar te delen. Uit de jaarstukken van SON valt niet af te leiden of er voor de ene gemeente meer wordt afgeboekt dan voor een andere gemeente. De accountant gaat in zijn advies min of meer impliciet uit van risicodeling door te stellen dat ook dat risico bij het weerstandsvermogen dient te worden meegenomen.

In het accountantsrapport (p. 15), maar ook in de jaarstukken van SON staat een verwijzing naar de opvatting van de belastingdienst dat SON voor dit moment 'vrijgesteld' is van vennootschapsbelasting maar dat wanneer er overschotten zijn dit kan veranderen. Dit is een nogal vreemde bepaling. Zolang SON verlies maakt, doet de belastingdienst niets, maar als er overschotten zijn mag SON betalen. Gebruikelijk is dat een onderneming of volledige vrijstelling heeft of verliezen mag verrekenen met toekomstige winsten.

*U kunt uw college vragen SON het standpunt van de belastingdienst over de vennootschapsbelasting op houdbaarheid te laten toetsen.*

### **4.3 Begroting 2019**

De begroting van SON staat in het teken van het terugbrengen van de werkdruk van de medewerkers. Daarvoor heeft SON ongeveer k€ 700 nodig, waarvan k€ 488 uit aanvullende bijdragen van de gemeenten zou moeten komen. Voor het overige is de begroting opgesteld met de uitgangspunten voor loon- en prijsontwikkeling die door de ambtelijke begeleidingsgroep zijn vastgesteld. Daar zijn verder geen opmerkingen over nodig.

Wat opvalt is dat de kwaliteitsimpuls vooral gaat over het verlichten van de werkdruk van de medewerkers door de 'caseload' – het aantal te behandelen dossiers per medewerker – terug te brengen naar het volgens SON geldende landelijk gemiddelde. De inleiding van de begroting grijpt

juist heel ergens anders op aan: het toenemend aantal mensen dat met schulden leeft (paragraaf 1.3). In de teksten die daarop volgen komt het helpen van grotere aantallen cliënten niet aan de orde. Maar als er zoveel mensen met schulden zijn en er via de wijkteams in het sociaal domein gezocht wordt naar een integrale aanpak van alle problemen – waaronder schulden – is dat op zijn minst opvallend te noemen. Tegelijkertijd lopen de aantallen nieuwe cliënten in 2017 juist terug. We verwijzen hiervoor naar de paragraaf over prestaties. Die lagere aantallen vormen vervolgens de basis voor de begroting 2019 en voor sommige producten liggen de aantallen nog onder het niveau van 2017. *Wij kunnen niet anders dan het spanningsveld tussen het toenemend aantal mensen met schulden en het teruglopende aantal cliënten van de SON signaleren, het is aan u om daar in overleg met uw college het politieke debat over te voeren.*

Naast de fundamentele vragen die hierboven zijn gesteld valt ook op dat de tariefstelling soms wel heel sterk wijzigt. Zo wordt voor de opstartprocedure BBR (p.14-15) een tarief gehanteerd dat 50% boven het oude tarief ligt, terwijl een kostenstijging van 30% kan worden verklaard door de daling van de caseload.

De Stadsbank zelf constateert dat het thans gehanteerde rekenmodel complex en aan herziening toe is (p.15). Een organisatie als SON heeft een zekere basiscapaciteit nodig voor haar dienstverlening en zal in piektijden bij moeten schakelen. Er zijn op verschillende plaatsen in het openbaar bestuur rekenmodellen ontwikkeld waarbij een basistarief wordt gehanteerd waarmee niet alleen vaste kosten worden afgedekt, maar ook een zekere capaciteit wordt geborgd. De meerkosten van de capaciteit daarboven zouden dan met tarieven kunnen worden afgedekt. De colleges en de ambtelijke werkgroep gemeenschappelijke regelingen zouden een dergelijke suggestie in hun verkenningen van nieuwe tarieven mee kunnen nemen. SON stelt dat een andere tariefstructuur niet tot kostenverhogingen voor gemeenten zou moeten leiden. Ons inziens is dat een te waarden ambitie, maar bij elk ander rekenmodel zullen er verschillen ontstaan. *U zou uw college kunnen vragen om tolerantiegrenzen te bepalen voor een maximale afwijking van een nieuwe tariefstructuur ten opzichte van het bestaande model.*

Ten slotte twee meer financieel technische opmerkingen.

