

Aan:

De gemeenteraden en colleges van de gemeenten:
Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen,
Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal,
Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden

Cc: besturen van de Gemeenschappelijke Regelingen

Datum
7 mei 2025

Uw kenmerk

Uw brief van

Ons kenmerk

Onderwerp
QuickScan jaarstukken Gemeenschappelijke Regelingen 2025

Behandeld door
N. van Proosdij

Geachte leden van de raden en colleges,

Hierbij ontvangt u de QuickScan Gemeenschappelijke Regelingen 2025. Deze QuickScan is uitgevoerd in opdracht van de samenwerkende rekenkamers van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Daarmee doen alle 14 Twentse gemeentes mee. De QuickScan is uitgevoerd door Johan de Kruijf, lid van de Rekenkamer Noordoost Twente.

Inhoud

Deze QuickScan biedt u als raadslid van een onafhankelijke, kritische blik op de jaarrekeningen en voorlopige begrotingen van een aantal gemeenschappelijke regelingen waarin uw gemeente deelneemt.

De gemeenschappelijke regelingen bieden deze jaarstukken 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 jaarstukken van de volgende Gemeenschappelijke Regelingen:

- Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (GBTwente)
- Omgevingsdienst Twente (ODT)
- Openbaar Lichaam Crematoria Twente (OLCT)
- Recreatieschap Twente
- SamenTwente
- Stadsbank Oost-Nederland (SON)
- Veiligheidsregio Twente (VRT)
- Port of Twente/Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT)
- Sociaal Werkleerbedrijf Midden Twente (SWB)
- Technology Base Twente

Een afschrift van deze brief en de QuickScan wordt gestuurd aan de besturen van de bij de QuickScan betrokken Gemeenschappelijke Regelingen.

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(raden) afneemt.

Elk jaar ontvangen de gemeenten die deelnemen in een gemeenschappelijke regeling, de jaarrekening en voorlopige begroting van die betreffende regeling. Volgens art. 34b van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) moet dat sinds 2024 in de eerste week van april gebeuren. Colleges en/of gemeenteraden kunnen vervolgens – indien gewenst – een zienswijze indienen of wensen, bedenkingen en/of gedachten uiten ten aanzien van deze stukken. Het college van B&W kan de raad adviseren om op een bepaalde manier op de stukken te reageren. Mogelijk heeft u bij het aanbieden van de jaarstukken al een reactie van uw college ontvangen, of ontvangt u die binnenkort.

QuickScan als hulpmiddel

Per gemeenschappelijke regeling bevat de QuickScan een korte analyse en suggesties voor vragen die u aan uw college kunt stellen. De rekenkamers vinden het belangrijk om u vanuit governance perspectief een onafhankelijke, kritische en externe blik op de jaarstukken te bieden. Daarvoor is deze QuickScan bedoeld. De QuickScan is daarmee aanvullend ten opzichte van een eventueel collegeadvies. In de QuickScan gaat het vooral om verantwoorden (jaarrekeningen 2024) en sturen (begrotingen 2025), terwijl u ook kunt nagaan of het college zijn beheersmatige en toezichhoudende taak goed vervult.

De samenwerkende Twentse Rekenkamers nodigen u uit om ook uw eigen inzichten te verwerven, bijvoorbeeld door het stellen van (technische) vragen of door een eigen (fractie- of raads)specialist te raadplegen.

Uw rol

In de komende weken komen de jaarstukken in uw gemeenteraad aan de orde. De griffie van uw gemeente kan u meer vertellen over het moment en de manier waarop dat in uw gemeente gebeurt. Hierbij kunt u de reactie van uw eigen college en deze QuickScan gebruiken. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraden zelf óf en op welke punten deze een zienswijze willen 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 één van de initiërende lokale rekenkamers.

Presentatie quick scan – 20 mei in Hengelo

Op dinsdag 20 mei om 19:00 vindt een presentatie plaats van de quick scan in de raadzaal van de gemeente Hengelo. De presentatie wordt verzorgd door Johan de Kruijf. Alle Twentse raadsleden zijn hierbij van harte welkom. Er is volop ruimte om vragen te stellen.

We verzoeken u vriendelijk om zich aan te melden voor deze bijeenkomst, heel graag uiterlijk vrijdag 16 mei, via rekenkamer@enschede.nl. Wilt u bij uw aanmelding ook uw eventuele vragen al vermelden? Dan kunnen deze zoveel mogelijk meegenomen worden in de presentatie. Vragen die niet beantwoord kunnen worden tijdens de bijeenkomst, worden achteraf schriftelijk beantwoord.

Indien u vragen hebt over deze QuickScan en het proces, dan kunt u contact opnemen via rekenkamer@enschede.nl.

Met vriendelijke groet,

Namens de (Rekenkamers van de) gemeente Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden

Louis Rings
Voorzitter rekenkamer Hengelo



Quick scan gemeenschappelijke regelingen 2025

met erratum

In opdracht van de Rekenkamers van Almelo, Dinkelland, Enschede,
Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen,
Borne, Hellendoorn,
Rijssen-Holten, Twenterand en Wierden.



J.A.M. de Kruijf

7 mei 2025

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
2 Samenvatting.....	3
2.1 Algemeen.....	3
2.2 GBTwente.....	4
2.3 Omgevingsdienst.....	4
2.4 OLCT.....	4
2.5 Recreatieschap.....	4
2.6 Samen Twente.....	5
2.7 Stadsbank.....	5
2.8 Veiligheidsregio.....	6
2.9 Technology Base.....	6
2.10 SWB.....	6
2.11 Port of Twente/RBT.....	6
3 Overstijgende onderwerpen.....	6
3.1 Maatwerk en kerntaken.....	6
3.2 Specifieke uitkeringen en geoormerkte bijdragen.....	7
3.3 Personeel.....	8
3.4 Structurele lasten en baten.....	8
3.5 ICT.....	9
4 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers.....	10
4.1 GBTwente.....	10
4.2 Omgevingsdienst Twente.....	11
4.3 Crematorium (OLCT).....	13
4.4 Recreatieschap Twente.....	14
4.5 Samen Twente.....	15
4.6 Stadsbank Oost Nederland (SON).....	18
4.7 Veiligheidsregio Twente.....	20
5 Gemeenschappelijke regelingen met enkele deelnemers.....	22
5.1 Technology Base Twente.....	22
5.2 SWB.....	23
5.3 Regionale Bedrijventerreinen (RBT-1 en 2).....	24

1 Inleiding

Voor u ligt de, in opdracht van de gezamenlijke Twentse rekenkamers gemaakte, quick scan bij de documenten van de Twentse gemeenschappelijke regelingen (GRn). Dit jaar is het gelukt om bij de concept tekst voor ambtelijk wederhoor voor te leggen. Dat is alleen voor OLCt en RBT niet gedaan. Iedereen heeft gereageerd, deels bestuurlijk, deels feitelijk. De feitelijke informatie is in de tekst verwerkt. De auteur dankt de medewerkers van de GRn die in staat waren om snel te reageren.

Met de wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn kadernota's ter voorbereiding op de begroting belangrijker geworden. Bij de stukken die voor deze quick scan zijn beoordeeld waren voor de meeste organisaties ook kadernota's toegevoegd. Omdat die stukken lang niet allemaal gedateerd zijn, is moeilijk vast te stellen wanneer ze aan de gemeenteraden zijn aangeboden. Dat is van belang omdat een vroeg aangeboden kadernota nog ruimte biedt om uw college van B&W opmerkingen mee te geven over voorgenomen beleid van een gemeenschappelijke regeling. Soms bieden gemeenschappelijke regelingen ook aan een of meerdere bijeenkomsten over het toe voeren beleid voor raadsleden te organiseren. Ook dat is een gelegenheid om uw inbreng mee te geven. Maak daar gebruik van, er is weinig verschil tussen de hoofdlijnen van onderwerpen in de kadernota's en de uiteindelijke begrotingen. Maak, waar nodig, ook afspraken met uw griffie om alert te zijn op dit soort documenten.

Los van de bevindingen over de individuele organisaties zijn er ook een aantal bevindingen die meer overstijgend lijken te zijn. De opzet van het document is als volgt. In hoofdstuk 2 staat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. In hoofdstuk 3 is aandacht voor de algemene onderwerpen. Daarna volgen in hoofdstuk 4 de bevindingen over GRn waar alle Twentse gemeenten aan deelnemen. Hoofdstuk 5 sluit af met bevindingen over die samenwerkingsverbanden waar slechts een beperkt aantal gemeenten aan deelneemt.

2 Samenvatting

In dit hoofdstuk staan de kernpunten uit de bevindingen.

2.1 Algemeen

- De grondslag voor de raming van personeelskosten in de verschillende stukken is niet uniform.

