Seinstra Van de Laar

Organisatieadviseurs voor de publieke sector

Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax

Een onderzoek voor de rekenkamercommissie van Wijchen naar de lessen die kunnen worden geleerd voor versterking van de sturing op lopende samenwerkingsverbanden en toekomstige initiatieven

Inhoud

Culemborg, 19 oktober 2016

Joost Janssen MSc.
Projectleider

1. Achtergrond en aanleiding 1

2. Onderzoeksverantwoording 2
2.1 Doelstelling verwoord in centrale vraag en tien deelvragen 2
2.2 Bondig analysekader vervat in uitgewerkt normenkader 3
2.3 Onderzoek uitgevoerd in periode van vier maanden 3

Bestuurlijke nota 5

3. Conclusies 6

4. Aanbevelingen 9

5. Bestuurlijke reactie 12

6. Nawoord rekenkamercommissie 13

Nota van bevindingen 14

7. Oprichting en start van de belastingsamenwerking 15
7.1 Totstandkoming van de belastingsamenwerking 15
7.2 Motieven, doelstellingen en uitgangspunten bij de samenwerking 19
7.3 Keuze voor de samenwerkingsvorm 20
7.4 Inrichting van de governance 21
7.5 Start van de samenwerking 24

8. Doorontwikkeling van de belastingsamenwerking 26
8.1 Ontwikkeling in deelnemers aan de belastingsamenwerking 26
8.2 Ontwikkeling van de organisatie van de belastingsamenwerking 30
8.3 Veranderingen in doelstellingen 37
8.4 Doorontwikkeling van de governance 38

9. Beoordeling van doelbereik 40
9.1 Kwetsbaarheid 40
9.2 Kosten 43
9.3 Kwaliteit 47
9.4 Vliegwieleffect regionale samenwerking 51
9.5 Invloed van doorontwikkeling op doelbereik 51

10. Kwaliteit van informatievoorziening 53
10.1 Informatievoorziening Munitax – gemeente Wijchen 53
10.2 Informatievoorziening college van B&W – gemeenteraad 54
10.3 Invloed van governance (inrichting en werking) op informatievoorziening 56

Inhoud

Bijlagen

Bijlage A | Documenten	**58**
Bijlage B | Interviewlijst	**62**
Bijlage C | Normenkader	**63**
Bijlage D | Voorbeeld afwegingskader	**68**
Bijlage E | Artikelen uit GR	**69**
Bijlage F | Kostenverdeling	**70**
Bijlage G | Kostenontwikkeling	**1**

1. Achtergrond en aanleiding

Mede onder invloed van het steeds omvangrijker wordende takenpakket van gemeenten met gelijktijdige budgetkortingen, zoeken steeds meer gemeenten in de omgeving van Wijchen elkaar op. Zo zijn de gemeenten Groesbeek, Ubbergen en Millingen aan de Rijn per 1 januari 2015 gefuseerd tot de nieuwe gemeente Berg en Dal. De gemeente Wijchen voelt ook dat stilzitten geen optie is en heeft daarom recent bredere oriëntatie verricht naar samenwerkingsmogelijkheden met buurgemeenten. Dit heeft geleid tot het voornemen om een ambtelijke fusie aan te gaan met de gemeente Druten.

Intergemeentelijke samenwerking is voor de gemeente Wijchen dus een zeer actueel thema op de politiek-bestuurlijke agenda. De gemeente neemt reeds deel in succesvolle verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden, maar heeft ook niet geslaagde samenwerkingsinitiatieven achter de rug. Zo is tevergeefs brede ambtelijke samenwerking gezocht met de gemeente Heumen en is de gemeente (net als andere gemeenten) niet onverdeeld gelukkig met het functioneren van de organisatie van Veilig Thuis onder de GGD Gelderland-Zuid.

Een belangrijke ervaring met vrijwillige samenwerking heeft de gemeente opgedaan met de belastingsamenwerking Munitax. Deze samenwerking bestaat reeds sinds 1 januari 2010 en heeft zich in de tussenliggende periode ontwikkeld qua professionaliteit van de organisatie, het aantal deelnemers en de uit te voeren belastingsoorten of grondslagen. De samenwerking is tussentijds geëvalueerd, op basis waarvan de nodige veranderingen zijn doorgevoerd, zoals een naamswijziging van Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen-Heumen-Wijchen naar Munitax per 2015.

De rekenkamercommissie Wijchen heeft gemeend dat de belastingsamenwerking Munitax interessant is om te evalueren op de procesgang en de mate van doelbereik. In zijn algemeenheid leeft het beeld dat de samenwerking vooral succesvol verloopt. De rekenkamercommissie wil inzicht in de mate waarin dit succes objectiveerbaar is of dat zich toch (meer) knelpunten voordoen (dan verwacht). Daarbij ziet zij graag verklaard in welke mate de successen en knelpunten te wijten of te danken zijn aan de wijze van sturing door de gemeente Wijchen op de (besluitvorming over de) oprichting, start en doorontwikkeling van de belastingsamenwerking. Dit moet lessen opleveren voor organisatie, college en gemeenteraad voor de sturing op bestaande samenwerkingsverbanden en nieuwe samenwerkingsinitiatieven.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Dit eerste deel bestaat naast dit inleidende hoofdstuk uit een onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2. Hierin zijn de onderzoeksvragen, het analysekader en het onderzoeksproces opgenomen. Daarna volgt de Bestuurlijke nota met conclusies, aanbevelingen, bestuurlijke reactie en nawoord van de rekenkamercommissie in respectievelijk hoofdstukken 3 tot en met 6. De Nota van Bevindingen bestaat uit de hoofdstukken 7 tot en met 10. Hoofdstuk 7 gaat in op de oprichting en start van de belastingsamenwerking. Hoofdstuk 8 handelt over de doorontwikkeling van de samenwerking, waarbij in hoofdstuk 9 de mate van doelbereik wordt beoordeeld. Tot slot bevat hoofdstuk 10 de beschrijving van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

In de bijlagen zijn opgenomen:

- Bijlage A | Documenten
- Bijlage B | Interviewlijst
- Bijlage C | Normenkader (*ingevuld*)
- Bijlage D | Voorbeeld afwegingskader
- Bijlage E | Artikelen uit GR
- Bijlage F | Kostenverdeling
- Bijlage G | Kostenontwikkeling

2. Onderzoeksverantwoording

Dit hoofdstuk bevat de doel- en vraagstelling, het analysekader en een beschrijving van de onderzoeksuitvoering. Het gehanteerde normenkader is de resultante van de vraagstelling en het analysekader. Het (beoordeelde) normenkader is opgenomen in bijlage C. Deze onderdelen tezamen vormen de onderzoeksverantwoording, welke de basis vormt voor de Bestuurlijke nota.

2.1 Doelstelling verwoord in centrale vraag en tien deelvragen

De rekenkamercommissie wil onderzoek doen naar de successen en knelpunten bij de oprichting, de inrichting en de doorontwikkeling van belastingsamenwerking Munitax en de monitoring en (bij)sturing hierop. Daarbij heeft het onderzoek concreet tot doel om lessen te trekken voor:

a. het versterken van de (bij)sturing op lopende samenwerkingsverbanden, met meer concreet aanbevelingen voor het borgen van de duurzaamheid van belastingsamenwerking Munitax;
b. de realisatie van – en (bij)sturing op – (verwachte) toekomstige samenwerkingsverbanden, zoals concreet de voorgenomen ambtelijke fusie tussen de gemeente Wijchen en de gemeente Druten.

Een samenwerkingsverband is gedefinieerd als een publiekrechtelijke rechtspersoon op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De evaluatie geeft zicht op de ervaringen met de centrumgemeente-constructie (gastheermodel). Dit is in de aanbevelingen waar mogelijk vertaald naar algemene principes rondom de sturing op intergemeentelijke samenwerking.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

"Welke lessen kunnen worden geleerd uit de belastingsamenwerking Munitax voor de sturing (door organisatie, college en raad) op bestaande samenwerkingsverbanden en toekomstige samenwerkingsinitiatieven?"

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in 10 deelvragen, verdeeld naar 3 onderzoekonderdelen.

Deel A: Beschrijving verloop van samenwerking

1) Wat waren de inhoudelijke motieven voor de gemeente Wijchen om de belastingsamenwerking aan te gaan met Beuningen en Heumen per 1 januari 2010?
2) Op basis van welke criteria is gekozen om de samenwerking vorm te geven in de centrumgemeenteconstructie?
3) Welke doelstellingen en uitgangspunten zijn initieel meegegeven aan het belastingsamenwerkings-verband?
4) In welke mate zijn de doelstellingen gaandeweg veranderd?
5) Wat zijn de overwegingen geweest voor de gemeente Wijchen om in te stemmen met toetreding van nieuwe deelnemende gemeenten?

Deel B: Beoordeling van belastingsamenwerking Munitax

6) In welke mate zijn de initiële of gewijzigde doelstellingen met de belastingsamenwerking bereikt?
7) Is de governance (zowel ambtelijk als bestuurlijk) goed georganiseerd?
8) In hoeverre is de gemeenteraad van Wijchen adequaat geïnformeerd over de keuzes en realisatie ten aanzien van proces, middelen en doelbereik van de belastingsamenwerking?

Deel C: Lessen voor bestaande en toekomstige samenwerkingen

9) Welke handvatten zijn (de organisatie, college en raad) aan te reiken voor versterking van de sturing op bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de belastingsamenwerking Munitax?
10) Welke handvatten zijn (de organisatie, college en raad) aan te reiken voor versterking van de sturing op toekomstige samenwerkingsinitiatieven, zoals de voorgenomen ambtelijke fusie Wijchen-Druten?