1. De kosten van programma 2 zijn gelet op de geschetste context niet goed navolgbaar. Bij programma 1 is de begroting 2019 gelijk aan die van 2018 met prijscompensatie. Bij programma 2 is dat niet zo. Als de verlaging van de case-load gemeenten k€ 487 zou kosten, dan mag u verwachten dat de begroting van programma 2 ten minste met dat bedrag plus de inflatie afwijkt van de begroting 2018 of de uitkomst 2017. De cijfers op pagina 24 wekken in ieder geval niet de suggestie dat dit is gebeurd. Onderstaande tabel geeft de lasten voor SON weer zoals in de jaarrekening 2017 en in de begroting 2019 exclusief inzet van reserves zijn benoemd:

	Gewijzigde Begroting 2017	Jaarrekening 2017	Begroting 2018 (in begroting 2019)	Begroting 2019
Lasten	10.193	10.333	10.218	10.608

2. Er zijn slechts twee programma's in de begroting opgenomen. Toch is er, anders dan op totaalniveau, geen aansluiting te maken tussen de financiële begroting op pagina 37 en de tabellen van de programma's op pagina 18 en 24 omdat er kennelijk in programma 2 ook overhead wordt toegerekend. Het zou wenselijk zijn om die koppeling in de financiële begroting wel te maken.

## 5 Gemeentelijk Belastingkantoor Twente

Het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBT) verzorgt voor 8 Twentse gemeenten via een gemeenschappelijke regeling de inning van belastingen, afvalstoffenheffingen en andere heffingen. Daarnaast wordt op contractbasis voor twee andere gemeenten ook de belastinginning verzorgd. Deze twee gemeenten (Bronkhorst en Berckelland) hebben geen zeggenschap over het functioneren van GBT maar nemen alleen diensten af. Uit de stukken blijkt dat er geen plannen zijn om meer gemeenten bij GBT te laten aansluiten.

### 5.1 Prestaties

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde die raken aan de geleverde prestaties van GBT. We beginnen met de doelstellingen en kijken dan naar de dienstverlening en de geleverde proces- en productieprestaties. Daarna volgt een paragraaf over maatschappelijke effecten.

#### 5.1.1 Formuleren doelstellingen

GBT formuleert voor zichzelf een missie met als strekking dat naast belastinginning een bijdrage moet worden geleverd (via dataverzameling en analyse) aan de ontwikkeling van de 'partnergemeenten' (begroting 2019, p. 7). Het GBT duidt daarbij ook op een verschuiving van werkzaamheden in de organisatie naar meer datagedreven werkzaamheden. Een dergelijke strategische verschuiving van de inhoud van taken en dienstverlening is typisch iets dat door de deelnemende gemeenten in de Gemeenschappelijke regeling besproken zou moeten worden.

Opvallend is ook dat er geen aanwijzingen zijn dat GBT contacten legt met wijkteams of de Stadsbank wanneer sprake is van achterstallige belastingbetaling. Het is zeer wel denkbaar dat belastingschulden een indicatie zijn van een breder individueel financieel probleem. Als GBT zijn taakopvatting gaat verbreden, zou een dergelijke koppeling zeker voor de hand liggen. Er zijn in de begroting (nog) geen aanwijzingen dat voor deze verbreding extra middelen beschikbaar worden gesteld.

*U zou uw college kunnen vragen u in de gelegenheid te stellen uw zienswijze te geven op de door GBT geformuleerde verschuiving van taken en hiervoor een strategische analyse te laten maken.*

#### 5.1.2 Dienstverlening

De belastinguitvoering lijkt in eerste instantie eenvoudig maar dat is wellicht niet zo. Zo is op p. 22 van het jaarverslag 2017 te lezen dat de inning van OZB bij bedrijfsverzamelgebouwen een punt van aandacht is. Wat breder geformuleerd valt op dat in de voorliggende stukken eigenlijk nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen 'reguliere' belastinginning bij burgers en de belastinginning bij bedrijven. Het voorbeeld van bedrijfsverzamelgebouwen is eigenlijk de enige keer dat dit onderscheid aandacht krijgt. Maar het is redelijk te veronderstellen dat inning van heffingen bij bedrijfsgelateerde kwesties ingewikkelder is door de andere achterliggende processen. Maar ook bij burgers geldt dat bijvoorbeeld introductie van 'Diftar' en bijvoorbeeld het al dan niet op voorschotbasis innen van heffingen tot verschillen in werkprocessen en daarmee kosten- en beheersingsproblemen kan leiden.

Gezien de opmerkingen hierboven zou het te overwegen zijn om zowel bij de strategie van GBT als bij de opzet van de begroting veel zichtbaarder te maken welke dienstverlening burgers raakt en welke dienstverlening gericht is op bedrijven (inclusief zorg en woningcorporaties). Vervolgens kunnen dan ook kosten en baten van die verschillende activiteiten in beeld worden gebracht en waar nodig afwegingen worden gemaakt of bepaalde belastinginstrumenten niet tot dermate veel complexiteit leiden dat het de vraag is of die moeten worden gehandhaafd.

Een tweede punt dat wellicht aandacht behoeft is de doorlooptijd van klachten. Hier geldt een norm van 6 weken voor de afhandeling van de klacht. Gemiddeld voldoet GBT daar aan (jaarverslag, p. 27).