- Inzicht in meerjarige of structurele doorwerking van mee- en tegenvallers ontbreekt of is niet helder.
- Aandacht aan de juiste verantwoording van bijdragen voor specifieke doelen is van belang om de cijfers te kunnen begrijpen.
- Bij gegevensuitwisseling blijven gemeenten verantwoordelijk voor beheer en gebruik van die data. Zorg dat dit is geborgd.
- Verschillende organisaties denken na over de inzet van kunstmatige intelligentie (AI). Een algemeen kader daarvoor ontbreekt.
- Op het niveau van de individuele gemeente: ga na of maatwerk echt nodig is of dat werken met enkele keuzepakketten van te leveren diensten voordelen biedt.

2.2 GBTwente

- Er is enerzijds sprake van onderbezetting van personeel, anderzijds wordt er bezuinigd op het budget voor inhuur. Welke gevolgen heeft dat voor de dienstverlening?
- Er zijn gesprekken gaande met Berkelland en Bronckhorst over deelname aan de Gemeenschappelijke Regeling. Vijf Twentse gemeenten doen nog niet mee.

2.3 Omgevingsdienst

- Maak inzichtelijker wat het takenpakket van ODT is en wat gemeenten zelf nog doen op het gebied van bouw- en milieutoezicht.
- Hoe verhouden inzet voor externe opdrachten en tekort aan personeel voor reguliere taken zich tot elkaar?
- Verwerken van rente-opbrengsten in de tarieven is een risico voor de stabiliteit van tarieven.
- Er wordt in 2026 geen geld beschikbaar gesteld voor de voorbereiding op de Kader-richtlijn Water. Dat is een politieke keuze.
- Op het niveau van de individuele gemeente: ODT geeft het signaal af dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om milieuleges in te zetten.

2.4 OLCT

- Er staat druk op de resultaten op lange termijn, zichtbaar in een daling van de werkelijk aan OLCT uit te keren dividenden. Gemeenten merken daar nog niets van. Maar wat is het handelingsperspectief?

2.5 Recreatieschap

- Er wordt geen rekening meer gehouden met inkomsten uit een mogelijk bungalowpark bij het Rutbeek.

- De parkeertarieven worden verhoogd en op die manier wordt de nog resterende financiële taakstelling ingevuld.
- Er zijn hoge ambities in de begroting geformuleerd. De gevolgen voor de budgetten zijn niet benoemd.
- Sommige gemeenten zijn in gesprek met het recreatieschap om onderhoud van toeristische fietspaden te laten overnemen. Ga na of u als raad hierover bent geïnformeerd.

2.6 Samen Twente

- Veilig Thuis Twente heeft knelpunten in de formatie. Tegelijkertijd wordt er ingezet op extra geld om de wettelijke taken te kunnen uitvoeren. Of dat lukt zal afhangen van het invullen van de benodigde capaciteit.
- Er is in de begroting geen rekening gehouden met rente uit schatkistbankieren, terwijl er vermoedelijk wel renteopbrengsten zijn. Dat heeft effect op de gemeentelijke bijdragen.
- Er is inhoudelijk geen aandacht voor het thema zorgfraude.
- Er is inhoudelijk geen aandacht voor arbeidsmigranten die (nog) niet zijn geregistreerd. Hier zijn mogelijk ook risico's op infectieziekten.
- Er zijn problemen gesignaleerd rondom de beschikbaarheid van gezinshuizen. Onduidelijk is of dat komt door lokalen (regionale) keuzes of door landelijk beleid.
- Voor gemeenten die het aangaat valt het op dat de ambities van de Coalition of the Willing kennelijk niet worden gerealiseerd. Er is onderbenutting van de budgetten.

2.7 Stadsbank

- De Stadsbank voegt het resultaat 2024 toe aan het eigen vermogen terwijl tegelijkertijd discussie wordt gevoerd over verlagen van de norm voor het weerstandsvermogen. Alhoewel de keuze van de Stadsbank over resultaatbestemming formeel juist is, kan dit onderwerp van politieke discussie zijn.
- Het thema schuldhulp en detentie komt voor het eerst aan de orde. Ligt de oorzaak van problemen bij het stopzetten van uitkeringen aan gedetineerden terwijl vaste lasten wel doorlopen?
- Er is in de begroting geen rekening gehouden met rente uit schatkistbankieren, terwijl er vermoedelijk wel renteopbrengsten zijn. Dat heeft effect op de gemeentelijke bijdragen.
- Bij gemeenten met minder dan 10 inwoners met een lening bij de Stadsbank of gemeenten waar de gemiddelde lening meer dan € 3.200 is, kan aanleiding zijn om lokaal te vragen of het systeem van vroegsignalering van schulden voldoende werkt.

2.8 Veiligheidsregio

- Er is een knelpunt rondom inzet van vrijwilligers met name in Almelo en Hengelo. Is er discussie gevoerd over het alternatief van inzetten van meer beroepskrachten?
- Past het teruggeven van nog overgebleven middelen voor versterking van de crisis-beheersing aan de deelnemers wel als er sprake is van een specifieke uitkering?

2.9 Technology Base

- De vertraging van de grondexploitatie met 5 jaar leidt tot een verlies van € 6,0 mln.
- Blijf de uitkomsten van het proces van de concessieverlening en de renovatie van de landingsbaan kritisch volgen.

2.10 SWB

- Er ligt een *verzoek om samenwerking* van Oldenzaal en Losser. Daarvoor worden ook gesprekken gevoerd over samenwerking met de DCW in Enschede.
- Is het beleid voor groot onderhoud van vastgoed uit 2010 nog houdbaar?

2.11 Port of Twente/RBT

- De deelnemers krijgen waarschijnlijk geïnvesteerd geld terug uit de opheffing van RBT-1. Het is aan de politiek om over de inzet daarvan te besluiten. Vanuit een bedrijfseconomische invalshoek is het logisch om dat in te zetten voor aflossing van leningen of nieuwe investeringen. Uiteindelijk is dit een politieke keuze.
- RBT-2: Denk goed na over de gevolgen van twee verschillende gronduitgifte regimes in een samenhangend bedrijvenpark. In RBT-1 is sprake van erfpacht, in RBT-2 is waarschijnlijk sprake van verkoop van de grond. Dat kan op termijn voor problemen in zeggenschap van de betrokken gemeenten zorgen.

3 Overstijgende onderwerpen

In dit hoofdstuk staan vijf thema's die voor meerdere gemeenschappelijke regelingen van belang zijn. De eerste twee gaan over politieke keuzes, de drie overige gaan meer over inzicht en bedrijfsvoering.

3.1 Maatwerk en kerntaken

Onder andere GBTwente en Samen Twente hebben een kerntakendiscussie laten uitvoeren. Bij Samen Twente zijn daarvoor ook bijeenkomsten met raadsleden gevoerd. De conclusie bij GBTwente is dat er nagenoeg alleen wettelijke taken worden uitgevoerd. Bij Samen Twente is extra inzet op Veilig Thuis (VTT) nodig. Op sommige plaatsen (bijvoorbeeld ODT) worden voorstellen gedaan om processen anders in te richten. Dit raakt ook aan gemeentelijke keuzes: hoe meer harmonisatie van processen, hoe goedkoper de uitvoering kan zijn.

Dit is onder andere relevant omdat ODT¹ benoemt dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid voor milieuleges. Die zouden naar alle waarschijnlijkheid bij GBTwente moeten worden uitgevoerd.

Uniforme processen of keuzemenu's zoals bij de Stadsbank zeggen iets over werkwijzen en grondslagen voor berekeningen. De hoogte van tarieven of bijdragen is nog steeds een lokaal besluit. Daar waar gemeenteraden toch maatwerk willen en waar Samen Twente naar verwijst, zou uit de begrotingen en jaarverantwoordingen van de gemeenschappelijke regelingen mogen blijken dat die maatwerkoplossingen kostendekkend worden gedeclareerd bij de opdrachtgever.

3.2 Specifieke uitkeringen en geormerkte bijdragen

Bij verschillende Gemeenschappelijke Regelingen is sprake van verwijzingen naar specifieke uitkeringen van het Rijk of bijdragen van gemeenten met een bepaald doel. Als voorbeelden zijn hier de bijdragen van gemeenten voor de vernieuwing van de beschoeiing van het Hulsbeek en het Rutbeek (Recreatieschap) en de zogenaamde Versterkingsgelden (Veiligheidsregio). De Omgevingsdienst Twente en Samen Twente ontvangen eveneens specifieke uitkeringen. In de meeste gevallen is er een bestedingsplicht voor een bepaald doel, al dan niet gecombineerd met een plicht om niet bestede middelen terug te betalen aan de partij die middelen beschikbaar stelde. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop niet bestede middelen kunnen worden verantwoord. Formeel is het zo dat er sprake is van vooruit ontvangen bedragen, er is immers een bestedingsdoel dat nog niet is gerealiseerd.² Zolang het geld niet is uitgegeven is het daarmee feitelijk een schuld aan degene die het geld beschikbaar heeft gesteld. Het niet bestede deel verantwoorden als een bestemmingsreserve is niet passend omdat het bestuur bij een reserve altijd kan kiezen om die anders te gebruiken. Verantwoorden als bestemmingsreserve heeft nog een ander effect, namelijk dat de middelen tellen als eigen vermogen in plaats van als schuld. Daarmee lijkt de organisatie rijker dan die feitelijk is. Bij analyses van financiën van verbonden partijen op landelijk niveau leidt dat tot onjuiste weergave van de werkelijkheid en kan aanleiding zijn om taakstellingen op te leggen. Op de juiste manier verantwoorden van specifieke uitkeringen en andere doeluitkeringen is daarmee van groot belang.