2.2 Bondig analysekader vervat in uitgewerkt normenkader

De deelvragen zijn geoperationaliseerd in een uitgewerkt normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op een bondige visie op de sturing op intergemeentelijke samenwerking. Grofweg liggen de volgende vijf visielijnen ten grondslag aan de set aan normen die is opgenomen in bijlage C:

1. De raad is in de verschillende fasen van de ontwikkeling van de samenwerking op het juiste moment, op het juiste niveau en met de goede intensiteit betrokken.
2. De doelen en randvoorwaarden zijn bij aanvang duidelijk, eenduidig en in samenhang geformuleerd en eventueel tussentijds herleidbaar en beargumenteerd gewijzigd.
3. Het doelbereik is objectief vast te stellen doordat bij aanvang de nulsituatie van de deelnemende (of later toegetreden) gemeenten op bepalende kwantitatieve en kwalitatieve normen is vastgelegd.
4. De juridische structuur van de samenwerking past bij de aard van de taken, de gewenste mate van grip, het aantal deelnemers en inrichting van de governance (relatie opdrachtnemer-opdrachtgever).
5. De organisatie, college en raad zijn rolvast in de sturing op de samenwerkingsorganisatie, waarbij dubbele petten worden gescheiden en informatievoorziening tijdig, juist, volledig en relevant is.

2.3 Onderzoek uitgevoerd in periode van vier maanden

Het evaluatieonderzoek naar belastingsamenwerking Munitax is gestart met een bijeenkomst met de rekenkamercommissie op 6 juli 2016. In deze startbijeenkomst is het definitieve Onderzoeksplan met onderzoeksvragen, plan van aanpak en normenkader vastgesteld. Hierna heeft onderzoeks- en adviesbureau SeinstravandeLaar in opdracht van de rekenkamercommissie het onderzoek uitgevoerd.

Het onderzoek is kort na de startbijeenkomst opgestart. De zomerperiode is gebruikt voor de uitvraag en analyse van documenten en gegevens. Er zijn algemene en specifieke beleidskaders, interne controle documenten, begrotings- en verantwoordingsdocumenten en raadsdocumenten bestudeerd. Aanvullend zijn gegevens geanalyseerd die inzicht bieden in de realisatie van samenwerkingsdoelstellingen.

Vanaf medio augustus 2016 zijn interviews en groepsgesprekken gehouden met sleutelfiguren (ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken) binnen Munitax (gemeente Beuningen), de gemeente Wijchen en een (gecombineerd) gesprek binnen de gemeente Druten. In deze gesprekken zijn onze eerste bevindingen uit de documenten getoetst en verrijkt. Van alle gesprekken zijn puntsgewijze gespreksverslagen opgesteld welke ter accordering – en aanvulling en/of wijziging – aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. De informatie is geanonimiseerd in het rapport opgenomen.

Op 15 september 2016 heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van de gemeenteraad van Wijchen. De raad is bevraagd over beelden, ervaringen en meningen over de belastingsamenwerking. De verschillende fasen en ijkmomenten in de ontwikkeling van de samenwerking zijn belicht. Bezien is in hoeverre de raad betrokken is, welke keuzes de raad zijn voorgelegd en op welke wijze de raad beschikbare sturingsinstrumenten en -momenten heeft gebruikt om invloed uit te oefenen.

Begin oktober is de conceptrapportage, inclusief conclusies en aanbevelingen met de rekenkamercommissie besproken, waarna het rapport gelijktijdig voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor is uitgezet. Na verwerking van het ambtelijk wederhoor is met de rekenkamercommissie het rapport afgerond en voorzien van een nawoord. Het eindrapport is op 19 oktober door de rekenkamercommissie vastgesteld en op 3 november 2016 aan de gemeenteraad aangeboden.

Karakter van het onderzoek

De rekenkamercommissie Wijchen hecht eraan om te benadrukken dat voorliggend onderzoek een beoordeling betreft van de kaderstelling en controle op de belastingsamenwerking Munitax door de gemeente Wijchen en geen doorlichting van de bedrijfsvoering van de organisatie van Munitax is.

Voorliggend onderzoek naar de belastingsamenwerking Munitax is ingestoken vanuit het perspectief van de gemeenteraad van Wijchen. Het betreft een analyse en beoordeling van de totstandkoming en doorontwikkeling van de samenwerkingsorganisatie en de kwaliteit van informatievoorziening over de mate van bereik van samenwerkingsdoelstellingen. De conclusies gaan in op de kwaliteit van kaderstelling en controle door de gemeenteraad en de mate waarin hij hierin is gefaciliteerd door het college.

Om tot een beoordeling van de mate van doelbereik te komen, is ook de ontwikkeling in het werkelijk functioneren van de belastingsamenwerking beoordeeld. Hierbij is gefocust op het bereik van samenwerkingsdoelstellingen. Er is niet beoordeeld in welke mate beleidsdoelstellingen door Munitax worden gerealiseerd. De kwaliteit van de bedrijfsvoering van Munitax is niet doorgelicht en de beoordeling van normen moet dan ook niet als zodanig geïnterpreteerd worden.

De rekenkamercommissie heeft de indruk dat er door de betrokkenen bij de samenwerkingsorganisatie hard is gewerkt aan het realiseren en verder ontwikkelen van de organisatie binnen de daarvoor bestuurlijk gestelde kaders. De commissie heeft geen twijfels over de kwaliteit van operationele taakuitvoering, terwijl zij wel kritische kanttekeningen plaatst bij de mate waarin de deelnemende gemeenten(raden) in staat worden gesteld om de uitvoering te monitoren. Het stemt de rekenkamercommissie tevreden dat er nadere stappen worden gezet in de verbetering van de informatievoorziening. Zij spreekt daarbij de hoop uit dat ook de gemeenteraad in het verlengde van de organisatie en het college hiermee meer (gericht) geïnformeerd wordt over de voortgang van de belastingsamenwerking en de ontwikkeling van samenwerkingsdoelstellingen.

Bestuurlijke nota

3. Conclusies

3.1 Doelbereik niet gemonitord, beperkt te beoordelen en in wisselende mate gerealiseerd

Door ontbreken van expliciete doelstellingen en heldere nulmeting is doelbereik niet te monitoren.

De motieven die ten grondslag liggen aan de belastingsamenwerking (verminderen kwetsbaarheid, verminderen kosten en verhogen kwaliteit) zijn niet als expliciete doelstellingen geformuleerd en meegegeven aan de belastingsamenwerking. De doelen zijn derhalve niet geoperationaliseerd in concrete en meetbare (prestatie-)indicatoren. Bovendien ontbreekt een helder inzicht in de uitgangssituatie door afwezigheid van een nulmeting. Noch de belastingsamenwerking, noch het college rapporteert structureel en gestructureerd in expliciete opdracht of op eigen initiatief over de realisatie van samenwerkings-doelstellingen. Dit geldt evengoed voor het monitoren van – bij toetreding door nieuwe gemeenten – geconcretiseerde en aanscherpte doelstellingen.

Toetreding door nieuwe gemeente heeft doelbereik tot kwaliteitsverbetering belemmerd.

Na initiële inrichting en eerste harmonisatie (van het belastingpakket) lag de focus in de eerste jaren op beheersing van de taakuitvoering en beperkt op ontwikkeling. Een belangrijke oorzaak hiervoor is het (onderzoek naar) toetreding door nieuwe gemeenten in de eerste jaren na de start van de samenwerking. Verwacht werd dat door toetreding samenwerkingsdoelen kostenbesparing en vermindering van kwetsbaarheid een impuls kon worden gegeven. De mate waarin dit is gerealiseerd, is evenwel niet te beoordelen. Wel is duidelijk dat het consequenties heeft gehad voor de mate waarin en de termijn waarop de organisatie kwaliteitsverbetering kon realiseren. Hieraan is sinds medio 2014 en met name vanaf 2015 concrete invulling gegeven door ICT-aanpassingen en verbetering van werkprocessen.

Feitelijke toetsing van doelbereik is beperkt mogelijk.

Op basis van beschikbare informatie is door de rekenkamercommissie een operationalisering van doelstellingen gemaakt, waardoor in enige mate een reconstructie van het doelbereik mogelijk is. Dit leidt tot de volgende beoordeling:

a. Er is kostenreductie ('minder meerkosten') gerealiseerd door belastingsamenwerking, maar dit is niet tastbaar voor Wijchen vanwege niet af te bouwen desintegratiekosten.
b. De kwantitatieve kwetsbaarheid is verminderd en de kwalitatieve kwetsbaarheid in enige mate. Dit heeft zich gedurende de samenwerking ontwikkeld door toetreding van nieuwe gemeenten en verdere harmonisatie van systemen en processen.
c. De kwaliteit van uitvoering is recent verbeterd ten opzichte van de uitgangssituatie en de eerste jaren van samenwerking.

Het dienen als vliegwiel voor samenwerking dominant in besluitvorming, echter niet gerealiseerd.

In de besluitvorming over de belastingsamenwerking was het dienen als vliegwiel voor regionale samenwerking het dominante bestuurlijke motief. Echter is bij de start van de belastingsamenwerking tussen Beuningen, Druten en Wijchen geen perspectief op structurele samenwerking in de regio geschetst. Zo is niet geconcretiseerd op welke andere taken de gemeenten samenwerking beoogden en in hoeverre dit een oplossing biedt voor de desintegratiekosten van Wijchen. Vanuit de colleges is er niet op gestuurd om (het positieve voorbeeld van) de belastingsamenwerking uit te venten als vliegwiel voor verdere regionale samenwerking.