Maar opvallend zijn de verschillen tussen gemeenten. Voor vier van de vijf gemeenten waarvoor dit rapport is geschreven geldt dat de afhandeling van een klacht duidelijk langer duurt dan het gemiddelde van GBT. Met name voor Almelo en Hengelo geldt dat de doorlooptijden ten opzichte van de gegevens uit de jaarstukken 2016 (p. 22) zijn toegenomen. *Wellicht is dit aanleiding om vragen aan uw college te stellen waarom doorlooptijden voor klachten bij GBT zo lang zijn.*

Een derde punt is dat in de Quick Scan Verbonden Partijen 2017 opmerkingen zijn gemaakt over de inzichtelijkheid van prestaties, met name op het punt van openstaande vorderingen. We kunnen vaststellen dat GBT op dit punt meer inzicht heeft geleverd door aantallen openstaande vorderingen en bedragen te noemen. Daaruit is navolgende tabel af te leiden die laat zien dat bij de meeste gemeenten het aantal vorderingen nog oploopt en wat de gemiddelde bedragen per vordering zijn. Hier zit informatie in die u voor uw lokale oordeelsvorming kunt gebruiken. Zo is de stijging van openstaande vorderingen in Almelo groot en is in Oldenzaal juist de toename van het aantal openstaande vorderingen hoog.

**Tabel 4: Openstaande debiteuren GBT per gemeente (bron Jaarverslag, p. 14)**

	Aantallen (2016=100)	Gemiddeld bedrag 2016	Gemiddeld bedrag 2017	Gemiddeld bedrag (2016=100)
Almelo	101	€ 388	€ 576	148
Borne	93	€ 673	€ 503	75
Enschede	109	€ 386	€ 359	93
Hengelo	107	€ 379	€ 402	106
Oldenzaal	134	€ 366	€ 376	103

Uit dezelfde gegevens zijn ook indicatoren af te leiden over de ouderdom van de vorderingen. Daar zitten twee vragen in. Ten eerste kan de vraag worden gesteld hoe mogelijk oninbare vorderingen in dit overzicht zijn verwerkt. Immers hoe ouder de vordering, hoe groter de kans dat die niet meer zal worden betaald. Maar er zit ook een vraag in waarop u de prestaties van GBT zelf zou kunnen beoordelen. Dat er openstaande vorderingen uit 2017 en 2016 zijn (de twee meest recente jaren) hoeft geen probleem te zijn. Maar GBT zou wel kunnen worden aangesproken op het minimaliseren van het aantal openstaande vorderingen uit oudere jaren. Uit de gegevens op pagina 14 is af te leiden dat voor de vijf gemeenten ten minste 85% van de aantallen openstaande vorderingen betrekking heeft op de twee meest recente jaren.

Voor Dinkelland geldt dat deze gemeente niet deelneemt aan GBT. Gegevens zoals hierboven gepresenteerd zouden bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in de paragraaf lokale heffingen van de eigen gemeentelijke jaarrekening als aanvulling op het onderdeel kwijtscheldingsbeleid zoals dat in de jaarrekening 2016 is opgenomen.

*U zou uw college kunnen vragen met GBT af te spreken om een doelstelling te formuleren voor het percentage vorderingen dat ouder is dan 2 kalenderjaren.*

### 5.1.3 Effecten

Bij GBT is het niet heel erg zinnig om over maatschappelijke effecten te spreken. De kerntaak is vooralsnog het innen van belastingen voor de gemeenten.

## 5.2 Financieel resultaat 2017

Wanneer alle documenten naast elkaar worden gelegd valt op dat de lezer moet oppassen bij de presentatie van cijfers. Zo worden in de jaarstukken 2017 baten negatief weergegeven en lasten positief. In de begroting 2019 en in de gewijzigde begroting 2018 staan cijfers precies omgekeerd gepresenteerd. Alhoewel dit niet bepaald een thema is dat zich leent voor politieke oordeelsvorming is

het op zijn minst storend te noemen en draagt het niet bij aan snel begrip van cijfers. U zou uw college kunnen verzoeken om in de ambtelijke beoordelingsgroep voor gemeenschappelijke regelingen aandacht te besteden aan een in de tijd en over de gemeenschappelijke regelingen heen consistente presentatie van baten en lasten.

Het financieel resultaat van GBT in 2017 is k€ 279 negatief. Omdat GBT via een beroep op de reserves het tekort dicht, volgt voor geen van de gemeenten een na te betalen bedrag over 2017. Hierbij zij opgemerkt dat alleen van de deelnemers aan de gemeenschappelijke regelingen een nabetaling kan worden gevraagd. De contractopdrachten kennen geen nabetalingen. Let wel, er volgt geen nabetaling over 2017 maar in de begroting 2019 heeft het negatief resultaat van 2017 wél gevolgen.