De hierboven benoemde voorbeelden zijn in de jaarrekeningen van de organisaties via de rekening van baten en lasten verwerkt en als 'voordeel' gepresenteerd. Bij de Veiligheidsregio wordt dat 'voordeel' aan deelnemers teruggegeven (Aanbiedingsbrief jaarrekening). Ook bij Samen Twente zijn in teksten (bijvoorbeeld p. 66 over de GGD) aanwijzingen te vinden

¹ Aanbiedingsbrief Kadernota ODT

² BBV artikel 49, eerste lid, onderdeel b.

dat de handelwijze zoals bij Veiligheidsregio wordt gevolgd. De toelichting en verantwoording die de Omgevingsdienst heeft opgesteld is wel transparant, specifieke uitkeringen zijn expliciet benoemd in de toelichting op de balans (p. 31 Jaarrekening).

De rekenkamers zijn zich er van bewust dat dit een vrij technische opmerking is. Tegelijkertijd gaat dit bestuurlijk over de vraag of er keuzeruimte is. Op landelijk niveau is het van belang voor de beeldvorming over vermogensposities van gemeenschappelijke regelingen.

3.3 Personeel

Vorig jaar is in de quick scan stilgestaan bij de ramingen voor de personeelskosten. De basis met centrale afspraken over loon-ontwikkeling is goed en is ook nu terug te zien. Tegelijkertijd werd aangegeven dat er ruimte voor verbetering was. Die verbetering zit op twee punten. Inzicht in de officiële formatie en de gemiddelde bezetting over het hele jaar helpt om duidelijk te krijgen hoe groot de capaciteitsproblemen in de verschillende organisaties zijn. Het tweede punt, over de grondslag van de personeelskosten, gaat over de vraag met welk uitgangspunt er wordt gerekend. Zowel in 2024 als nu blijkt dat elke organisatie daar anders mee omgaat. Dat heeft gevolgen voor de verschillen die in een later stadium ontstaan. Eenvoudig gezegd: een organisatie met 100 FTE die begroot op basis van het maximum van schaal 10 is ongeveer k€³ 200 duurder uit dan wanneer wordt begroot op basis van het maximum van schaal 10 minus 1 salaristrede. Zeker in relatief jonge organisaties kan dat tot vrij veel budgettaire ruimte leiden die wellicht niet nodig is. Er zijn ook organisaties die begroten op basis van de werkelijke bezetting op enig moment, al dan niet met een schatting voor de in te vullen vacatures. Dat is mogelijk heel nauwkeurig maar complex. Ook dan zijn verschillen tussen begroting en realisatie niet uit te sluiten.

De rekenkamers hebben zich niet verdiept in de manier waarop de gemeenten zelf hun salarissen begroten. Het valt zeker niet uit te sluiten dat ook daar verschillen zoals hierboven beschreven voorkomen. In het licht van de druk op financiële middelen van gemeenten en daarmee ook op die van gemeenschappelijke regelingen kan een kritische blik en mogelijk harmonisatie van uitgangspunten voor de begrotingsraming wellicht wat financiële ruimte scheppen.

3.4 Structurele lasten en baten

Onder andere Samen Twente en de Veiligheidsregio laten in hun financiële verschillenanalyses zien of de afwijking eenmalig, meerjarig of structureel doorwerkt. Samen Twente doet dat in geld, bij de Veiligheidsregio is het grafisch in het eerste hoofdstuk van de jaarrekening weergegeven. Het is een hulpmiddel dat volksvertegenwoordigers en bestuurders snel

³ k€ staat voor € 1.000

in staat stelt te doorgronden of een bepaalde ontwikkeling langer gaat doorwerken. Men hoeft dan niet te zoeken in de hele technische verplichte bijlage over incidentele baten en lasten aan het slot van jaarstukken. Ook dit zijn voorbeelden waar andere gemeenschappelijke regelingen en mogelijk ook gemeente zelf inspiratie uit kunnen opdoen om hun eigen financiële resultaten transparanter te maken.

3.5 ICT

Het thema ICT komt regelmatig terug in quick scans. Dat is dit jaar niet anders, zonder ICT is goede uitvoering van taken niet meer mogelijk. Hieronder staan een paar onderwerpen die organisatie overstijgend van aandacht verdienen.

Ten eerste komt door wereldwijde ontwikkelingen de vraag op of de afhankelijkheid van de grote Amerikaanse spelers voor software en opslag van gegevens nog wel houdbaar is. Ook op landelijk niveau heeft dit onderwerp aandacht van de Staatssecretaris voor Digitale Zaken. Bezie of het op dit thema mogelijk is samen naar creatieve oplossingen te zoeken.⁴

Ten tweede heeft de [Rekenkamer Enschede](#) onderzoek laten doen naar gegevensuitwisseling tussen gemeente en samenwerkingspartners. Belangrijke punten waren dat niet iedereen zich bewust is van wat er bij gegevensuitwisseling komt kijken en dat de gemeente juridisch verantwoordelijk blijft voor gegevensverwerking ook als derden dat doen. Dit gaat alle gemeenten en samenwerkingspartners, waaronder Gemeenschappelijke Regelingen, aan.

Ten derde benoemen meerdere Gemeenschappelijke Regelingen dat ze nadenken over de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) voor hun werkprocessen. In de teksten zijn geen aanwijzingen te vinden over bestuurlijke besluitvorming over inzet van AI, bijvoorbeeld in de zin van een wel/niet doen besluit bij een concreet voorstel. Is het denkbaar om op dit onderwerp een algemeen kader voor omgang met AI in de regio te ontwikkelen en met de gemeenteraden te delen? Ook op dit punt is onlangs door de [Rekenkamer Enschede](#) een rapport gepubliceerd. Vermoedelijk kan eenzelfde redenering ook worden gemaakt voor het gebruik van algoritmen.

Tot slot een opmerking over digitalisering en schaalvoordelen. Het gebruik van software, de inrichting van opslagmogelijkheden voor data en de steeds hogere eisen aan beveiliging zorgen ervoor dat de kostenstructuur van organisaties lijkt te gaan veranderen. Bij ICT maakt het niet zo veel uit of er nu bij wijze van spreken 10.000 of 100.000 aanvragen door een systeem lopen, het overgrote deel van de kosten zijn eigenlijk jaarlijkse vaste kosten. Dat heeft gevolgen voor de mogelijkheden om te sturen op kosten. Simpelweg meer of minder inzetten levert nauwelijks iets op. Uittreden of juist deelnemen van nieuwe partijen aan

⁴ Deze quick scan is gemaakt met het softwarepakket LibreOffice, een open source toepassing.

een bepaalde ICT oplossing zorgt dat die vaste kosten over meer of minder deelnemers worden gespreid. Het gaat hier vooral om te benadrukken dat de sturing op budgetten anders wordt en er feitelijk minder keuzeruimte voor bestuurders overblijft om middelen anders in te zetten.

4 Gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemers

In dit hoofdstuk staan bevindingen over de gemeenschappelijke regelingen waar alle of de meeste Twentse gemeenten aan deelnemen. Anders dan vorig jaar is er dit jaar geen document van Euregio.

In algemene zin is te zien dat de aangeboden begrotingen in lijn zijn met de voornemens uit de kadernota's. In deze quick scan is niet nagegaan of en hoe kadernota's aan de verschillende gemeenteraden zijn aangeboden. Wel zijn er op diverse plaatsen verwijzingen te vinden naar gesprekken over kerntaken of andere vormen van besluitvorming waar raadsleden hun inbreng konden geven. U staat als raad nu voor het moment waarop u formele zienswijzen kunt indienen. Maar benut ook de kansen die er vaak eerder in het jaar zijn om van gedachten te wisselen met de besturen en directies van de gemeenschappelijke regelingen. Dat maakt het draagvlak voor voorstellen die er vanuit de verschillende organisaties komen alleen maar groter.

4.1 GBTwente

GBTwente is verantwoordelijk voor de belastingheffing voor de deelnemende gemeenten. Een al jaren spelend probleem is het indienen van bezwaarschriften door commerciële partijen. Uit de stukken blijkt dat dit vraagstuk door recente gerechtelijke uitspraken nog niet is opgelost, ondanks wetswijzigingen.

Het belangrijkste punt in deze begroting is de aankondiging dat wordt gewerkt aan toetreding van Berkelland en Bronckhorst tot de gemeenschappelijke regeling. GBTwente voert overigens al sinds 2016 op contractbasis de belastinginning voor deze gemeenten uit. Op enig moment zal toetreding besluitvorming van de huidige deelnemers vragen. In de ambtelijke reactie op dit punt is aangegeven dat er geen efficiëntie voordelen uit voorgenomen toetreding te verwachten zijn.