3.2 Informatievoorziening op verschillende niveaus en momenten ondermaats

In de aanloop naar de samenwerking is de gemeenteraad van Wijchen niet geinformeerd.
De gemeenteraad van Wijchen is in de lange aanloop naar de feitelijke besluitvorming over de belastingsamenwerking niet geïnformeerd door het college. Pas bij het verzoek om toestemming voor toetreding tot de gemeenschappelijke regeling in mei 2009 is de raad geïnformeerd over het verloop en de inrichting van de belastingsamenwerking. In het voorstel is de raad nauwelijks achterliggende informatie geboden over alternatieven en afwegingen voor het bestuurlijk-juridisch construct en de gevolgen hiervan voor de aansturing. Daarbij beoordeelt de rekenkamercommissie de financiële analyses als beperkt inzichtelijk. Een betere informatievoorziening aan de raad was mogelijk geweest, aangezien het college over de hiervoor benodigde informatie beschikte op basis van verschillende rapportages.

Informatievoorziening aan de raad over het functioneren van de belastingsamenwerking is beperkt.
De informatievoorziening aan de gemeenteraad van Wijchen over de ontwikkelingen binnen de belastingsamenwerking is beperkt geweest. De raad heeft geen zicht gehad op (knelpunten binnen) het operationeel functioneren van de belastingsamenwerking en de consequenties voor doelbereik en dienstverlening aan de burger. Een voorbeeld waarin proactieve informatievoorziening naar de raad (en burgers) ontbrak, betreft het niet aankondigen van de periodieke externe volledigheidscontrole welke tot naheffingen bij burgers en vragen door de raad heeft geleid. Ook heeft de raad geen informatie gekregen over de betekenis van (onderzoek naar) toetreding door nieuwe deelnemers voor de kwalitatieve ontwikkeling van de organisatie. Hierover wordt niet of nauwelijks gerapporteerd in de reguliere planning-en-controldocumenten van de gemeente Wijchen.

Informatievoorziening afdoende voor bestuurlijke sturing, onvoldoende voor ambtelijke financiële controle.
De portefeuillehouder ontvangt voorafgaand aan de portefeuillehoudersoverleggen de betreffende planning-en-controldocumenten met waar nodig voorstellen voor wijziging of omgang met financiële voor- of nadelen. De inzichtelijkheid en meerjarige navolgbaarheid van geboden informatie in begroting en rekening is voor verbetering vatbaar.

Informatievoorziening over het lopende belastingjaar aan de gemeente Wijchen is wisselend in tijdigheid en volledigheid. De gemeente Wijchen moet volgens de afspraken periodiek (april en september van het jaar) managementinformatie vanuit de belastingsamenwerking ontvangen. In de praktijk is men niet tevreden over de kwantiteit en kwaliteit van deze informatievoorziening. Rapportages komen niet (tijdig) beschikbaar en gegevens zijn beperkt interpretabel. Door ontbreken van cruciale cijfers en nadere duiding hierbij, is de gemeente Wijchen niet in staat om de belastinginformatie aan te sluiten op de eigen financiële gegevens. Hierdoor is niet altijd tijdig inzichtelijk hoe de realisatie van belastingopbrengsten zich verhoudt tot de begroting (en eventueel noodzakelijke begrotingswijziging) en ontbreekt informatie om een adequate raming van opbrengsten voor het volgende belastingjaar te kunnen maken. Munitax is zich hiervan bewust en werkt aan verbetering van de informatievoorziening op dit punt.

3.3 Diffuse aansturing door combinatie van formeel juridisch construct en lokale governanceafspraken

Impact voor sturing op de samenwerking had een beperkte rol in bestuurlijke keuze voor construct.
De bestuurlijke voorkeur voor een lichte samenwerkingsvorm (geen afzonderlijke bestuurlijke structuur en borgen van korte verantwoordingslijnen) was de voornaamste reden voor het aangaan van een centrum-gemeenteconstructie voor de belastingsamenwerking. Consequenties voor de positie, rol en sturingsmogelijkheden van de colleges en raden hebben hierbij veel minder een rol gespeeld. Bij gebrek aan een algemeen afwegingskader voor het aangaan van samenwerking (zoals een Nota verbonden

partijen of nadere aanwijzingen in de Financiële verordening), heeft de raad de keuze voor de samenwerkingsvorm niet op betekenis en passendheid kunnen beoordelen.[1]

De gemeenschappelijke regeling en DVO bieden voldoende kaders in geval van reguliere taakuitvoering.

De afspraken tussen de deelnemende gemeenten en de centrumgemeente Beuningen zijn vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. De bestuurlijke aansturing vindt dominant plaats via jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten waarin de uit te voeren taken, prestaties en kwaliteitseisen zijn vastgelegd. De beide documenten bieden voldoende kaders voor de samenwerking en sturing daarop bij een reguliere taakuitvoering. Ten aanzien van eventuele wijzigingen, bijvoorbeeld over dienstverlening aan derden (zijnde niet deelnemers) en aanpassing van belastingsoorten en grondslagen, is formeel niets vastgelegd. Evenwel blijkt dat de bestuurlijke en ambtelijke opvattingen daarover tussen deelnemers (inmiddels) niet ver uiteenlopen.

Door ontbreken van kaders voor informatievoorziening is de raad beperkt in staat tot controleren.

De gemeenteraad heeft geen afspraken met het college gemaakt over de gewenste wijze van informatievoorziening over het functioneren van – en mate van doelbereik door – de belastingsamenwerking. Terwijl dit in het centrumgemeenteconstruct – in tegenstelling tot zwaardere vormen van samenwerkingsvormen volgens de Wgr – niet als vanzelf geregeld is. Zo ontvangen de raden geen (ontwerp)begroting en jaarrekening van de belastingsamenwerking. Hierdoor heeft de raad minder zicht op de financiën en exploitatie van de samenwerking en minder mogelijkheden voor controle. De door de raad uitgesproken behoefte aan nadere informatie over het functioneren van de belastingsamenwerking, verhoudt zich bovendien niet tot het beperkt aantal informatieverzoeken door de raad aan het college over de belastingsamenwerking. Kortom, de raad heeft zelf niet voorzien in de voorwaarden tot een adequate invulling van haar controlerende taak.

Bestuurlijke aansturing via dienstverleningsovereenkomst, met periodiek overleg van portefeuillehouders.

In het gekozen samenwerkingsconstruct is het college van B&W van Wijchen nog (eind)verantwoordelijk voor de uitvoering. Vanwege de uitvoering van de belastingtaken door de centrumgemeente en het bestuurlijk eigenaarschap van Beuningen ten aanzien van de belastingsamenwerking, hebben de andere deelnemende gemeenten formeel geen invloed op de bedrijfsvoering van de belastingsamenwerking. Evenwel hebben de gemeenten een mate van gezamenlijk eigenaarschap willen betrachten. Dit blijkt uit ten minste twee bepalingen:

1. de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten komen minimaal eenmaal per jaar bijeen voor een overleg, onder andere voor *vaststelling* van de jaarrekening en begroting;
2. in de financiële uitwerking wordt uitgegaan van het delen van bedrijfsvoeringsrisico's waarbij op basis van *nacalculatie* kosten worden verrekend.[2]

De combinatie van de formele juridische inrichting en specifieke lokale invulling maakt dat het samenwerkingsconstruct een diffuse (bestuurlijke) aansturing oplevert met onduidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit stuit in het portefeuillehoudersoverleg niet op aanwijsbare problemen.

Ambtelijke sturing en betrokkenheid na eerste periode van 'spanning' nu op goede niveau.

Het ambtelijk opdrachtgeverschap is kwantitatief en kwalitatief voldoende ingevuld binnen de gemeente Wijchen (door hoofd Financiën en consulent belastingen). Het hoofd Financiën neemt daarbij deel aan een zogenaamd 'hoofdenoverleg' met zijn collega's van de andere gemeenten. Ingegeven door de diffuse verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling, hebben zich in de eerste jaren van de samenwerking spanningen voorgedaan in de ambtelijke aansturing vanuit Wijchen richting de belastingsamenwerking. Hoewel de oorzaak van deze spanningen niet is weggenomen, stuurt het 'hoofdenoverleg' de laatste jaren meer op hoofdlijnen en wordt de bedrijfsvoering overgelaten aan centrumgemeente Beuningen.

[1] Hoewel de belastingsamenwerking volgens de definitie van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording formeel geen verbonden partij is, met een aparte juridische en bestuurlijke entiteit, is de belastingsamenwerking wel opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeente Wijchen.
[2] Indien extra, niet begrote uitgaven noodzakelijk zijn, wordt dit aan het portefeuillehoudersoverleg voorgelegd voor instemming. In de praktijk blijkt dat de deelnemende gemeenten nadelen gezamenlijk dragen.

4. Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn gericht aan de gemeenteraad van Wijchen. Daarbij gaat de rekenkamercommissie allereerst in op de aanbevelingen ten aanzien van de belastingsamenwerking. Daarnaast doet de rekenkamercommissie ook – voortkomend uit de bevindingen uit dit onderzoek – aanbevelingen voor de algemene sturing op bestaande samenwerkingsverbanden en toekomstige samenwerkingsinitiatieven.

4.1 Aanbevelingen voor de belastingsamenwerking

1. Verzoek het college om de (samenwerkings)doelstellingen te concretiseren en monitoren.

De rekenkamercommissie doet de gemeenteraad van Wijchen de suggestie om het college te verzoeken – in samenspraak met Munitax – om de samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren en te operationaliseren. Een eerste aanzet daarvoor kan worden gevonden in de operationalisering door de rekenkamercommissie in voorliggend onderzoek.