Het resultaat op de *contractopdrachten* is niet heel scherp gepresenteerd. Het verschil tussen begroting en rekeningresultaat is een overschrijding van bijna € 5.000 (p. 43). Maar het financiële resultaat bij de jaarrekening is k€ 218 positief. Dat is alleen maar af te leiden uit de toelichtende tekst, niet uit de baten en lasten zelf. Verwacht mag worden dat bij contract-taken alle baten en lasten in een overzicht worden gepresenteerd. Ook dit is een punt dat wellicht aandacht verdient in de ambtelijke begeleidingsgroep gemeenschappelijke regelingen.

Naast deze meer algemene financiële opmerkingen volgen hieronder een paar meer specifieke financiële opmerkingen.

1. In principe is de jaarrekening van GBT een jaarrekening zonder de geldstromen die uit belastinginning ontstaan. In de balans is dat anders, en zijn bedragen die met belastingontvangsten te maken hebben wel opgenomen. Dat leidt er toe dat er bijvoorbeeld hoge bedragen bij het Rijk zijn geparkeerd (schatkistbankieren, p. 28, 29 en 35) en dat er hoge kortlopende schulden zijn. Welke bedragen nu betrekking hebben op belastingopbrengsten en welke op de bedrijfsvoering van de organisatie blijft onduidelijk. Het is te overwegen om aan te dringen op het expliciet in de toelichting onderscheid te maken tussen geldstromen die te maken hebben met de organisatie en de geldstromen die te maken hebben met de belastingopbrengsten zelf.
2. De software van GBT staat op de balans voor de periode dat er contracten voor het gebruik van de software zijn. Dat is op zichzelf geen probleem. De contracten kennen een relatief korte looptijd. De vraag is hoe GBT borgt dat zij voldoende onafhankelijk blijft van individuele leveranciers zodat bij een eventuele nieuwe aanbesteding de werkprocessen zonder problemen kunnen blijven doorgaan. Ook in de begroting 2019, p. 10 komt de relatie met de software leveranciers op een soortgelijke wijze aan de orde.
3. In vergelijking met de toelichtingen bij Regio Twente en de Veiligheidsregio is de verklaring van de verschillen in kosten summier.

### 5.3 Begroting 2019

Het merendeel van de zaken die in de begroting aan de orde komen zijn feitelijk al besproken bij de doelstellingen en prestaties van GBT. Op deze plaats resten vier financiële thema's die aandacht behoeven.

1. De begrotingwijziging 2018 is de plaats waar de echte veranderingen in de begroting staan en die ook doorwerken in 2019. Belangrijk zijn de privacymaatregelen, de proceskosten en de loon- en prijscompensatie. Samen leidt dit tot k€ 530 budgetverhoging waarvan ruim k€ 490 is toe te schrijven aan lonen en prijzen.
2. Met het voorstel om k€ 324 als eenmalige bijdrage voor het ophogen van de bestemmingsreserve tot 5% van de omzet wordt feitelijk alsnog het tekort 2017 in rekening gebracht. Voor het overige zit er in de begroting niet veel nieuws en zijn de veronderstellingen over loon- en prijscompensatie in lijn met de afspraken die ambtelijk voor alle gemeenschappelijke regelingen zijn gemaakt.
3. Het weerstandsvermogen wordt in de begroting alleen normatief besproken in die zin dat het bestuur van GBT vindt dat er eigen weerstandsvermogen moet zijn en dat de deelnemende gemeenten voorkeur geven aan het zelf dragen van de risico's (p. 9 begroting 2019).

Inhoudelijk worden er wel wat risico's benoemd, maar die worden niet in geld uitgedrukt. In de jaarrekening 2017 staat juist weer wel een bedrag van k€ 1.189 maar daar ontbreekt weer een toelichting van de opbouw van dit bedrag. Gezien de balans per eind 2017 is ongeveer 25% van het door GBT benoemde weerstandsvermogen beschikbaar (Bestemmingsreserve k€ 254). In dat licht bezien is een ophoging van de bestemmingsreserve verklaarbaar: ook daarna is nog maar ongeveer 50% van de onderkende risico's afgedekt. *Blijft staan dat u uw college kunt vragen om te bevorderen dat GBT een eenduidiger en gekwantificeerde analyse van de onderkende risico's maakt zodat u kunt afwegen of u als afzonderlijke gemeenten dat risico wilt dragen of middelen beschikbaar stelt zodat GBT zelf de risico's voor een substantieel deel kan dragen.*

4. De bijdragen van de twee contractgemeenten Bronkhorst en Berkelland lopen in de begrotingen 2018 en 2019 terug (p. 4 begroting 2019) ten opzichte van 2016 en 2017. Na 2019 blijven de bijdragen min of meer stabiel (p. 21 begroting 2019). Daar kan een contractuele verklaring voor zijn. Een uitgangspunt zou evenwel zijn dat de contracten met die gemeenten zodanig zijn opgezet dat ook zij een bijdrage leveren aan de loon- en prijsontwikkeling. Dat blijkt thans niet uit de voorliggende stukken.