Financieel gezien is 2024 een goed jaar geweest. In het jaarverslag is een overschot van € 1,2 miljoen (mln.) verantwoord. Deels komt dat omdat er in de oorspronkelijke begroting nog geen rekening was gehouden met rente-opbrengsten (€ 0,7 mln.). Daarnaast is er een resultaat op de taakuitvoering.

In het voorstel bij de jaarstukken staat dat € 1,7 mln. zal worden teruggegeven aan de GR-deelnemers. Dat is toegelicht onder punt B. van het voorstel. Eenvoudig gezegd krijgen de deelnemers k€ 878 terug die in 2023 apart waren gezet voor tegenvallers. Dat komt bovenop het resultaat van k€ 1.233 over 2024. Vervolgens gaat daar nog k€ 370 van af voor nog uit te voeren projecten in 2025 en wordt k€ 17 gebruikt voor versterking van het vermogen van GBTwente.

Begrotingstechnisch zijn er daarnaast twee aandachtspunten te benoemen. Ten eerste blijkt uit de jaarstukken (p. 28) dat er eind 2024 een organisatiebrede onderbezetting van 6½ FTE was, ofwel 6% van de vastgestelde formatie. Dat kan effect hebben op de uitvoering van taken of wellicht wordt er binnen de daardoor beschikbaar gekomen middelen gekozen om personeel in te huren. Het valt wel op dat vervolgens in de begroting (p. 7) staat dat dat een van de instrumenten om kosten te besparen is om € 0,3 mln. minder beschikbaar te houden voor in te huren personeel. Als er onderbezetting is en gezien de krapte op de arbeidsmarkt is dit een mogelijk financieel risico.

Het tweede risico zit in de rentebaten. Niemand weet hoe de economie zich verder ontwikkelt. Als de rente daalt, dan zijn de rentebaten in principe ook lager. Aan de ene kant is er wat voor te zeggen om rente-opbrengsten te begroten zodat de daardoor verlaagde gemeentelijke bijdrage elders op gemeentelijk niveau kan worden ingezet. Dit raakt de in de begroting 2026 genoemde k€ 614 die als tegemoetkoming voor het ravijnjaar sneller bij gemeenten terecht komen. Daar hoort wel bij dat als de rente tegenvalt, er een risico is dat gemeenten alsnog minder rente zullen ontvangen.

Tot slot valt inhoudelijk op dat Bronckhorst en Oldenzaal de enige twee gemeenten zijn met in 2024 duidelijk oplopende openstaande vorderingen (jaarrekening, p. 19). Dat kan een signaal van betalingsproblemen bij burgers of bedrijven zijn.

4.2 Omgevingsdienst Twente

De Omgevingsdienst Twente (ODT) is verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening en voert toezicht op het gebied van milieu uit. Wettelijk valt het takenpakket van omgevingsdiensten uiteen in basistaken en plustaken. Onder de eerste groep vallen milieutaken, onder de tweede groep bijvoorbeeld ook bouwvergunningen.⁵ De ODT gebruikt die termen niet, maar noemt in het jaarverslag 2024 (p. 32) het begrip standaardtaken. Of dat precies hetzelfde is als basistaken wordt in de teksten niet duidelijk. Verder blijft in het mid-

⁵ Voor wie meer wil weten lees het [rapport](#) van de commissie van Aartsen uit 2021: 'Om de leefomgeving'

den of ODT ook plustaken uitvoert. Het takenpakket explicieter maken in de inleiding helpt raadsleden te herinneren wat nu waar is belegd. Uit de ambtelijke reactie blijkt in ieder geval dat standaardtaken de basistaken en taken op het gebied van geluid, asbest en externe veiligheid omvat.

Dat gezegd hebbende, verdient ODT complimenten voor de interactieve pdf's die zijn gemaakt. De lezer ziet permanent in welk deel van het document men zich bevindt.

ODT sluit 2024 af met een positief financieel resultaat van € 1,9 mln., waarvan straks 1,4 mln. naar de deelnemers teruggaat. Het resultaat wordt onder andere beïnvloed door bijna 25.000 uren voor externe opdrachten. Tegelijkertijd is er sprake van onderbesteding op de kosten van eigen personeel van meer dan 20% (p. 25 jaarverslag 2024) en valt op dat er ruim 15% minder tijd is besteed aan toezichttaken (p. 13 jaarverslag). Hebben de gewone taken een lagere prioriteit gekregen ten gunste van de externe opdrachten?

Er zijn wel overzichten over aantallen behandelde dossiers in de jaarstukken te vinden (p. 11 jaarverslag) maar welke opgaven met grote maatschappelijke impact nu zijn blijven liggen is niet benoemd. Dat geldt ook voor de keuzes die worden gemaakt bij prioritering van taken, gegeven dat er problemen zijn met het invullen van de formatie (p. 12 jaarverslag).

In financieel technische zin vallen een vier dingen op. Ten eerste heeft ODT rentebaten gerealiseerd. Op zichzelf geen probleem. Maar uit de begroting (p. 9) blijkt dat de rentebaten in mindering worden gebracht op de structurele kosten en zo het uurtarief verlagen. Omdat rentebaten afhankelijk zijn van zowel banksaldo als rentestand komt op deze manier een mogelijk zeer wisselvallige component in het uurtarief terecht. Wellicht is het beter om rente op een andere manier met de gemeenten te verrekenen.

Ten tweede wordt voorgesteld om k€ 450 te storten in reserves voor nieuwe wetgeving en stikstofproblematiek. Gezien de toelichtingen ziet het er niet naar uit dat deze reserves in 2026 al nodig zijn. Technisch gezien staan deze reserves nu nog niet in de balansprognose (p. 10 begroting) maar zijn ze nog inbegrepen in het resultaat boekjaar. Voor nu is dit vooral een aandachtspunt voor de colleges van B&W bij het monitoren van de tussenrapportages.

Het derde punt gaat over de milieuleges. ODT benoemt dat er weinig gebruik van wordt gemaakt. Voor raadsleden kan dat aanleiding zijn om de eigen colleges te vragen om te laten zien of er opbrengsten uit milieuleges zijn.

Het vierde en laatste punt kan een concreet punt voor een zienswijze zijn. Het bestuur heeft besloten in 2026 geen middelen beschikbaar te stellen voor taken in verband met de

Kaderrichtlijn Water (p. 6 begroting). Het gaat daarbij om een bedrag van k€ 100 voor 2026. De kern van het argument ligt in de keuze voor scenario 2 waarbij beleidsarm wordt gehandeld. (p. 9 kadernota). Uit de ambtelijke reactie op de concept quick scan blijkt vervolgens dat met de resultaatbestemming van 2024 wel middelen zijn toegevoegd voor taakuitvoering van de kaderrichtlijn Water in een later stadium (p. 4 jaarverslag onder 'nieuwe wetgeving'. Dus enerzijds geen geld in 2026, maar wel geld apart gezet. Dat lijkt niet helemaal consistent. Wanneer u als raden waarde hecht aan het wel in 2026 oppakken van deze taken, dan is het indienen van een zienswijze daarvoor het aangewezen middel.

Naast de financieel technische vragen zijn er ook enkele inhoudelijke punten die aandacht verdienen. Ten eerste weten we uit het DoeMee onderzoek 2024 van de rekenkamers over Energiebesparingsplicht dat de datakwaliteit niet optimaal is. Dat speelt wellicht bij meer dossiers (bijvoorbeeld de meldplicht over mobiliteit bij grotere ondernemingen) waar een omgevingsdienst afhankelijk is van data van derden. Er is wel aandacht voor het op orde brengen van de eigen data (p. 14 begroting), maar niet voor de inspanningen die nodig zijn om aangeleverde data betrouwbaar te maken of de leveranciers daarvan er op aan te spreken.

Ten tweede valt op dat de verdeling van de urencapaciteit binnen ODT in 2024, 2025 en 2026 gelijk is. De werkelijke inzet van uren wijkt soms af, zeker bij toezicht. Dat kan reden zijn om na te denken over het realiteitsgehalte van de urencapaciteit of over prioriteitstelling.

Ten derde staat in de kadernota (p. 13) een opmerking over financiële zekerheidstelling. ODT spreekt hierbij van de wenselijkheid van regionaal of provinciaal beleid. Wat breder getrokken is het de vraag of regionaal beleid houdbaar is. Uiteindelijk kan dit leiden tot discussies waarom een bedrijf in regio A meer of minder zekerheid moet stellen dan een gelijkwaardig bedrijf in regio B. Met andere woorden: er is een risico dat er druk komt om dit landelijk te regelen. Kiest het bestuur er dan voor om op regionaal niveau stappen te zetten of dit onderwerp eerst landelijk te agenderen?