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college de volgende aanzet voor operationalisering ter overweging mee te geven en te betrekken in haar voorstel aan de gemeenteraad:

a. vermindering van kwetsbaarheid
   i. kwantitatieve kwetsbaarheid: aantal fte per taakveld (structureel gebenchmarkt), mate van vervangbaarheid (binnen en tussen taakvelden) en omvang inhuur capaciteit;
   ii. kwalitatieve kwetsbaarheid: omvang inhuur expertise, ontbrekende kennis/kunde en mate van zelfsturing van team.
b. vermindering van kosten
   i. ontwikkeling van uitvoeringskosten (per object) naar bruto bijdrage, netto bijdrage en netto kosten;
   ii. volledigheidspercentage aanslagoplegging (ook kwaliteitsnorm).
c. verhogen van kwaliteit
   i. oordeel Waarderingskamer (met nadere duiding van kanttekeningen en ontwikkeling hierin);
   ii. bezwaarschriften, onderscheiden naar WOZ en heffen, eventueel uit te breiden naar beroepschriften;
   iii. eventueel aan te vullen met kwaliteitsnormen uit dienstverleningsovereenkomsten: tijdigheid verzoek-, bezwaar- en beroepschriften, betalingen en beleidsadvies en -voorbereiding.

De rekenkamercommissie beveelt aan om ook '(verhoging) kwaliteit van dienstverlening' tot doelstelling te maken en hiervoor meetbare indicatoren op te stellen. Dit kan periodiek middels een klanttevredenheidsonderzoek worden gemeten en mogelijk in een (digitaal) werkproces worden geïntegreerd. De rekenkamercommissie beveelt aan om hierbij te allen tijde ook ruimte te houden voor 'het verhaal achter de cijfers'. Voor een operationalisering van de bestuurlijke doelstelling 'vliegwiel voor samenwerking' verwijst de rekenkamercommissie naar aanbevelingen 5 tot en met 8.

Om de realisatie te kunnen monitoren, adviseren wij de raad afspraken te maken met het college over de wijze van – en de momenten waarop – hij structureel en gestructureerd geïnformeerd wil worden over de realisatie van samenwerkingsdoelstellingen.

2. Verzoek het college om een meerjarig perspectief voor samenwerking te schetsen.

De rekenkamercommissie doet de gemeenteraad van Wijchen de suggestie om het college de opdracht te geven om een meerjarig perspectief voor de belastingsamenwerking te schetsen, door de toekomstige ontwikkeling van Munitax – ten aanzien van nieuwe partners, taken en verzorgingsgebied (in inwoners en geografische afbakening) – in verschillende scenario's of bandbreedtes in beeld te brengen. Daarbij is het van belang om, met het oog op transparantie en een heldere ambtelijke en bestuurlijke aansturing, bij eventuele wijzigingen in de samenwerking te bezien of het gekozen juridisch construct nog aansluit. Keuzes hierin moeten in de toekomst worden afgestemd op de algemene visie en afwegingskader ten aanzien van samenwerking (zie aanbevelingen 5,6 en 7).

3. Maak afspraken met het college over de informatievoorziening over de belastingsamenwerking.

De gemeenteraad van Wijchen dient vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol en vanuit het budgetrecht periodiek meegenomen te worden in de ontwikkeling van de belastingsamenwerking. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van periodieke informatiebrieven of bijeenkomsten. Daarbij verdient het aanbeveling het college te verzoeken de raad ook meer proactief te informeren over de belastingsamenwerking, zoals over ontwikkelingen in de uitvoering die direct impact hebben op de dienstverlening aan de burger.

4. Maak onderlinge werkafspraken over het houden van grip over de belastingsamenwerking.

De rekenkamercommissie raadt de gemeenteraadsleden aan om onderling afspraken maken over het houden van inzicht in – en grip op – de belastingsamenwerking. De rekenkamercommissie beveelt aan dat de raadsfracties ieder een lid afvaardigen in een werkgroep/commissie die de belastingsamenwerking actief monitort. De rekenkamercommissie stelt voor om de reeds bestaande auditcommissie te vragen of zij deze taak op zich kan nemen. De rekenkamercommissie beveelt aan dat de werkwijze na een jaar door auditcommissie en gemeenteraad wordt geëvalueerd op meerwaarde en werkbaarheid. Op basis van de uitkomsten kan worden beoordeeld of er noodzaak bestaat om tot een separate werkgroep/commissie te komen. De monitoring op deze samenwerking, moet in het licht worden gezien van de aanbevelingen 5 tot en met 8 om als raad grip te versterken op het totaal aan samenwerkingsverbanden.

De rekenkamercommissie is van mening dat een periodieke evaluatie (zoals dit onderzoek) met opvolging van bovenstaande aanbevelingen overbodig wordt.

4.2 Aanbevelingen voor bestaande en toekomstige samenwerking

5. Stel een algemene visie op interbestuurlijke samenwerking op.

Formuleer als raad een algemene visie op intergemeentelijke samenwerking, waarin de raad zich uitspreekt over de mate waarin zij samenwerking met regiogemeenten wil aangaan en op welke terreinen. Gelet op de diverse schaal- en daarmee sturingsniveaus waarop Wijchen actief is (en wordt), neemt dit aan belang toe. In deze algemene visie legt de raad onder andere vast:

a. de definitie van 'beleidsarme en beleidsrijke taken';
b. regionale oriëntatie en schaalniveaus voor beleidsarme en beleidsrijke taken;
c. concrete partners bij samenwerking op specifieke taakvelden.

Dit visiedocument vormt het fundament voor het (nadien) op te stellen algemene afwegingskader voor het aangaan van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

6. Stel een visie op de doorontwikkeling per bestaand vrijwillig samenwerkingsverband op.

In aansluiting op de algemene visie op interbestuurlijke samenwerking, beveelt de rekenkamercommissie aan dat de raad het college opdracht geeft om voor vrijwillige bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden een meerjarig perspectief op de samenwerking in beeld brengt. Wij adviseren te starten met het in beeld brengen van een integraal ontwikkelingsperspectief voor alle vrijwillige bestaande samenwerkingsverbanden.[3] Hierbij kunnen de uitgangspunten uit de algemene raadvisie op interbestuurlijke samenwerking worden betrokken, waarbij de inhoudelijke ontwikkeling in taken wordt betrokken (binnen zelfde vakgebied of andere terreinen) en de organisatorische en bestuurlijke inrichting. Dit ontwikkelingsperspectief stelt de raad in staat om positie te bepalen in het totale speelveld van interbestuurlijke samenwerking. Onder meer kan hij op deze wijze afwegingen maken ten aanzien van de gewenste mate van territoriale congruentie van samenwerkingsverbanden.

Een totaalbeeld voorkomt dat afwegingen (slechts) per samenwerkingsverband worden gemaakt en niet integraal worden gewogen. Bijvangst kan zijn dat inzicht ontstaat in de omgang met desintegratiekosten die per samenwerkingsverband zijn ontstaan en waarop per taakveld redelijkerwijs geen afbouw mogelijk is, waar dit op totaalniveau vaak meer mogelijkheden biedt. Ook hierop is dan een integraal plan te maken.

[3] Verplichte samenwerkingsverbanden zijn relevant voor zover hierbij een perspectief bestaat om deze samenwerking uit te breiden met niet verplichte taken.

7. Stel een algemeen afwegingskader op voor het aangaan van nieuwe en monitoren van bestaande samenwerkingsverbanden.

Met een algemeen afwegingskader (zoals *Nota Verbonden Partijen*) heeft en houdt de gemeenteraad van Wijchen beter grip op de taken die de gemeente in samenwerking uitvoert en is de raad beter in staat om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. In een dergelijk document kunnen kaders worden opgenomen die de raad in staat stellen om een gestructureerde afweging te maken tot het aangaan van en sturen op interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Ga in het afwegingskader onder andere in op:

a. de redenen voor het aangaan van samenwerking;
b. de gewenste informatie (vorm, moment en inhoud) in aanloop naar, besluitvorming over en gedurende het functioneren van de samenwerking;
c. gekoppeld aan de redenen voor de samenwerking, de rechtsvorm voor de samenwerking (publiek/privaat en vormen van gemeenschappelijke regelingen);
d. de te bereiken doelstellingen van de samenwerking (in vergelijking met eigen uitvoering);
e. de gewenste afvaardiging in bestuurlijke vertegenwoordiging;
f. de samenstelling van de samenwerking: de partners (bijvoorbeeld gemeenten, provincie, waterschappen) en regionale verband waarin dit (bij voorkeur) gebeurt;
g. de soort taken die in aanmerking komen om in samenwerking uit te voeren.

Indien is besloten tot het instellen van een nieuw samenwerkingsverband, vraagt dit vervolgens ook tot opname in het ontwikkelingsperspectief van samenwerkingsverbanden (zie aanbeveling 6). Dit dwingt om vooraf na te denken over de toekomstige ontwikkelingsrichting of ten minste scenario's hiervoor.

8. Verzoek het college om zowel voor bestaande als toekomstige samenwerkingsverbanden de samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren.

Ook doen wij de suggestie om voor bestaande samenwerkingen en bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden – passend bij de aard en omvang van taken in de samenwerking – de samenwerkingsdoelstellingen te operationaliseren. Wanneer de omvang van het aantal taken in samenwerking toeneemt, moeten vooraf prioriteiten worden gesteld over de elementen die moeten worden verbeterd (en gemonitord) en kwaliteiten die in samenwerking vooral moeten worden geborgd.

Het effectief monitoren van en sturen op samenwerkingsdoelstellingen vraagt om het opstellen van een nulmeting, een eindwaarde en streefwaarden, gekoppeld aan perioden. De rapportage hierover dient nadrukkelijk niet als afrekeninstrument, maar als handvat om met elkaar het gesprek aan te kunnen gaan over de mate waarin doelen worden gerealiseerd, voorzien van redenen voor eventuele afwijkingen en bijsturingsmaatregelen.

Graag attenderen wij de raad van Wijchen hierbij op de in 2015 verschenen publicatie 'Grip op regionale samenwerking', handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Betrek bij het eventueel aanpassen en inrichten van de samenwerkingsorganisatie de in deze publicatie geformuleerde lessen. Deze kunnen bijdragen aan het verstevigen van de rol van de gemeenteraden ten aanzien van samenwerkingsverbanden.