## 6 RBT

De gemeenschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente is een bijzonder geval in de context van gemeenschappelijke regelingen. Bij alle andere gemeenschappelijke regelingen staat directe of indirecte dienstverlening aan burgers centraal. De ontwikkeling van een bedrijventerrein gaat niet over dienstverlening zelf, maar om het mogelijk maken van economische ontwikkeling. De overheid zorgt er daarbij voor dat via een grondexploitatie bouwrijp terrein beschikbaar komt voor bedrijven die zich op de ontwikkelde locatie willen vestigen. Daarvoor worden investeringen gedaan die zichzelf op termijn moeten terugverdienen. Jaarlijks terugkerende uitgaven zijn er wel, maar dat zijn relatief kleine bedragen.

Hierna wordt – vooral voor de nieuwe raadsleden – kort toegelicht hoe een grond exploitatie in elkaar zit. Pas daarna komt de beoordeling van de jaarstukken en van de begroting waar u formeel uw zienswijze op kunt geven.

Een onderneming doet een investering als die zich op termijn terugverdient door verkopen. Met een grondexploitatie doet de overheid in principe precies hetzelfde. Maar terugverdienen bij de overheid heeft een bredere betekenis dan bij een onderneming. Het gaat er om dat er *maatschappelijke* toegevoegde waarde wordt geleverd. Bij een grondexploitatie voor een bedrijventerrein wordt dat meestal verwoord in termen van economische ontwikkeling en extra werkgelegenheid. Daar komen we later nog op terug.

Net zoals bij een onderneming gaat bij een grond exploitatie de kost voor de baat uit. De overheid koopt grond van (meestal) landbouwers en zorgt ervoor dat die grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen. De uitgaven ontstaan vanaf het moment dat het idee voor de planontwikkeling ontstaat. De inkomsten komen pas veel later, wanneer grond wordt verkocht of in erfpacht wordt uitgegeven. Bovendien komen niet alle inkomsten tegelijkertijd, terwijl de uitgaven zich meestal in een relatief korte periode (enkele jaren) vanaf de start van het project worden gerealiseerd. De overheid schiet dus geld voor en krijgt het later terug.

De eenvoudigste redenering is nu dat al het geld dat is uitgegeven ook echt terug moet komen. Zou er een afzonderlijke bankrekening voor de grondexploitatie bestaan, dan geeft de overheid eerst geld uit: het banksaldo wordt negatief. Op termijn komen de betalingen van de gronduitgifte binnen en wordt het banksaldo weer aangevuld totdat de nul weer is bereikt. Daarna wordt het project afgesloten. Dit is een grondexploitatie in nominale bedragen.

De bovenstaande voorstelling van zaken is evenwel iets te eenvoudig. Als u nu geld op een bankrekening zet krijgt u – zij het heel weinig- toch een beetje rendement en groeit het bedrag op uw bankrekening. Dus als u in de toekomst een bepaald bedrag nodig heeft, zeg € 1.000, dan kunt u afhankelijk van de rentestand nu een kleiner bedrag sparen en met rente tot die € 1.000 laten groeien. Het bedrag dat u nu nodig heeft om bij 2% rente over 5 jaar over € 1.000 te beschikken is ongeveer € 900. Die € 900 noemen we de Contante Waarde van € 1.000 die u over 5 jaar heeft bij een rente van 2%. Deze rekenmethode is de rekenmethode die bij investeringsprojecten zoals een grondexploitatie wordt gehanteerd. Elk in een bepaald jaar uitgegeven of ontvangen bedrag wordt teruggerekend in geld van nu. De som van alle contante waardes van zowel uitgegeven als ontvangen geld wordt de Netto Contante Waarde (NCW) genoemd.

Op basis van de Netto Contante Waarde is een beslisregel voor investeringen te bepalen. Die luidt als volgt: als de Netto Contante Waarde van een project positief is, dan is het project economisch verstandig en uitvoerbaar. Deze beslisregel geldt ook voor overheidsinvesteringen. Bij overheidsinvesteringen is er nog wel een complicatie. Dat is dat het maatschappelijk effect dat bereikt moet worden zich misschien niet direct terug vertaalt in een geldstroom in het project zelf. Maar het effect is er wel en kan soms ook op geld worden gewaardeerd. Denk aan extra werkgelegenheid waardoor op bijstandsuitkeringen wordt bespaard.

Voor de beoordeling van een grondexploitatie zijn dus drie hoofdlijnen van belang:

1. De nominale bedragen die worden uitgegeven of ontvangen in enig jaar.
2. De Netto Contante Waarde (NCW) van de grondexploitatie: de waarde ervan uitgedrukt in geld van nu.
3. De maatschappelijke effecten die met de grondexploitatie moeten worden bereikt. Deze kunnen soms wel en soms niet in geld worden uitgedrukt.

De financiële regelgeving voor gemeenten stelt strenge eisen aan grondexploitaties die langer dan 10 jaar duren, omdat daar te veel onzekerheid in zit. Kort gezegd komt het er op neer dat een gemeente zich niet rijk mag rekenen aan opbrengsten die ver weg in de tijd liggen. Dat zijn beperkende voorwaarden die gedurende de loop van een project gevolgen kunnen hebben.