Het vierde punt sluit hier in zekere zin bij aan. Als er een landelijke ICT-tool voor vergunningen is, is een vorm van een eigen maatwerkoplossing (p. 7 jaarverslag) met alle risico's voor beheersbaarheid en kosten dan een begaanbare weg?

4.3 Crematorium (OLCT)

OLCT is de gemeenschappelijke regeling die aandeelhouder is van het Crematorium Twente. Jaarlijks ontvangt OLCT dividend en heeft beperkte administratiekosten.

Het jaarverslag van OLCT is veel inhoudelijker geworden dan het in het verleden was en makkelijk toegankelijk. De dividenduitkering in 2024 was k€ 927, ruim boven de begrote k€

375. Het bestuur stelt voor het meerdere in een egalisatiereserve op te nemen en niet aan de deelnemers uit te keren. De reserve kan dan worden gebruikt om in de jaren vanaf 2026 jaarlijks k€ 400 aan gemeenten uit te kunnen keren. De nu beschikbare egalisatiereserve laat dat toe tot en met 2029, waarbij de prognose voor de werkelijke dividenden in de jaren 2025-2029 daalt van k€ 375 naar k€ 187 in 2029. De daling van dividendopbrengsten vraagt een nadere toelichting omdat het jaarverslag 2024 nog wel een stijging van het aantal crematies laat zien.

4.4 Recreatieschap Twente

Het Recreatieschap Twente houdt zich bezig met de exploitatie van drie recreatieplassen, beheert routenetwerken in Twente en is doorgeefluik voor de subsidie aan Twente Marketing. Het is een relatief kleine zelfstandige organisatie die voor bedrijfsvoering steunt op Samen Twente. Anders dan bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Twente, Samen Twente en de Omgevingsdienst Twente heeft het recreatieschap geen wettelijke taken. Het is een vrijwillig samenwerkingsverband op grond van regionale keuzes.

Het recreatieschap laat in de ontwikkelingsbrief zien dat de in 2012 opgelegde taakstelling volledig wordt gerealiseerd per 2026. De daarvoor benodigde stap is het verhogen van de parkeerinkomsten en gelijktijdig het schrappen van de inkomsten uit het bungalowpark Rutbeek. Dat laatste gebeurt volgens het bestuur omdat er te veel onzekerheid is of het bungalowpark kans van slagen heeft.

De financiële samenvatting aan het begin van de jaarstukken is compact en leesbaar. Door enkele kengetallen (zoals bijvoorbeeld aantallen overnachtingen of bezoeker recreatieparken) op te nemen worden geld en maatschappelijke effecten in een oogopslag zichtbaar.

In hoofdstuk 3 staat een opmerking over de verantwoording van vooruit ontvangen bedragen. Voor het Recreatieschap blijkt uit de ambtelijke reactie dat er een bijdrage is ontvangen die feitelijk de kapitaallasten van de investering voor de beschoeiing van het Rutbeek en het Hulsbeek afdekt. Dan is er wel ruimte om een bestemmingsreserve aan te houden.

In de ontwikkelingsbrief staat een verwijzing naar vragen van gemeenten om recreatieve fietspaden door het Recreatieschap te laten onderhouden. Wellicht bent u als raad door uw college van B&W al geïnformeerd over dit onderwerp. Mocht dat niet het geval zijn, dan biedt de tekst van het Recreatieschap u de gelegenheid om daar vragen over te stellen.

Op twee punten komen hoge ambities van het Recreatieschap in beeld. Zo staat in de ontwikkelingsbrief de wens (van bezoekers) om parkvoorzieningen op het niveau van Het Hulsbeek te krijgen. Daarnaast staat in de begroting (p. 12) 'De lat hoger leggen in 2026'. Wat betekenen deze ambities voor de inspanningen van de organisatie, zowel in geld als in capaciteit? En daarnaast is er bij andere GRn nadrukkelijk aandacht voor kerntakendiscussies in het licht van de krapper wordende financiële ruimte bij gemeenten (Ravijnjaar). Alhoewel het begrip 'kerntaken' bij het Recreatieschap niet speelt, blijft de vraag hoe hoge ambities en krapper wordende financiële ruimte zich tot elkaar verhouden.

Tot slot drie meer financieel technische opmerkingen. Ten eerste blijkt uit de combinatie van gegevens op p. 17 en p. 13 van de begroting dat parkeergelden niet meer aan de recreatieparken worden toegerekend, maar worden verantwoord onder 'ondersteuning en leiding' (p. 13 begroting). Wat betekent dit voor inzicht in kostendekkendheid van recreatieparken of over het bezoek aan de verschillende parken?

Ten tweede staat er in de jaarrekening 2024 (zie p. 34 begroting) een kleine rente-opbrengst. Bij grotere GRn was de rente-opbrengst in 2024 een belangrijke verklaring voor meevallers en wordt in de begroting 2026 rente meegenomen. Dat gebeurt hier niet en lijkt logisch gezien het bedrag. Het moet wel een bewuste keuze zijn omdat het aan het eind van het jaar een te verklaren verschil wordt.

Ten derde is er een meerjaren investeringsplanning. De bedragen die daarin zijn genoemd zijn lager dan het niveau van de afschrijvingen. Wat betekent dit op termijn voor de kwaliteit van het bezit van het Recreatieschap?

4.5 Samen Twente

Samen Twente omvat de GGD, de organisatie voor Veilig Thuis (VTT) en de organisatie voor de inkoop van de jeugdzorg (OZJT). Daarnaast levert de organisatie ondersteunende diensten voor een paar (kleinere) samenwerkingen zoals de Twentse Koers (Kennispunt Twente en Samen14) en het Recreatieschap Twente.

Net als bij andere GRn is er in 2024 een kerntakendiscussie gevoerd. Raadsleden hebben in oktober 2024 en in maart 2025 daar aan kunnen deelnemen. Op de meeste onderwerpen blijft de inzet van Samen Twente gehandhaafd. Voor VTT en de Forensische Geneeskunde wordt structureel extra geld in de begroting opgenomen. Dat gaat in totaal om € 1,5 mln. (p. 7 begroting 2026).

4.5.1 Financieel

In de jaarrekening valt de samenvatting op waarin is aangegeven wat wel en niet is gerealiseerd. Het staat er compact en degene die de details wil lezen wordt doorverwezen naar de onderliggende tekst. Wat daarbij opvalt is de sprong tussen de begroting voor wijziging en de begroting na wijziging van 36% (+ € 18,8 mln.). Technisch klopt dit, maar voor de beeldvorming zou het helpen om te laten zien dat de gemeentelijke bijdrage met 5% (€ 2,0 mln.) is gestegen.

Het uiteindelijke financiële resultaat over 2024 is € 1,4 mln., waarvan bijna € 0,9 mln. een rente resultaat is. De rest komt vooral voort uit onderbezetting en daarmee lagere personeelskosten en uit hogere opbrengsten van het Rijk.

De onderbesteding op de personeelskosten roept vragen op over de haalbaarheid van de ambities bij met name VTT. Als de middelen nu al niet benut kunnen worden, lukt dat dan straks wel? Dat laat onverlet dat door nu middelen vrij te maken er in ieder geval ruimte is om inzet te vergroten. Wat wel opvalt is dat in de begroting soms over alleen sprake is wettelijke taken VTT (p. 22) en soms over wettelijke en maatwerk taken VTT (p. 23; 'wat willen we bereiken'). Het is aan het bestuur om straks bij de tussenrapportages aandacht te besteden aan de voortgang van de ambities bij VTT. In hoofdstuk 3 is in algemene zin aandacht besteed aan inzicht in de personele bezetting en bijbehorende kosten.

Naast de extra inzet voor VTT zijn er nog een paar financiële onderwerpen die opvallen. Ten eerste de rente-opbrengst. Sommige GRn nemen rente-opbrengst in 2026 structureel mee in de begroting. Gezien het renteresultaat bij Samen Twente zou dat ook hier voor de hand liggen. Toch is dat niet gebeurd. Dat (voorzichtig) wel doen zou kunnen leiden tot een daling van de gemeentelijke bijdragen zonder dat het direct pijn doet.

Ten tweede is er sprake van een voorstel om het ICT afschrijvingsbudget te verlagen (p.9 begroting) terwijl de beveiliging van ICT beter moet en de accountant kennelijk opmerkingen maakt over verbeterpunten (p. 27 begroting). Dat lijkt strijdig met elkaar, tenzij de verlaging van de afschrijvingen leidt tot verhoging van de lopende kosten voor ICT, maar dat valt uit de tekst niet af te leiden.

Ten derde valt op dat de benodigde weerstandscapaciteit in de begroting 2026 (p. 38) ongeveer 10% hoger ligt dan wat is gerapporteerd in de jaarrekening 2024 voor 2025 (p. 31). In de inleiding van de paragraaf weerstandsvermogen (p. 36) is dat toegelicht, belangrijke verklaringen zijn rijksbeleid rondom opvang van Oekraïners, de spanning tussen taken en middelen bij OZJT en het wegvallen van subsidies voor Veilig Thuis Twente vanuit de centrumgemeente Enschede. Samen Twente heeft in de begroting 2026 bij de paragraaf weer-

standsvermogen (p. 39) wel de stap gezet om een gevoeligheidsanalyse te maken. Dat is een voorbeeld voor andere GRn.