5. Bestuurlijke reactie

Gemeente Wijchen

Postbus 9000
6600 HA Wijchen

Bezoekadres:
Kasteellaan 22 -24
6602 DE Wijchen

t 024 751 71 11
gemeente@wijchen.nl

Aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Wijchen

Wijchen : 17 oktober 2016/245
Betreft : Bestuurlijke reactie op het rapport 'Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax'
Informatie : Wilfred Goedmakers, **t** 024-751 71 01, **e** w.goedmakers@wijchen.nl
Verzonden

Geachte Rekenkamercommissie,

Het college heeft het onderzoeksrapport gelezen van de Rekenkamercommissie van de gemeente Wijchen met de titel 'Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax'. Het college krijgt van de Rekenkamercommissie slechts een korte periode om tot een bestuurlijke reactie te komen. Daarom is de reactie van het college beperkt tot twee onderwerpen uit de aanbevelingen.

In de eerste plaats vindt het college dat raad en college samen een aantal aanbevelingen goed invult in de ambtelijke samenwerking met Druten. Besluitvorming hierover door de raad is in drie stappen gebeurd (december 2015, maart 2016 en juni 2016), waarbij de raad de doelen heeft geformuleerd en de verdere besluitmomenten heeft aangegeven. Ook is een klankbordgroep ingesteld met raads- en commissieleden om het proces te volgen.

Ten tweede vindt het college het belangrijk om in de aanbevelingen een onderscheid te maken in:
- aanbevelingen die de raad van Wijchen zelf kan uitvoeren. Dit zijn de aanbevelingen die vooral spelen bij de afwegingen en keuzes bij nieuwe samenwerkingen;
- aanbevelingen waarbij de raad van Wijchen afhankelijk is van de andere gemeenten in de samenwerking. Dit zijn de aanbevelingen die vooral gaan over bestaande samenwerkingen. Uitvoering hiervan kan alleen als ook de andere gemeenten hieraan willen meewerken.

Overigens is in het (gelijktijdige) ambtelijke wederhoor een aantal opmerkingen gemaakt. Het college kan niet inschatten of deze opmerkingen nog invloed hebben op de conclusies en aanbevelingen. Het college gaat er daarom van uit dat het college, bij gewijzigde conclusies en aanbevelingen, een aanvullende reactie kan inbrengen in het raadsdebat.
Met vriendelijke groeten,

burgemeester en wethouders

dr. G.W. Goedmakers
secretaris a.i.

mr. J.Th.C.M. Verheijen
burgemeester

6. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft opgesteld naar aanleiding van haar bevindingen in het onderzoek naar de belastingsamenwerking Munitax. De rekenkamercommissie heeft gemeend in reactie hierop een kort nawoord te formuleren, waarin zij de bedoeling van haar conclusies en aanbevelingen nader duidt.

De rekenkamercommissie is van mening dat de ambtelijke reacties van dien aard zijn dat dit geen consequenties heeft voor de beoordeling van de normen en derhalve ook niet voor de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Dit voorbehoud tot onderschrijven van de conclusies en opvolging van aanbevelingen kan het college naar mening van de rekenkamercommissie dan ook laten vervallen.

Ten aanzien van het eerste inhoudelijke punt van reactie door het college, spreekt de rekenkamercommissie haar waardering uit voor het feit dat het college de intentie heeft om de aanbevelingen over te nemen. Het oordeel over de mate waarin het college deze aanbevelingen toepast in het proces tot (brede) ambtelijke samenwerking met de gemeente Druten, laat de rekenkamercommissie graag aan het oordeel van de gemeenteraad over.

Over het tweede inhoudelijke punt van reactie door het college merkt de rekenkamercommissie graag het volgende op. De rekenkamercommissie heeft aanbevelingen geformuleerd die allen in grote mate van onafhankelijkheid van derden kunnen worden gerealiseerd. De uitkomst van de concrete (mogelijkheid tot) invulling van de aanbeveling kan worden beïnvloed door het samenspel met andere gemeenten / overheden. De rekenkamercommissie beoogt dat de gemeente Wijchen een (pro)actieve houding aanneemt in de sturing op interbestuurlijke samenwerking. De positie van Wijchen rondom de Platformnotitie van de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling sterkt de rekenkamercommissie in haar vertrouwen dat de gemeente Wijchen hiertoe in staat is. Zij is zich daarbij bewust van het feit dat er altijd afhankelijkheden bestaan, maar dit mag geen excuus zijn om de aanbevelingen niet op te volgen.

Desgewenst geeft de rekenkamercommissie graag aan dat de aanbevelingen 4 tot en met 7 geheel zelfstandig door de gemeente(raad) van Wijchen zijn te realiseren. Voor de (mate van) concrete invulling van de aanbevelingen 1, 2, 3 en 8 heeft de gemeente Wijchen de medewerking nodig van een of meer andere partners. De mate waarin de gemeente erin slaagt om ook deze aanbevelingen naar wens te realiseren, geeft naar oordeel van de rekenkamercommissie de mate van sturing weer op bestaande samenwerkingsverbanden door de gemeente Wijchen. Zij daagt het college daarom uit om deze handschoen met ambtelijke organisatie en gemeenteraad gezamenlijk op te pakken.

Tot slot heeft de rekenkamercommissie na initiële formulering van haar aanbevelingen, gemeend dat zij aanbeveling 7 graag aanvult met enkele concrete handvatten voor invulling. In bijlage D zijn daartoe enkele voorbeelden van (onderdelen van) afwegingskaders opgenomen die ter inspiratie kunnen dienen voor college en raad om in nauwe samenspraak tot het geadviseerde algemene afwegingskader te komen voor het aangaan van nieuwe en sturing op bestaande samenwerkingsverbanden.

Nota van bevindingen

7. Oprichting en start van de belastingsamenwerking

In dit eerste hoofdstuk van bevindingen geven wij een beeld van het proces van totstandkoming van de belastingsamenwerking en de sleutelmomenten in de voortgang. Vervolgens vatten wij de motieven, doelstellingen en uitgangspunten bij de belastingsamenwerking samen en gaan we in op de keuze voor en uitwerking van de samenwerkingsvorm. Daarna beschrijven wij de flankerende regelingen op het terrein van governance teneinde een mate van 'grip' op de samenwerking te organiseren en besluiten dit hoofdstuk met een korte schets van de start van de samenwerking. In het volgende hoofdstuk gaan we vervolgens in op de doorontwikkeling van de samenwerking vanaf dit startmoment.

7.1 Totstandkoming van de belastingsamenwerking

De aanloop naar de start van de belastingsamenwerking per 1 januari 2010 heeft zijn beslag in de periode 2001 tot eind 2009. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ijkmomenten in deze aanloop-, voorbereidings- en besluitvormingsperiode.

Datum	Gebeurtenis
vanaf ca. 2001	Eerste initiatief en inventarisatie van mogelijkheden naar samenwerking.
2006	Haalbaarheidsonderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden.
30 januari 2007	College Wijchen ondertekent Intentieovereenkomst. Instellen van ambtelijke stuurgroep voor Inrichtingsplan.
april 2008	Colleges van vijf gemeenten stemmen in met Inrichtingsplan.
november 2008	Druten en West Maas en Waal stappen uit samenwerkingsinitiatief.
16 december 2008	Beuningen, Heumen en Wijchen besluiten tot uitwerking Plan van aanpak voor implementatie van samenwerking.
februari 2009	Colleges bespreken Plan van aanpak.
eind mei 2009	Gemeenteraad Wijchen stemt in met Beslisnota tot oprichting belastingsamenwerking.

Tabel 1. IJkmomenten in de aanloop, voorbereiding en besluitvorming van de belastingsamenwerking.

Hierna lichten wij de ijkmomenten en besluiten in aanloop naar de start van de samenwerking kort toe.

Vanaf ca. 2001: eerste initiatief en inventarisatie van mogelijkheden naar samenwerking

Het oorspronkelijke initiatief om de mogelijkheden voor belastingsamenwerking tussen de gemeenten Wijchen, West Maas en Waal, Beuningen, Druten en Heumen op het gebied van belastingen te onderzoeken was afkomstig vanuit een regio-overleg van gemeentesecretarissen. Een belangrijk motief hierbij was onder andere het verminderen van kwetsbaarheden (zie paragraaf 7.2).

2006: haalbaarheidsonderzoek naar samenwerkingsmogelijkheden

In 2006 volgde een *Haalbaarheidsonderzoek* naar samenwerkingsmogelijkheden op het terrein van heffen en invorderen van gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de wet WOZ. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er geen belemmeringen waren voor intensieve samenwerking, hoewel er nog twijfels waren bij het draagvlak voor samenwerking binnen de betreffende gemeenten.

Augustus 2007: college van Wijchen ondertekent Intentieovereenkomst

In de collegevergadering van 28 augustus 2007 besloot het college van Wijchen (na aanpassing van een in januari 2007 ondertekende Intentieverklaring) om met de andere colleges een *Intentieovereenkomst* te ondertekenen, waarin werd neergelegd dat het principebesluit valt om per 1 juli 2009 over te gaan tot samenwerking op het gebied van WOZ, belastingen en invordering (en waarin relatie tot de eerdere verklaring de rol van de gemeenteraden en ondernemingsraden nader waren geduid).