Met deze basiskennis in huis kunnen we nu gaan kijken naar de financiële documenten van het RBT. De opzet van de navolgende paragrafen is gezien het karakter van een grondexploitatie anders dan bij de bespreking van de andere gemeenschappelijke regelingen.

## 6.1 Algemene indruk

Het RBT ligt aan de westzijde van de A35 bij het knooppunt Azelo op de grens van Borne en Almelo. Het project richt zich op grootschalige bedrijven en wil extra werkgelegenheid creëren voor de regio.

Het project is een samenwerkingsverband tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo waarbij afspraken zijn gemaakt over risicodeling tussen de deelnemers. Het is een regionaal project met een belangrijke rol voor Almelo. De maatschappelijke effecten zijn niet aan de ene of de andere gemeente toe te wijzen.

In het verleden zijn er een aantal kritische rapporten over het RBT verschenen, met name omdat zich door de economische ontwikkelingen tegenvallers voordeden die voor rekening van de betrokken overheden kwamen. Met de stand van 31 december 2016 was een verlies op het project in termen van Contante Waarde ingerekend van € 24,7 mln. Dat bedrag is exclusief maatschappelijke effecten maar puur de technische grondexploitatie. De samenwerkingspartners hebben dat verlies al in hun eigen jaarstukken 2016 verwerkt. Dat bedrag is terug te vinden onder de post 'voorzieningen' in de balans van uw gemeente<sup>5</sup>. Dit betekent dat u voor de beoordeling van de jaarstukken 2017 en de begroting 2019 van RBT het financiële resultaat primair kunt beoordelen als de *verandering* ten opzichte van de laatst bekende situatie. Daarnaast wordt u geacht een oordeel te vormen over de jaarlijkse uitgaven voor het project en de verkoopwaarde van de grond. Dat is wezenlijk anders dan bij alle andere begrotingen waar u alle baten en lasten moet beoordelen en goedkeuren.

## 6.2 Prestaties

We beginnen deze paragraaf over prestaties met een korte beoordeling van de door RBT geformuleerde doelstellingen en kijken dan naar de tot nu toe gerealiseerde voortgang en prestaties.

### 6.2.1 De doelstellingen

Het doel van het RBT is het creëren van (additionele) werkgelegenheid in Twente door de vestiging van nieuwe bedrijven die voorheen niet in Twente waren gevestigd. Dat doel wordt gerealiseerd door het ontwikkelen en uitgeven van 180 hectare bedrijventerrein.

De grond wordt uitgegeven in erfpacht, al dan niet 'eeuwigdurend' afgekocht. Dat betekent in juridische zin dat de grond van het RBT blijft en dat de gevestigde bedrijven een economisch gebruiksrecht hebben en daarvoor betalen. Het tempo van uitgifte is sterk bepalend voor de uiteindelijke netto contante waarde van het project. Het RBT heeft een prognose van de gronduitgifte gemaakt met als veronderstelling dat tot en met 2021 7 ha per jaar wordt uitgegeven, tot en met 2027

<sup>5</sup> Almelo: p. 140 jaarrekening 2016, Borne, p. B-64 jaarrekening 2016, Hengelo, p. 100 en 156 maar minder expliciet; Enschede, p. 223 jaarrekening 2016



6 ha per jaar en vervolgens tot 2035 het restant in tranches van 3½ ha per jaar. Die veronderstelling is in het verleden extern getoetst en als plausibel beoordeeld.

## 6.2.2 De geleverde prestaties

Het jaar 2017 is een goed jaar voor RBT geweest omdat er meer grond is uitgegeven dan begroot en omdat er ook contracten liggen die aangeven dat de geraamde 7 ha per jaar tot 2021 al nagenoeg geheel vastligt. In die zin kan worden geconcludeerd dat de prestatie is geleverd.

Of alle prestaties zijn geleverd is een andere kwestie. De doelstellingen spreken over economische ontwikkeling en werkgelegenheid, maar dat wordt niet concreter gemaakt. Vanuit het perspectief van de maatschappelijke toegevoegde waarde zou dat wel wenselijk zijn. Om dat te doen grijpen we terug op het berekende verlies van, afgerond, € 25 mln. Het project heeft maatschappelijke toegevoegde waarde wanneer ook die € 25 mln op een of andere manier wordt terugverdiend. Met een vuistregel dat een bijstandsuikering per jaar circa € 12.000 kost wordt dat bedrag terugverdiend bij ongeveer 2.000 FTE extra werkgelegenheid over de hele looptijd van het project, ofwel ongeveer 110 FTE extra werkgelegenheid op jaarbasis over de hele looptijd van het project.