Tot slot drie opmerkingen die te maken hebben met inzicht in de cijfers. Als specifieke uitkeringen (SPUKs) belangrijk zijn, dan valt te overwegen om in de toelichting bij de programma's (p. 18 begroting) aan te geven hoeveel middelen uit specifieke uitkeringen zijn ingezet. In hoofdstuk 4 van de jaarstukken staan in de grafische overzichten de baten van COVID-diensten wel apart, de lasten niet. Vanuit oogpunt van vergelijkbaarheid is het denkbaar om ook de lasten voor COVID-diensten apart te benoemen, tenzij men verwacht dat dit een structurele taak wordt waarvoor op enig moment de rijksbekostiging wegvalt. Een tekst van die strekking is er op deze plaats niet. Wel is er een paragraaf die speciaal op de baten en lasten van COVID-Diensten ingaat. De laatste opmerking gaat over de ramingen. Ook dit gaat deels over COVID-diensten. Als men uitgaat van 90.000 inentingen en die ook realiseert, hoe kan het dan zijn dat de verschillen tussen begroting en uitkomst in de orde van grootte van 45% liggen? Iets dergelijks is te zien bij de Coalition of the Willing: daar is de realisatie in de orde van grootte van 75% van de gewijzigde begroting (p. 62 jaarrekening; lasten).

4.5.2 Inhoudelijk

Naast de financieel technische opmerkingen vallen ook inhoudelijk een paar zaken op die politiek relevant kunnen zijn.

Ten eerste komt het woord zorgfraude in begroting en jaarstukken niet voor. Het ligt in de lijn der verwachting dat vanuit OZJT hier aandacht voor is. Jaarrekening technisch zou zelfs denkbaar zijn dat onder de titel rechtmatigheid of misbruik en oneigenlijk gebruik hier aandacht voor is.

De tweede opmerking gaat over maatwerk. Hier is in algemene zin in hoofdstuk 3 aandacht voor. Wat maatwerk bij Samen Twente nu precies inhoudt blijft een open vraag. Zo iets benoemen helpt raadsleden herinneren aan de taken die het lokale bestuur in de regio heeft belegd.

Ten derde is er aandacht voor nieuwkomers en vluchtelingen maar komt het woord arbeidsmigranten niet voor. Arbeidsmigranten kunnen vanuit perspectief van infectieziekten eveneens een risico vormen. Op welke manier is daar bij Samen Twente aandacht voor en is er aanleiding om dit onderwerp ook politiek te agenderen?

Als vierde en laatste punt het onderwerp gezinshuizen. Hierover staat in het jaarverslag dat er geen 'dekkend zorglandschap' in Twente is (p. 22 jaarverslag) en dat er problemen zijn met de omzet bij gezinshuizen. Er zijn door Samen Twente maatregelen ingezet om het probleem op te lossen. De onderliggende vraag hier is of de problemen worden veroor-

zaakt door lokale (lees Twentse of gemeentelijke) politieke keuzes of dat hier sprake is van effecten van rijksbeleid. Dat bepaalt op welk niveau dit onderwerp op de politieke agenda zou kunnen komen.

4.6 Stadsbank Oost Nederland (SON)

Stadsbank Oost Nederland (SON) is een GR die over de grenzen van Twente heen werkt. Er worden ook diensten op het gebied van schulden verleend voor gemeenten in de Achterhoek. Inhoudelijk maakt dat niet uit, wel is het draagvlak voor dienstverlening groter. De organisatie heeft een vrij duidelijk keuzepakket van diensten: Ontzorging met een volledig pakket van diensten, Hybride of Basis. Die drie modellen zijn ook gebruikt om inzicht te geven in de effecten van andere keuzes door gemeenten wanneer zij willen bezuinigen (zie bijlage Kaderbrief). Een ander dienstverleningsmodel kan volgens SON leiden tot efficiëntieverliezen voor de gemeente zelf of andere maatschappelijke effecten (pp.7-8 Kaderbrief). Los daarvan kan de keuze van een of meerdere gemeenten om af te bouwen er ook toe leiden dat de kosten voor andere deelnemers toenemen vanwege kleiner draagvlak. Dan komt de vraag boven of er sprake is van een vorm van (gedeeltelijke) uittreding uit de GR.

4.6.1 Financieel

SON heeft een positief financieel resultaat van ruim € 0,6 mln. gerealiseerd in 2024. Het overgrote deel van het verschil zit in de onderbesteding van geraamde lasten in het programma Algemeen Bestuur en komt door vacatures en uitstel van projecten (p. 38 jaarverslag). Wat opvalt is dat er geen rente-opbrengsten uit Schatkistbankieren zijn benoemd terwijl dat wel denkbaar zou kunnen zijn. Hier zit mogelijk nog ruimte om beperkt de bijdragen van gemeenten te verlagen. Of dat heel veel is zal moeten blijken omdat het voor burgers beheerde geld buiten die afspraken valt.

Financieel relevanter is de vraag over het eigen vermogen. In de kaderbrief (p. 9) wordt gesteld te overwegen om de bovengrens van de weerstandsratio (nu 1,4) te verlagen. Gegeven de benodigde weerstandscapaciteit van ongeveer € 1,0 mln. (p. 21 jaarverslag) betekent de norm voor de weerstandsratio met 0,1 verlagen een eenmalige besparing van k€ 100. Dit is op dit moment een denkrichting. Toch valt vervolgens op dat het bestuur het volledige financiële resultaat van 2024 toevoegt aan de bestaande reserve die daarmee op € 2,2 mln. uitkomt met als gevolg een weerstandsratio van 2,14 (p. 56 jaarverslag). Technisch mag dat volgens de eigen regels, want die stellen dat pas twee jaar na overschrijding van de norm tot afbouw kan worden overgegaan (p. 21 jaarverslag) en is het dus correct. De combinatie van nadenken over verlagen van de norm voor de weerstandsratio en tegelijkertijd met het financiële resultaat het eigen vermogen verder versterken kan aanleiding zijn voor een politieke discussie en mogelijk zienswijze.

De begroting geeft niet veel aanleiding tot opmerkingen. Wat wel opvalt is dat de onderbouwing van de personeelskosten meer zoekwerk vergt dan in de jaarrekening. De informatie staat over meerdere plaatsen in de tekst verspreid. Inhoudelijk is op de raming van personeelskosten in hoofdstuk 3 ingegaan.

Tot slot een technische opmerking. Het voorstel over de concept begroting 2026 vraagt om goedkeuring van de (primitieve) begroting voor 2026 en de meerjarenraming 2027-2029. Dat dictum is onjuist omdat artikel 34, eerste lid van de WGR stelt dat het AB de begroting *vaststelt* en in de WGR niet over meerjarenramingen wordt gesproken. Daarvoor moet op grond van artikel 35, zevende lid worden teruggegrepen op de Gemeentewet. In artikel 190 van de Gemeentewet wordt de meerjarenraming wel genoemd, maar vervolgens staat in artikel 191 expliciet alleen vaststelling van de begroting. Omdat goedkeuren van een document ook bindende betekenis heeft, zou voor de meerjarenraming het minder bindende begrip *instemmen* beter passen.

4.6.2 Inhoudelijk

De opvallendste tekst in het jaarverslag (p. 9) gaat over schuldhulp en detentie. Een tekst als deze is in de jaarrekeningen vanaf 2019 niet eerder voorgekomen. Iemand die gedetineerd is verliest vrijwel onmiddellijk het recht op uitkering. Maar als een kort gestrafte een woning aanhoudt, lopen de huur of hypotheek en de energiekosten wel door. Kan het zijn dat het verlies van een uitkering mede oorzaak is van schuldenproblematiek bij gedetineerden? Met andere woorden: zorgt rijksbeleid over uitkeringen voor een lokaal op te lossen schuldenprobleem en is er aanleiding om dit politiek te agenderen?

SON laat in het jaarverslag prestatie-indicatoren zien. Die indicatoren zijn al jaren in gebruik. Er is op basis van de jaarstukken geen aanleiding om te denken dat andere indicatoren nodig zijn. Twee indicatoren (p. 14 jaarverslag) vragen dit jaar om aandacht. Het gaat om de wachttijd tot eerste gesprek (PI-1) die duidelijk verslechterd en het percentage klanten dat na een regeling binnen een jaar terugkomt (PI-6a). Dat percentage is op zichzelf laag. Dat kan betekenen dat een of twee klanten die terugkomen het verschil maken. Duiding over de hier genoemde indicatoren ontbreekt.