Daarbij besloten de colleges een onderzoek in te stellen (leidend tot een *Inrichtingsplan*) en daartoe een ambtelijke stuurgroep op te richten, bestaande uit de vijf hoofden financiën. In de *Intentieovereenkomst* is benoemd dat indien het advies in het *Inrichtingsplan* negatief uitvalt aangezien het vormen van een samenwerkingsverband niet haalbaar is, wordt aangesloten bij de samenwerking in de regio Rivierengebied.[4]

2007 – 2008: Uitwerking van en besluitvorming over Inrichtingsplan

In een uitvoerig *Inrichtingsplan* adviseerde de ambtelijke stuurgroep aan de colleges over de juridische vorm, de taken van de samenwerking, de inrichting van de organisatie en de omgang met personeel en tot slot automatisering. Daarnaast had de ambtelijke stuurgroep zich ook verdiept in de mogelijkheid om de uitvoering van de gemeentelijke belastingen en wet WOZ door een externe partner uit te laten voeren. Daartoe is concreet een offerte gevraagd bij de Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR). Uit de offerte bleek dat de BSR structureel € 63.000 goedkoper zou kunnen werken dan het samenwerkingsverband van de vijf gemeenten.[5] Door de ambtelijke stuurgroep werden als voordelen van BSR benoemd:

a. het hebben van één aanslag voor gemeenten en het waterschap;
b. lagere kosten (exclusief personeel) en in de toekomst mogelijk nog lager;
c. het kunnen aansluiten bij een gevestigde organisatie.

De vijf gemeenten besloten echter om niet toe te treden tot de BSR, omdat:

a. de dienstverlening richting bewoners minder zou worden dan in de beoogde regionale samenwerking van de vijf gemeenten;
b. het personeel niet overgenomen zou worden, wat – gezien een formatie van in totaal circa 16 fte en personeelskosten van € 826.000 – tot boventalligheid en hoge (frictie)kosten zou leiden voor de vijf gemeenten;
c. de deelnemende gemeentebesturen minder zeggenschap zouden krijgen gezien de juridische constructie, en;
d. de kosten (met name ten aanzien van automatisering) niet goed inzichtelijk waren.[6]

[4] Collegevoorstel gemeente Wijchen, Herziene versie intentieverklaring samenwerking belastingen/woz, augustus 2007.
[5] In de vergelijking is de oorspronkelijke offerte van BSR gecorrigeerd met een opslag van € 154.000 voor de kosten van automatisering en lijnverbindingen (met de aanname dat deze kosten in beide samenwerkingen gelijk zouden zijn).
[6] In Beslisnota 09 AZ 197 wordt op hoofdlijnen aan de offerte van BSR gerefereerd.

In het Inrichtingsplan adviseerde de ambtelijke stuurgroep samengevat het volgende:

a. De juridische vorm:
   i. te kiezen voor een lichte juridische constructie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, namelijk een centrumgemeenteconstructie, waarin de centrumgemeente gemandateerd wordt door de (overige) colleges uitvoering te geven aan de werkzaamheden;
   ii. de gemeente Beuningen als centrumgemeente aan te wijzen;
   iii. onderlinge afspraken over kwaliteit en kosten op te nemen in een op te stellen dienstverlenings-overeenkomst met de centrumgemeente.
b. De taken van de samenwerking:
   i. alle taken op het gebied van heffen en innen van gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de WOZ over te dragen aan de centrumgemeente;
   ii. de beleidsvoorbereidende taken ook over te dragen, maar de beleidskeuzes bij de gemeente te houden;
   iii. de huidige dienstverlening minimaal te handhaven.
c. Personeel en organisatie:
   i. de samenwerkingsorganisatie minder afhankelijk te maken van externe partners en te investeren in de kwaliteit op het gebied van taxaties, bezwaar en beroep en zodoende een kostenvoordeel te realiseren;
   ii. de medewerkers in dienst te laten treden bij de centrumgemeente;
   iii. een sociaal plan op te stellen voor waarborging van de persoonlijke ontwikkeling en arbeidsvoorwaarden.
d. Automatisering:
   i. gebruik te maken van huidige applicaties door middel van een lijnverbinding met de centrumgemeente;
   ii. ontwikkelingen te volgen en in te springen op mogelijkheden van nieuwe technieken.

In het *Inrichtingsplan* werden ook de financiële consequenties van samenwerking voor elk van de gemeenten in beeld gebracht. Uitgaande van een operationele samenwerking per 2009, bleek hieruit een financieel nadeel voor de gemeente Wijchen van € 54.000 in 2009, een klein voordeel vanaf 2010 van € 14.000, oplopend tot een voordeel van € 49.000 vanaf 2013. Het gezamenlijke (structurele) voordeel van samenwerking tussen de vijf gemeenten werd geraamd op € 293.775 vanaf 2013. Naast het beknopt benoemen van de motieven voor samenwerking (zoals verminderen van kwetsbaarheid en behalen van efficiencyvoordelen) werd in het *Inrichtingsplan* geen verdere uitwerking of concretisering gegeven aan de samenwerkingsdoelen.

In april 2008 stemden de colleges van de vijf gemeenten in met het *Inrichtingsplan* voor de belastingsamenwerking tussen de vijf gemeenten.[7]

November 2008: Druten en West Maas en Waal treden uit samenwerkingsinitiatief

Later (november 2008) besloten de gemeenten Druten en West Maas en Waal niet langer deel te willen uitmaken van de beoogde samenwerking tussen de vijf gemeenten. Zij wilden zich – na het ontvangen van een gunstig geprijsde offerte – verder oriënteren op toetreding tot de belastingsamenwerking BSR. De gemeente West Maas en Waal is uiteindelijk toegetreden tot BSR. De gemeente Druten is na een jaar alsnog aangesloten bij de belastingsamenwerking van Beuningen, Wijchen en Heumen (zie paragraaf 8.1.1.).

Naar aanleiding van het besluit van deze twee gemeenten onderzocht de stuurgroep de haalbaarheid van de samenwerking tussen drie gemeenten (opnieuw). Daaruit bleek dat bij ongewijzigde uitgangspunten de belastingsamenwerking langer een negatief effect voor de gemeenten sorteert. Voor de gemeente Wijchen zou de samenwerking zelfs structureel financieel negatief uitpakken: in 2009 werd een nadeel van

[7] Inrichtingsplan samenwerking WOZ / Belastingen, Wijchen, West Maas en Waal, Druten, Heumen en Beuningen, maart 2008.

circa € 130.000 voorzien, in 2010 tot en met 2012 een nadeel van ca. € 55.000 en van 2013 tot en met 2015 een nadeel van € 17.000 (per jaar).

Dit financiële beeld werd geacht geen draagvlak te kennen en de haalbaarheid van de realisatie van de belastingsamenwerking te beperken. Naar aanleiding hiervan is voorgesteld om de begroting van de belastingsamenwerking en de uitgangspunten in de kostenverdelingen aan te passen:

a. in de aangepaste begroting wordt uitgegaan van een beperkter vloeroppervlak (vergeleken met de voorgaande begroting, nog steeds ruim boven de Arbo-normering) voor huisvesting;
b. de aanloopkosten voor verhuizing, communicatie en juridische zaken zijn naar beneden bijgesteld;
c. de kosten van het afdelingshoofd worden alleen door de gemeente Beuningen gedragen.

Bovendien zijn ten aanzien van de kostenverdeling "voor een acceptabel eindresultaat de percentages aangepast naar 31 voor Beuningen [eerder 30], 22 voor Heumen [eerder 21] en 47 voor Wijchen [eerder 49]. De beide gemeenten Beuningen en Heumen investeren op deze wijze dus in de samenwerking door de gemeente Wijchen tegemoet te komen" (p. 13).[8]

	2009[9]	2010-2012	2013-2014
Financieel beeld samenwerking 5 gemeenten:			
totale kosten	€ 606.317	€ 537.619	€ 502.985
financieel effect (vergelijk met begroting 2007)	+ € 54.500 (n)	+ € 14.193 (n)	- € 48.877 (v)
Financieel beeld samenwerking 3 gemeenten, zonder aanpassingen:			
totale kosten	€ 682.866	€ 606.050	€ 548.931
financieel effect (vergelijk met begroting 2007)	+ € 131.054 (n)	+ € 54.238 (n)	+ € 17.119 (n)
Financieel beeld samenwerking 3 gemeenten, met aanpassingen:			
totale kosten	€ 604.508	€ 544.352	€ 507.233
financieel effect (vergelijk met begroting 2007)	+ € 52.696 (n)	- € 7.460 (v)	- € 44.579 (v)

Tabel 2. Financieel beeld van de samenwerking.

Toelichting
(n) = financieel nadeel *(v) = financieel voordeel*

Op basis van de aanpassingen is door het college van Wijchen positief besloten over de samenwerking met Beuningen en Heumen, die eveneens positief besloten over de belastingsamenwerking.

December 2008: besluit voorgenomen samenwerking uit te werken in Plan van aanpak

Op 16 december 2008 besloten de colleges van de gemeenten Beuningen, Heumen en Wijchen om samen te gaan werken op het gebied van de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet WOZ. Ten behoeve van de implementatiefase stelde de stuurgroep een *Plan van aanpak* op, dat in februari 2009 door de colleges werd besproken.

Mei 2009: gemeenteraad Wijchen stemt in met Beslisnota tot oprichting van belastingsamenwerking

Eind mei 2009 is aan de gemeenteraad van Wijchen per *Beslisnota 09 AZ 197* (evenals aan de raden van Beuningen en Heumen) voorgesteld om:

a. te besluiten tot samenwerking en toestemming te geven voor de toetreding tot de gemeenschappelijke regeling;
b. de definitieve organisatie in te richten onder verantwoordelijkheid en besluitvorming van de centrumgemeente Beuningen;
c. akkoord te gaan met budgettaire consequenties.[10]

[8] Haalbaarheidsonderzoek Samenwerking Belastingen voor drie gemeenten, november 2008.
[9] In het financiële beeld is aangenomen dat in 2009, 2010 en 2011 sprake is van desintegratiekosten. De frictiekosten worden in één jaar (2009) gemaakt.
[10] Beslisnota 09 AZ 197 Samenwerking Belastingen Beuningen, Heumen en Wijchen, Gemeente Wijchen, 26 mei 2009.