U zou bij uw college kunnen aandringen om RBT te verzoeken te rapporteren over de werkgelegenheid die in het park ontstaat voor mensen die voor het eerst of opnieuw toegang tot de arbeidsmarkt zoeken (jongeren, werklozen, bijstandsgerechtigden, migranten).

## 6.3 Financieel resultaat 2017

Zoals hierboven aangegeven is de gronduitgifte in 2017 boven verwachting geweest. Dat heeft een positief effect op de verwachte NCW. Daar staat tegenover dat de organisatie die het project aanstuurt versterkt moest worden. Dat leidt tot een uitgavenstijging in 2017 en de jaren daarna die in nominale termen over de hele looptijd per saldo € 2 mln bedraagt. Die meerkosten leiden er in combinatie met de versnelling van de gronduitgifte toe dat de NCW op het hele project per eind 2017 vrijwel onveranderd is. Verder is van belang dat een aantal investeringen is uitgesteld om beter te kunnen aansluiten bij de vraag naar de grond.

Bij projecten als deze is er altijd onzekerheid. Die onzekerheid is in geld uitgedrukt door een berekening te maken op basis van meevallende en tegenvallende ontwikkelingen en de belangrijkste risico's door te rekenen. De accountant heeft naar deze berekeningen gekeken en acht ze realistisch. Het is voor u van belang om te beseffen dat wanneer de voor de berekening te hanteren rente<sup>6</sup> stijgt, de huidige waarde van toekomstige inkomsten daalt en het tekort aan het eind van de ontwikkelperiode toeneemt. Het risico van ½% rentestijging wordt ingeschat op ongeveer € 3 mln (p. 29 jaarstukken).

Ondanks de positieve ontwikkeling zijn er een paar aandachtspunten te benoemen. De accountant maakt opmerkingen over het functioneren van de beheerorganisatie. Dat is vooral een zaak van het bestuur van het RBT, maar *u zou uw college kunnen verzoeken hier meer aandacht aan te besteden en ten minste het bestuur van het RBT tussentijds te laten terugkoppelen over de voortgang*. Uw college kan u als raad via een raadsinformatiebrief op de hoogte stellen van de voortgang en eventuele knelpunten.

In de tweede plaats geven de stukken niet gehele helderheid over de berekeningsgrondslag van de erfpacht canon. Er wordt op pagina 11 gesproken van marktconformiteit met een opslag voor kosten voor risico en administratie. Dit is belangrijk omdat wanneer een overheid activiteiten onderneemt die de markt raken, er sprake kan zijn van staatsteun. Bij de casus van de gronduitgifte

---

<sup>6</sup> In de regel volgt de rente die gehanteerd moet worden min of meer de marktontwikkelingen, zeker omdat met marktconforme prijzen voor erfpacht moet worden gewerkt.

2017 en de contractueel vastgelegde uitgiftes voor latere jaren wordt gesproken over een bijdrage uit het specifieke investeringsbudget (p. 24). Elders in de casus van de containerterminal (p.12) wordt gesproken over een lage erfpachtcanon in de beginfase die later zal worden gecompenseerd. Beide gevallen kunnen het dossier staatssteun raken en eventueel leiden tot claims wanneer er inderdaad sprake is van staatssteun. *De vraag die u in deze context aan uw college kunt meegeven is om het bestuur van RBT te laten toelichten op welke wijze de toetsing van de erfpachtcanon op het staatssteun dossier plaats vindt.*

Het derde en laatste punt betreft de constructie van de erfpacht zelf. Erfpacht houdt ook in dat de uitgegeven grond juridisch eigendom blijft van het RBT. Dat heeft voordelen in termen van zeggenschap, maar kent ook een risico. Het afgelopen decennium heeft laten zien dat bedrijfsgebouwen sneller in waarde dalen dan in de periode daarvoor. Dat heeft te maken met marktontwikkelingen, maar ook met het vraagstuk van verduurzaming. Er komt wellicht een moment dat bedrijven de ontwikkelde locatie verlaten en hun panden niet meer kunnen doorverkopen. Dan blijft de juridische eigenaar van de grond zitten met het probleem van een niet herontwikkelbaar terrein. De dan levende generaties dragen dan mogelijk kosten van een project waar ze zelf geen maatschappelijke baten meer uit kunnen halen. *U zou via uw college het bestuur van het RBT de vraag kunnen voorleggen welke bepalingen er in de erfpachtcontracten zijn opgenomen over de teruglevering van het economisch eigendom van de grond.* Mochten dergelijke bepalingen er niet zijn, dan kan het RBT worden verzocht een analyse te maken van de wenselijkheid om dergelijke bepalingen alsnog in de erfpachtcontracten op te nemen.

## 6.4 Begroting 2019

De begroting van RBT weerspiegelt de planuitvoering in 2019 op basis van de huidige inzichten. De volgende zaken vallen daarbij op.