In de bijlagen zijn overzichten opgenomen van onder andere per gemeente uitstaande leningen (p. 66). Een aantal gemeenten heeft in 2024 minder dan 10 leningen uitstaan. Dat roept de vraag op of de gemeente voldoende zicht heeft op mogelijk problematische schulden of dat er iets anders speelt. De schaalgrootte van gemeenten, los van Almelo, Enschede en Hengelo, geeft geen aanleiding om te denken dat inwoneraantallen de verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren. Wanneer de vijf gemeenten waar minder dan 10 leningen

uitstaan worden weggelaten, is de gemiddelde uitstaande schuld ruim € 2.700. Vanaf een gemiddelde schuld van € 3.200 in een gemeente is de afwijking meer dan 20% van het algemene gemiddelde. Dat kan aanleiding zijn om lokaal vragen te stellen over vroegsignalering van schulden.

4.7 Veiligheidsregio Twente

De Veiligheidsregio sluit 2024 af met een positief resultaat van € 2,7 mln. Volgens de toelichting zijn dat voor een groot deel een eenmalige meevallers. Daarnaast was er een tegenvaller op de waardering van gebouwen waardoor per saldo € 1,5 mln. extra is afgeschreven via een correctie van de beginbalans. Afgaande op de tekst van de jaarrekening (p. 35) waren de lasten in 2024 € 69,7 mln., waarvan € 54,6 mln. uit gemeentelijke bijdragen komt.⁶ Voor 2025 en 2026 staan in de begroting 2026 lasten van € 72,6 mln. genoemd met vrijwel vergelijkbare gemeentelijke bijdragen van € 57,9 mln. in 2025 en € 57,8 mln. in 2026.

4.7.1 Financieel

Er is uitgebreid stilgestaan bij de tegenvaller die is ontstaan door waardering van gebouwen. Aanleiding was een analyse van de staat van het vastgoed in 2024 (p. 41 jaarverslag). Het staat er niet expliciet maar dit valt te interpreteren dat nu de staat van alle vastgoed correct in beeld is en er in de toekomst op dit punt geen tegenvallers meer te verwachten zijn.

Het rijk heeft geld beschikbaar gesteld voor versterking van crisisbeheersing en informatievoorziening (p. 11 jaarverslag). Daar is € 0,8 mln. niet van besteed. Dit bedrag komt terecht in het positieve saldo van de jaarrekening. De vraag is of dit wel past. Veelal stelt het Rijk eisen aan besteding van middelen en laat soms ook overschotten terugbetalen (zie kostenvergoeding Corona bij Samen Twente). Verder stelt de Veiligheidsregio zelf dat de beschikbaar gestelde gelden 'nog niet volledig structureel (zijn) aangewend' (p. 11 jaarverslag). Dat roept de vraag op of de genoemde € 0,8 mln. niet binnen de Veiligheidsregio moet blijven om het project af te ronden.

Een tweede financieel punt gaat over de investeringen. Gebundeld inkopen zoals bij nieuwe brandweerauto's is gebeurd heeft kostenvoordelen. Daar staat tegenover dat bij vervanging de sprong in kapitaallasten veel groter is omdat dan alle prijseffecten ook in een keer in beeld komen. Begrotingstechnisch is dat afgedekt, in de kaderbrief staat dat met die indexatie rekening is gehouden. Tussentijds wordt het niet benodigde bedrag aan kapitaallas-

⁶ In de samenvattende tabel op pagina 7 zijn die bedragen zo niet terug te vinden en lijkt de gemeentelijke bijdrage lager. In de begroting 2026 staan op p. 37 weer andere bedragen voor de lasten in 2024. Dit roept vragen op wat nu juist is.

ten (€ 0,5 mln.; kaderbrief en p. 46 begroting) tijdelijk in mindering gebracht op de gemeentelijke bijdrage.⁷

Daarnaast lijkt het er in de balansprognose (p. 41 begroting) op dat de investeringen in 2026 uit eigen middelen worden betaald. De uitzettingen korter dan 1 jaar lopen in 2026 terug terwijl de vaste schuld gelijkblijft. Dat zou iets moeten doen met rente-opbrengsten uit Schatkistbankieren. Dat onderwerp komt, anders dan bij andere GRn, niet in de begroting of de jaarrekening aan bod. Was de rente-opbrengst in 2024 dan te klein om te vermelden of is er inhoudelijk niet bij stilgestaan?

Een laatste meer technisch punt heeft te maken met de raming van personeelskosten. In de toelichting van de jaarstukken (p. 53) staat 'het gewogen gemiddelde loopt verder weg van de begrotingsnorm (max-1)'. Dat staat in de context van mee- en tegenvallers op de salarissen. Staat er nu dat er sprake is van een tegenvaller omdat meer mensen op het einde van de salarisschaal worden betaald of juist dat er meer mensen onder max-1 worden betaald? Dat maakt nogal uit voor toekomstige begrotingsramingen. Zie ook hoofdstuk 3 voor dit onderwerp.

4.7.2 Inhoudelijk

Op pagina 14 van het jaarverslag is sprake van onderbenutting van de middelen voor oefenen. De tekst suggereert dat dit een bewuste keuze is. Of dat een kwestie van niet kunnen (te weinig vrije capaciteit om te oefenen) of willen (bewuste bezuiniging) is, blijft open. In de begroting (p. 14) is er weinig aandacht voor dit onderwerp en valt ook op dat er wel oefeningen op gemeenteniveau zijn, maar geen oefeningen samen met andere regio's of de Duitse collega's.

Het probleem rondom betaling en inzet van vrijwilligers is al jaren bekend. Er wordt in de begroting kort aandacht aan besteed met een opmerking over knelpunten in Hengelo en Almelo (p. 8). De alternatieve route zou zijn om te bezien of het mogelijk is om toch over te gaan tot beroepskrachten, ook omdat vrijwilligers vinden steeds moeilijker lijkt te worden. Dat is een bestuurlijk debat met gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen.

Op pagina 20 van de begroting is een passage over informatiehuishouding opgenomen. Dat dit onderwerp permanent aandacht vraagt staat buiten discussie. Tegelijkertijd zou je van een crisisorganisatie verwachten dat er voor kritische processen deadlines worden gesteld voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding.

⁷ Ook hier lijkt de tekst in de begroting inconsistent: op pagina 46 van de begroting staat onder de noemer vrijval investeringscategorieën een bedrag van € 0,6 mln.

Tot slot. Normaal is dit niet de plaats om programma-indelingen te bespreken. In dit geval is er aanleiding voor. Er blijven in 2026 twee inhoudelijke programma's over: Brandweer en Crisisbeheersing, de rest (GHOR en multidisciplinair) gaat naar overhead. Overhead is beladen term. Is het wenselijk om daar dan inhoudelijke taken in onder te brengen? De kans bestaat dat het Rijk hiermee argumenten in handen krijgt om nog makkelijker te korten op bijvoorbeeld de BDuR: het is immers 'maar' overhead. De Veiligheidsregio spreekt in de kaderbrief zorgen uit over de mogelijke korting op de uitkering van € 0,95 mln. Vanuit dat perspectief is de vraag of de gewijzigde programma-indeling wenselijk is.

5 Gemeenschappelijke regelingen met enkele deelnemers

Tot slot een hoofdstuk over de gemeenschappelijke regelingen waar slechts een beperkt aantal gemeenten in deelneemt.

5.1 Technology Base Twente

Technology Base gaat over het gebied gekoppeld aan de infrastructuur van de voormalige vliegbasis Twente. Deels gaat het om woningbouw aan de zuidzijde van het gebied, deels om bedrijvigheid aan de noordzijde van het gebied. Het gaat om een Gemeenschappelijke Regeling waarin de gemeente Enschede en de provincie Overijssel deelnemen.

Het deelproject woningbouw is zo goed als afgerond en behoeft hier geen aandacht meer. De ontwikkeling van het gebied voor bedrijvigheid is sterk afhankelijk van vergunningverlening (o.a. stikstof, maar niet alleen) en naar nu blijkt ook de energie-infrastructuur. Gevolg is dat de grondexploitatie vijf jaar in de tijd opschuift en tot een extra verlies van € 6,0 mln. leidt. De vraag is of vanaf 2030 het vraagstuk stikstof daadwerkelijk is opgelost, zeker nu het kabinet lijkt te besluiten om stikstofdoelen pas in 2035 te gaan realiseren.

De luchthavenexploitatie is al jaren verlieslijdend. Hier lijkt beweging in te zijn omdat private partijen onder voorwaarden (o.a. renovatie van de landingsbaan en satellietnavigatie) bereid zijn de luchthaven onder concessie te exploiteren. Als dat lukt, is het luchthaven gedeelte voor de deelnemers in de GR vooral nog de lasten die voortvloeien uit de renovatie van de landingsbaan.

De randvoorwaarden renovatie landingsbaan en satellietnavigatie roepen vraagtekens op. Uit de stukken blijkt dat Defensie die de aanvraag voor satellietnavigatie (PBN in het jargon) moet beoordelen daar nog geen capaciteit voor heeft (p. 5 jaarverslag). Uit de begroting blijkt dat Technology Base zich inspant om de aanvraag voor satellietnavigatie tijdig rond te krijgen.