In de bijlage bij de *Beslisnota* zijn onder andere financiële implicaties van de belastingsamenwerking geschetst. Ook was de *gemeenschappelijke regeling* een bijlage bij de *Beslisnota*, met daarin artikelen ten aanzien van het doel en de reikwijdte van de regeling en bepalingen ten aanzien van toe- en uittreding (zie ook 7.4).

Bij meerdere gemeenteraadsfracties bestonden twijfels over de mate waarin daadwerkelijk voordelen te realiseren zijn en of deze niet beter kunnen worden gerealiseerd door samenwerking met de BSR. Hoewel door de raad (in retroperspectief) wordt aangegeven dat er bij de behandeling van het voorstel is aangedrongen op een jaarlijkse evaluatie, is dit slechts door één fractie ingebracht in de raadsvergadering en niet nader behandeld tijdens de raads- of commissievergadering.[11] [12] Ten minste heeft dit verzoek het besluit (middels amendement) niet gehaald, waarmee het niet tot een officieel kader is verworden. Uiteindelijk stemt de gemeenteraad van Wijchen voor toetreding tot de samenwerking, waarbij de (toenmalig) coalitie voor stemt en de oppositie tegen.[13]

7.2 Motieven, doelstellingen en uitgangspunten bij de samenwerking

Aan de samenwerking lagen diverse motieven ten grondslag:
a. het opheffen van de kwetsbaarheid van eenmansfuncties van de betreffende afdelingen;
b. het verhogen van de effectiviteit en op den duur goedkoper zijn (kostenbesparing, ten minste minder meerkosten);
c. het verhogen van kennis door bundeling ervan en daarmee verhoging van uitvoeringskwaliteit.[14]

Uit de gevoerde gesprekken is bovendien naar voren gekomen dat een onderliggend motief voor het aangaan van belastingsamenwerking het stimuleren van de regionale samenwerking was. Hierop wijst wethouder Jeurrissen in de commissievergadering van 25 juni 2009: "Geprobeerd is om met de vijf gemeenten een samenwerkingsverband op te zetten. Niet alleen op het gebied van belastingen, maar ook voor een aantal andere zaken". Een verondersteld succesvolle belastingsamenwerking zou een vliegwiel kunnen zijn voor samenwerkingsinitiatieven op andere terrein tussen de betreffende (en mogelijk nog andere) gemeenten. Daarnaast is aangegeven dat het minder afhankelijk maken van derden een ander onderliggend motief voor samenwerking was.

Echter, er zijn geen expliciete doelstellingen geformuleerd die door middel van de samenwerking bereikt dienen te worden. Dat geldt ook voor financiële doelen. In *Beslisnota 09 AZ 197* van mei 2009 is benoemd dat de samenwerking gericht is op het wegnemen van kwetsbaarheid, maar op termijn tevens een kostenvoordeel met zich moet gaan brengen. Daarbij is ook aangegeven dat tegenover de kostenvoordelen die behaald kunnen worden door onder andere een efficiëntere uitvoering, desintegratiekosten staan zoals voor huisvestingslasten waarvoor geen dekking meer is. Vanaf 2011 werd bij realisatie van de taakstellingen een financieel voordeel verwacht. Bij de besluitvorming over de samenwerking is afgesproken om – uit conservatieve overwegingen – de belastingen neutraal in het meerjarenperspectief op te nemen.

Bij het aangaan van de samenwerking zijn diverse uitgangspunten meegegeven, zoals opgenomen in de eerder genoemde *Beslisnota* en het *Inrichtingsplan*:
a. alle (huidige en mogelijke toekomstige) belastingtaken (inclusief beleidsvoorbereidende taken) worden overgedragen aan de centrumgemeente;
b. het personeel gaat over naar de centrumgemeente;

[11] Notulen openbare raadsvergadering d.d. 9 juli 2009.
[12] Verslag Commissie Algemene Zaken en Middelen van 25 juni 2009.
[13] VVD, Lokale Dorpsbelangen en Van Bronckhorst stemmen tegen, CDA, PvdA en Leefbaar Wijchen stemmen voor het voorstel.
[14] Beslisnota 09 AZ 197 Samenwerking Belastingen Beuningen, Heumen en Wijchen, Gemeente Wijchen, 26 mei 2009.

c. het niveau van de huidige dienstverlening (balie en telefonie) blijft minimaal gehandhaafd;

Benoemd is dat de klant niets mag merken van de samenwerking. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen producten die de frontoffices van de afzonderlijke gemeenten verzorgen (de baliefunctie blijft bij iedere gemeente behouden) en de producten die de backoffice levert (het samenwerkingsverband). Een voorwaarde daarbij is optimale communicatie tussen het samenwerkingsverband en de balie van de afzonderlijke gemeente.

d. het maken van beleidskeuzes en het vaststellen van alle belastingverordeningen (en -tarieven) blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente Wijchen zelf;[15]
e. gemeenten leveren 'schoon' op (bv t.a.v. gegevensbeheer): er zijn geen achterstanden ten aanzien van lopende processen en de kwaliteit van de basisbestanden (actualiteit, volledigheid, betrouwbaarheid) is voldoende.[16]

7.3 Keuze voor de samenwerkingsvorm

In het *Inrichtingsplan* werd een aantal kaders voor de keuze ten aanzien van de samenwerkingsvorm benoemd:
a. de deelnemende gemeenten willen niet op beleidsgebieden harmoniseren, maar hun eigen specifieke beleidsregels handhaven en harmonisatie beperken tot de taken van de uitvoering;
b. sturing hoeft niet middels een bestuursstructuur. Wel moet er sprake zijn van heldere en korte verantwoordingslijnen.

Het *Inrichtingsplan* gaf een brede afweging van verschillende juridische vormen weer. Gezien de wens de samenwerking beleidsarm te laten zijn, werd benoemd dat het openbaar lichaam – dat zelfstandig beleid kan ontwikkelen en rechtspersoonlijkheid kent – niet passend is. Ook werd het openbaar lichaam, evenals het gemeenschappelijk orgaan, vanwege de verplichte bestuurslagen als niet geschikt bevonden. Op basis van voornoemde afwegingen zijn de andere mogelijke juridische vormen – het bestuurscontract (regeling zonder meer) en de centrumgemeente – en hun consequenties met elkaar vergeleken. Daarbij is de centrumgemeenteconstructie, waarbij een uitvoeringsorganisatie werd ondergebracht, als meest geschikt bevonden.

Daarnaast is in het plan een aantal criteria benoemd waaraan de centrumgemeente moet voldoen. De centrumgemeente zou:
a. van voldoende omvang moeten zijn om een 'extra organisatieonderdeel' te kunnen faciliteren;
b. de samenwerking moeten kunnen inbedden in de eigen organisatie en sturingsmechanismen;
c. geschikte huisvesting beschikbaar moeten hebben;
d. voor alle medewerkers (o.a. ten aanzien van openbaar vervoer) bereikbaar zijn;
e. ondersteuning moeten kunnen bieden aan de uitvoering van de belastingtaken, bijvoorbeeld met betrekking tot automatisering.

Ook is vermeld dat in de voor de samenwerking te hanteren centrumconstructie het bedrijfsrisico voor rekening van de centrumgemeente komt.[17]

Aangezien Wijchen destijds (nog) onvoldoende ruimte beschikbaar had en geen ervaring had met de benodigde software, werd voorgesteld om de belastingsamenwerking te vestigen in Beuningen (die de samenwerking wel kon huisvesten en reeds onderzoek deed naar het integreren van ICT).

Naast bovengenoemde overwegingen werd in het *Inrichtingsplan* uitgebreid ingegaan op gevolgen van de samenwerking voor personeel, huisvesting en ondersteuning en zijn financiële consequenties benoemd.

[15] Beslisnota 09 AZ 197 Samenwerking Belastingen Beuningen, Heumen en Wijchen, Gemeente Wijchen, 26 mei 2009.
[16] Inrichtingsplan samenwerking Belastingen/WOZ, april 2008.
[17] Inrichtingsplan samenwerking Belastingen/WOZ, april 2008, p. 16.

7.4 Inrichting van de governance

7.4.1 De gemeenschappelijke regeling

De colleges van de gemeenten Beuningen, Heumen en Wijchen zijn bij de start van de belastingsamenwerking een gemeenschappelijke regeling aangegaan, waartoe zijn van hun gemeenteraden toestemming hebben gekregen. De *gemeenschappelijke regeling* voor de belastingsamenwerking is niet getoetst aan een algemeen afwegingskader of criteria voor het al dan niet (verlenen van toestemming voor het) aangaan van samenwerkingen via gemeenschappelijke regelingen, aangezien de gemeenteraad van Wijchen niet dergelijke criteria of kader heeft vastgesteld (bijvoorbeeld in een zogenaamde *Nota verbonden partijen*).

In de gemeenschappelijke regeling van de belastingsamenwerking zijn de volgende artikelen benoemd:

Artikel 1. Algemene bepalingen
De belangrijkste definities uit de regeling, zoals centrumgemeente.

Artikel 2. Doel en reikwijdte van de regeling
De regeling wordt aangegaan ten behoeve van een goede (*niet gespecificeerd*) uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van het heffen en invorderen van gemeentelijke rechten en belastingen en de uitvoering van de Wet WOZ, waartoe de gemeenten dienstverleningsovereenkomsten sluiten met de uitvoeringsorganisatie.

Artikel 3. Portefeuillehoudersoverleg
Jaarlijks vindt een overleg plaats over met de portefeuillehouders ten behoeve van afstemming over de voorbereiding van besluiten inzake het belastinggebied.

Artikel 4. De uitvoeringsorganisatie
De uitvoeringsorganisatie voert de taken zoals overeengekomen in dienstverleningsovereenkomst uit voor de gemeenten, waarover verantwoording wordt afgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg. De organisatorische vormgeving en hiërarchische sturing is voorbehouden aan de centrumgemeente.