1. Opvallend is dat in de begroting 2019 (p. 6) geen rekening wordt gehouden met een mutatie 'onderhanden werk' ofwel verandering van grond in beheer naar uitgegeven grond. Gelet op het contract met een grote afnemer, zou dat wel in de lijn van de verwachting liggen.
2. Het uitstel van investeringen voor parkmanagement is in de jaarrekening (p. 10) toegelicht. In de begroting 2019 is het bedrag voor investeringen parkmanagement voor het jaar 2018 ongeveer € 1 mln lager (p. 7) dan het bedrag van de in 2017 uitgestelde investeringen en staat nog een kleine investering gepland in 2022.
3. De projectkaart in de begroting (titelblad) laat een paar erg onregelmatige of kleine restpercelen zien (voorbeeld: het kleine reststuk boven de in optie genomen tranche 3). Onduidelijk is of in de begroting rekening wordt gehouden met eventueel onuitgeefbare restpercelen en hoe dat invloed heeft op de NCW van het gehele project.
4. De uitgifte van grond in 2017 laat zien dat gronduitgifte soms ook snel kan gaan. Maar wellicht zijn er grenzen aan de managementcapaciteit van RBT. Kan de RBT organisatie in het geval dat er een gegadigde komt voor een hele jaartranche of meer borgen dat er ook daadwerkelijk geleverd kan worden?
5. De toegenomen aandacht voor duurzaamheid en het aangekondigde versnelde einde van gasproductie in Nederland kan gevolgen hebben voor de investeringen die in de infrastructuur van RBT zijn of nog moeten worden gedaan. Heeft het bestuur van RBT een analyse gemaakt van de gevolgen van het veranderende energiebeleid voor de inmiddels aangelegde of nog aan te leggen energie-infrastructuur?

## 7 OLCT

Het Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT) is de houdstermaatschappij van Crematoria Twente BV. De begroting gaat over de houdstermaatschappij, niet over de BV waarbinnen de bedrijfsvoering wordt georganiseerd. Dergelijke constructies komen overigens wel vaker voor, zoals bij Soweco in Almelo. Een gevolg van deze constructie is dat uw gemeente geen aandeelhouder is zoals bij Twence, maar alleen invloed heeft op de houdstermaatschappij.

De stukken van de houdstermaatschappij laten alleen de financiële resultaten van het OLCT zien, niet van de onderliggende BV. Dat heeft ook te maken met de boekhoudregels van gemeenten waardoor de winst van de BV niet wordt verwerkt in de jaarrekening van de holding. De onderliggende BV is volgens de boekhoudregels voor de gemeenschappelijke regeling wel als een verbonden partij omdat er een bestuurlijk en een financieel belang mee is gemoeid. OLCT zegt dat zelf ook op pagina 4 van de jaarrekening 2017. Dat betekent dat in de jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling toelichtingen op de verbonden partij moeten worden gegeven. Daarbij zijn ook eisen gesteld aan financiële informatie. Die informatie ontbreekt in de begrotingsdocumenten van de gemeenschappelijke regeling OLCT. Zie bijvoorbeeld bij de Regio Twente bladzijde 51 en verder voor hoe het wel moet.

Er kan worden vastgesteld dat de afgesproken dividenden van € 375k vanaf 2017 worden gerealiseerd c.q. in de navolgende begrotingen zijn opgenomen. In de jaarrekening OLCT 2017 wordt aangegeven dat dit bedrag daadwerkelijk is ontvangen van de BV en na aftrek van kosten wordt uitbetaald aan de deelnemende gemeenten. Toch zijn er wel vragen vanuit bestuurlijk perspectief te stellen.

5. Als we naar de 6 gemeenschappelijke regelingen kijken, is bij OLCT de maatschappelijke toegevoegde waarde het onduidelijkst. Het lijkt niet verder te gaan dan het in stand houden van het crematorium en jaarlijks dividend te laten uitbetalen.
6. Hoe verhoudt de dividenduitkering zich tot de winst van de BV. Nergens is vast te stellen of de BV geld oppot of juist inteert omdat het afgesproken dividend moet worden uitgekeerd. Uw college kan het bestuur van OLCT vragen in de toekomst in het jaarverslag op hoofdlijnen het financiële resultaat van de BV toe te lichten en de informatie die over gemeenschappelijke regelingen vereist is in de begroting en rekening op te nemen.
7. De doelstelling wordt geformuleerd als 'het zorgen voor continuïteit en kwaliteit van een crematoriumvoorziening in het verzorgingsgebied'. Uw vraag richting college zou kunnen zijn om een gericht onderzoek te doen naar de toegevoegde publieke waarde van deze voorziening.
8. Op pagina 3 van de begroting van OLCT wordt gesproken van de vestiging van een concurrent in het verzorgingsgebied. Daarmee vervalt de monopoliepositie van OLCT. Dat hoeft niet erg te zijn, maar vereist wel actiever toezicht op de dienstverlening. Concreet zou hier de vraag aan uw college kunnen zijn hoe het bestuur van het OLCT het marktaandeel van de BV monitort en daarop, indien nodig, bijstuurt.