Ondertussen staat in 2027 renovatie van de landingsbaan gepland. Hier zijn twee opmerkingen over te maken. Als er geen besluit is over satellietnavigatie, is het dan wel passend een grote investering te doen? Uit de ambtelijke reactie op de concept tekst blijkt dat er sprake moet zijn van 'zicht op' satellietnavigatie en dat ondernemingen van mening zijn dat aan die voorwaarde is voldaan. Het blijft van belang om de geïnformeerd te blijven over het proces van concessieverlening en de gevolgen die dat heeft voor het bedrijfsmodel.

Los van de procesmatige kant valt op dat in de hoofdtekst van zowel begroting (p. 21) als jaarverslag (p. 26) sprake is van een kostenraming van circa € 7 mln. op prijspeil 2022 voor de renovatie van de landingsbaan. Er is daarbij ook een waarschuwing voor mogelijke kostenstijgingen. Uit de investeringsraming aan het slot van de begroting (p. 37) dat er in de meerjarenraming € 7,5 mln. is ingeboekt voor de renovatie. Dat wijkt zowel af van wat er in de teksten in de jaarrekening 2024 en de begroting 2026 staat, maar ook van wat er vorig jaar in de begroting en investeringsraming (p. 38 begroting 2025) stond. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat hier vermoedelijk een fout is gemaakt en dat circa € 7 mln. het uitgangspunt is.

Tot slot hangt de claim voor intensiever gebruik van de luchthaven door Defensie boven de markt. Het bestuur heeft aangegeven dat de wensen van Defensie strijdig zijn met opgaven rondom woningbouw in de regio. Er zijn geen verwijzingen in de tekst te vinden over scenario's voor het geval dat Defensie de claim doorzet en gelijk krijgt. Welke gevolgen zou dat hebben voor de bedrijvigheid op het complex zelf, los van de bredere maatschappelijke vraagstukken?

5.2 SWB

SWB is de organisatie voor arbeidsontwikkeling, openbare ruimte en beschut werk in midden Twente. Tot op heden zijn de gemeenten Hengelo, Hof van Twente en Borne de deelnemers. Uit de stukken blijkt dat er gesprekken gaande zijn met Oldenzaal en Losser om **samen te werken**. Daarbij wordt ook genoemd dat er overleg plaatsvindt met DCW in Enschede (p. 6) of er mogelijkheden zijn om de vragen van Oldenzaal en Losser samen op te pakken. De stukken zeggen verder niets over de wijze waarop colleges hun raden hebben geïnformeerd over dit proces. Dat kan lokaal aanleiding zijn voor vragen.

SWB sluit het jaar 2024 af met een positief resultaat van € 1,0 mln. Voor een belangrijk deel zit dat resultaat ingebouwd in de herziene begroting 2024 die veel later dan de concept begrotingen wordt opgesteld. De kern van het verschil is te vinden in hogere netto omzet (€ 1,7 mln.). Daarnaast heeft SWB een bijdrage van het Rijk ontvangen voor versterking van de

infrastructuur voor beschut werk. Het niet gebruikte deel daarvan is via toevoegingen aan de reserves al in de jaarrekening verwerkt. Zie hiervoor ook hoofdstuk 3.

Uit de jaarstukken (p. 9 jaarverslag) blijkt dat in 2010 is besloten om geen voorziening voor onderhoud kapitaalgoederen meer aan te houden. Inmiddels zijn we 15 jaar verder. Het aanhouden van een voorziening voor groot onderhoud zorgt er ook voor dat regelmatig moet worden stilgestaan bij de staat van het vastgoed. Zeker in een tijd waarin veel druk is om vastgoed te verduurzamen is een lange termijn perspectief op vastgoed van belang. Daarbij komt dat SWB zelf aangeeft dat er aanleiding is om te zoeken naar optimaal gebruik van locaties (p. 17 begroting) en dat er sprake is van hoge afschrijvingen op gebouwen (meer dan 10% boekwaarde, p. 20 jaarverslag). Het geheel roept de vraag op of heroverweeging van het beleid uit 2010 over groot onderhoud noodzakelijk is.

Opvallend is verder dat twee jaar achter elkaar boekwinsten van ruim k€ 100 worden gemaakt op afgeschreven voertuigen. Dat roept vragen op of er niet te veel wordt afgeschreven en daarmee eigenlijk de lasten van de organisatie te hoog zijn. De tekst geeft geen toelichting. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat bij het ontstaan van Gildebor in 2017 ook voertuigen van deelnemende gemeenten, deels om niet, zijn overgedragen. Dat, in combinatie met kritisch kijken naar eventuele dubbelingen in het materieelpark, heeft er volgens SWB toe geleid dat nu boekwinsten zijn gerealiseerd.

Op pagina 24 van de jaarrekening staat een punt over het opleidingsbudget. Het gaat dan over onbenutte middelen al in een reserve te boeken. Onbenutte middelen alsnog ergens voor aanwijzen is een vorm van resultaatbestemming, tenzij er sprake is van contracten waar nog betalingen op moeten volgen. Resultaatbestemming is een element van budgetrecht en daarmee voorbehouden aan het Algemeen Bestuur, niet aan het Dagelijks Bestuur of de directie. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat het Algemeen Bestuur in december 2024 heeft verzocht de middelen voor opleidingen in een reserve te boeken.

Over de begroting valt niet heel veel te vermelden. De rijksbijdragen vertonen een dalende tendens en de netto omzet stijgt licht. De gemeentelijke bijdragen blijven zeer beperkt. Hierbij moet worden bedacht dat dit de begroting is op basis van de huidige deelnemers in de Gemeenschappelijke Regeling. Wat scherper zou kunnen is de onderverdeling van de begroting naar de verschillende typen activiteiten. Zo staat op pagina 13 van de begroting de ambitie om bij het Werk-Leerbedrijf een resultaat van € 5,5 mln. te realiseren. Met de huidige indeling van de begroting is dat niet inzichtelijk gemaakt.

5.3 Regionale Bedrijventerreinen (RBT-1 en 2)

Er zijn geen documenten over het regionaal bedrijventerrein (RBT-1) in Almelo ontvangen. Vorig jaar is aangekondigd om deze gemeenschappelijke regeling te gaan opheffen. Destijds

is stilgestaan bij de financiële gevolgen van die opheffing voor de overnemende partij en de partijen die geld uitgekeerd zullen krijgen. De financiële resultaten zijn al in de eerdere jaarrekeningen van uw gemeente verwerkt. Hoe u als deelnemers de te ontvangen bedragen gaat inzetten is uiteindelijk een lokale politieke keuze. Bedenk dat u ooit leningen bent aangegaan om de ontwikkeling van het bedrijvenpark mogelijk te maken. Nu krijgt u uw bijdrage terug. Het ligt daarbij bedrijfseconomisch eerder voor de hand om die bijdrage te gebruiken om schulden af te lossen of te gebruiken voor nieuwe investeringen in vaste activa (bijvoorbeeld scholen of infrastructuur) dan om de middelen te gebruiken om tekorten in de begroting af te dekken.

Een tweede opmerking heeft betrekking op de plannen voor de uitbreiding van het bedrijventerrein in de vorm van RBT-2. Los van de discussie over nut en noodzaak van dit project lijkt de gedachte hier te zijn om grond in eigendom uit te geven aan ondernemingen.⁸ In RBT-1 zagen we de laatste jaren dat ondernemingen juist kozen om een jaarlijkse canon van de erfpacht betalen in plaats van afkopen van de hele erfpacht som. Dat is geredeneerd vanuit de financiering van ondernemingen niet vreemd omdat het om minder beslag op kasgeld vraagt dan een betaling ineens. Waarom zouden bedrijven die zich op RBT-2 vestigen niet dezelfde afweging maken als ze de kans wordt geboden? Daarbij komt dat twee verschillende beheerregimes (erfpacht naast eigendom) in een samenhangend complex van bedrijventerreinen mogelijk ook voor problemen zorgt. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Eindhoven waar de gemeenteraad recent⁹ besloot om een bedrijventerrein dat in handen is van private partijen over te nemen om zo zeggenschap te krijgen over het gebied en de aansluiting met een verdere ontwikkeling van een veel groter bedrijvenpark te kunnen realiseren. Een belangrijk argument dat het college daarbij gaf was dat onvoldoende zeggenschap vanuit publiek belang de regionale innovatiestrategie kwetsbaar kan maken.

De overwegingen die in Eindhoven speelden kunnen ook relevant zijn voor RBT-2. Na uitgifte van grond in eigendom zal het voor de in RBT-2 deelnemende gemeenten moeilijker zijn om weer zeggenschap te krijgen en kunnen de kosten hoger liggen dan wanneer nu wordt besloten om zeggenschap over de grond te behouden.

⁸ Dit valt af te leiden uit het Almelose raadsvoorstel van 4 februari 2025, p. 7, waar sprake is van gronduitgifte voor € 215 per m²

⁹ Raadsvergadering Eindhoven 25 februari 2025, agendapunt 7.2