Artikel 5. Beleid
De uitvoeringsorganisatie verzorgt de voorbereiding van voorstellen tot vaststellingen/wijziging van belastingverordeningen (belastingsoorten, tarieven) en beleid, evenals de verwerking ervan.

Artikel 6. Financiële bepaling
De kostenverdeling van dienstverlening door de centrumgemeente wordt vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. De centrumgemeente stelt jaarlijks voor 1 april een concept-begroting op, die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg en daar voor 1 mei wordt vastgesteld.

Artikel 7. Archief
De centrumgemeente draagt de zorg voor en toezicht op het bewaren en beheer van archiefbescheiden van de uitvoeringsorganisatie.

Artikel 8. Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing
Indien andere gemeenten willen toetreden tot de regeling is goedkeuring van de deelnemende gemeenten nodig. Uittreding is mogelijk niet eerder dan per 31 december van enig jaar, met een termijn van aanzegging aan de andere gemeenten van tenminste twee jaar. De financiële gevolgen van uittreding komen voor rekening van de uittredende gemeente. De regeling kan worden gewijzigd of opgeheven na een daartoe strekkend besluit van de deelnemende gemeenten. Bij opheffing stelt de centrumgemeente een liquidatieplan op waarin de financiële gevolgen opgenomen zijn.

Artikel 9. Slotbepalingen
De regeling wordt aangehaald als 'Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen, Wijchen'.

In de *gemeenschappelijke regeling* is niet bepaald of ook diensten aan derden (niet zijnde deelnemers) kunnen worden verleend. Ook is niet vastgelegd welke kaders bij eventuele wensen tot toetreding van andere gemeenten geldig zijn, zoals tot welk maximum qua aantal inwoners en/of aantal deelnemende gemeenten de samenwerking mag uitgroeien.

7.4.2 Centrumgemeenteconstructie

In de *gemeenschappelijke regeling* van de belastingsamenwerking is benoemd dat de samenwerking wordt vormgegeven in een centrumgemeenteconstructie.

Samenwerking in een centrumgemeenteconstructie is gebaseerd op artikel 8, lid 4 van de Wet gemeenschappelijke regelingen: "In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet".

De centrumgemeenteconstructie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Ook wordt er geen nieuw bestuur gevormd, maar aansluiting gevonden bij de publiekrechtelijke organisatie van de centrumgemeente (opdrachtnemende gemeente). De centrumgemeente geeft uitvoering aan de taken van de centrumgemeente en de andere deelnemende (opdrachtgevende) gemeenten, waarbij de centrumgemeente namens de opdrachtgevende gemeenten optreedt (en niet op eigen titel handelt). Daarbij dient de centrumgemeente de 'opgedragen taken' binnen de geldende verordeningen en beleidsregels van de betreffende gastgemeente uit te voeren. Daarmee lijkt in de stukken die de besluitvorming over en inrichting van het juridisch construct regelen ten onrechte te worden gesproken over 'overgedragen taken'. Dit past niet bij de centrumgemeenteconstructie en flankerende mandaatregeling (zie paragraaf 7.4.3).

Sturing op deze vorm van samenwerking is primair contractueel van aard, zoals via dienstverlenings-overeenkomsten (zie 7.4.4). De deelnemende gemeenten hebben geen zeggenschap binnen de organisatie van de centrumgemeente. Daarvoor is het college van B&W van de centrumgemeente volledig verantwoordelijk en bevoegd. De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie loopt via de portefeuillehouders van enerzijds de deelnemende gemeenten en anderzijds de centrumgemeente. De portefeuillehouder van de centrumgemeente legt verantwoording af aan zijn collega's van de deelnemende gemeenten over de uitvoering. De deelnemende gemeenten kunnen direct invloed op de uitvoering uitoefenen doordat zij bijvoorbeeld algemene instructies kunnen geven en mandaten kunnen intrekken. Indirect kunnen de deelnemende gemeenten invloed uitoefenen via dienstverleningsovereenkomsten en kaderstelling van de begroting.

In deze samenwerkingsrelatie blijft formeel de normale relatie tussen college en raad intact: het college van B&W is volledig politiek verantwoordelijk voor alles wat de centrumgemeente in mandaat van het college doet.[18]

7.4.3 Mandaat

Eén van de kenmerken van een centrumgemeenteconstructie is dat het mandaat in zich heeft. Door een dergelijk construct met een andere gemeente aan te gaan, worden de betreffende taken (zoals genoemd in de *gemeenschappelijke regeling* en/of met verwijzing naar een nadere specificatie in een *dienstverleningsovereenkomst*) gemandateerd aan de centrumgemeente.

In de *gemeenschappelijke regeling* van de belastingsamenwerking is in artikel 4, lid 3 en 4 opgenomen dat:

- artikel 4, lid 3: De bevoegdheid tot het nemen van besluiten noodzakelijk voor de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst mandateren de bevoegde bestuursorganen van de gemeenten aan het hoofd van de uitvoeringsorganisatie met de mogelijkheid van ondermandaat.
- artikel 4, lid 4: De bevoegde bestuursorganen van de gemeenten wijzen het hoofd van de uitvoeringsorganisatie aan als gemeenteambtenaar als bedoeld in artikel 231, tweede lid, onderdeel a en b van de Gemeentewet en artikel 1, tweede lid van de wet WOZ.

Met het *Aanwijzings- en mandaatbesluit heffings- en invorderingsambtenaar van het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen en Wijchen* heeft het college van B&W van Wijchen gevolg gegeven

[18] Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Vereniging van griffiers, 2015.

aan deze bepaling. De coördinator team belastingen/WOZ van de afdeling Financiën van de gemeente Beuningen (optredende als het in de *gemeenschappelijke regeling* bedoelde hoofd van de uitvoeringsorganisatie) is middels dit besluit onder andere gemandateerd om de hardheidsclausule en kwijtschelding toe te passen (waarbij ondermandatering niet mogelijk is), gegevens te verstrekken aan de Waarderingskamer en gegevens te verzamelen, op te slaan en te verstrekken inzake onroerende zaken (conform artikel 4, lid 3 van de GR). Daarnaast is de betreffende coördinator aangewezen als heffings- en invorderingsambtenaar (conform artikel 4, lid 4 van de GR).[19] Immers is het – onder meer geregeld in de Invorderingswet, de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen en de Gemeentewet – de bevoegdheid van het college van B&W om ambtenaren aan te wijzen om gemeentelijke belastingen te heffen en in te vorderen.

7.4.4 Dienstverleningsovereenkomsten

Vanaf het eerste jaar van de belastingsamenwerking in 2010 zijn jaarlijks dienstverleningsovereenkomsten opgesteld voor de deelnemende gemeenten. De inhoud van de Dienstverleningsovereenkomst is sindsdien meerdere malen besproken en bijgesteld. De dienstverleningsovereenkomst vormt voor de gemeente Wijchen een belangrijk sturingsinstrument op de belastingsamenwerking.

De dienstverleningsovereenkomsten geven een nadere precisering van de aard van de werkzaamheden en de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd. Zo is opgenomen welke taken de Belastingsamenwerking Beuningen – Heumen – Wijchen (hierna: BHW) uitvoert, waaronder het heffen en innen van de diverse belastingen en heffingen, dwanginvordering, beslissen op verzoeken om kwijtschelding en het opstellen van de belastingverordeningen en het concept raadsvoorstel.

Daarnaast is opgenomen op welke tijdstippen de aanslagen worden opgelegd (WOZ-beschikkingen en aanslagen OZB binnen acht weken na de aanvang van het belastingjaar, de overige aanslagen voor minimaal 90% in februari), waarbij de aanslagen zo veel als redelijkerwijs mogelijk is, per deelnemer worden samengevoegd op één gecombineerd aanslagbiljet.

Ten aanzien van communicatie is in de dienstverleningsovereenkomsten vastgelegd dat belastingsamenwerking BHW onder andere verantwoordelijk is voor de communicatie met de belastingplichtigen over de opgelegde aanslagen, de verzonden aanmaningen, de betekende dwangbevelen, de verzoeken om kwijtschelding en de afdoening van de bezwaarschriften. Met betrekking tot de dienstverlening is opgenomen dat communicatie met de belastingplichtigen van de deelnemende gemeenten bij voorkeur telefonisch verloopt, dan wel via de medewerkers van de frontoffices van de deelnemende gemeenten.

Ook staat in de dienstverleningsovereenkomst (reeds vanaf 2010) opgenomen welke kwaliteitsnormen gelden voor de werkzaamheden die door de belastingsamenwerking worden uitgevoerd. Zo is opgenomen dat beleidsadvies en voorbereiding (waaronder tariefbepalingen en verordeningen) tijdig plaatsvindt, dat verzoek-, bezwaar-, en beroepschriften binnen de gestelde termijnen verwerkt worden (o.a. 80% van de heffingsbezwaren binnen dertien weken) en betalingen tijdig worden gedaan (95% binnen zeven dagen, 100% binnen een maand). Ook is benoemd welke informatie belastingsamenwerking BHW aanlevert.

Verder is – in alle dienstverleningsovereenkomsten vanaf de start in 2010 – benoemd op welke wijze informatie wordt verstrekt aan de deelnemers (zie paragraaf 10.1). De bepalingen hieromtrent zijn vanaf de start uitgebreid.

Tot slot zijn in de dienstverleningsovereenkomsten afspraken gemaakt over de kostenverdeling (zie bijlage F voor een uitgebreid overzicht). Vanaf 2010 is er voor gekozen de kosten te verdelen op basis van het aantal WOZ-objecten. Daarbij werd afgesproken dat de gemeente Beuningen voor de eerste jaren een bijdrage leverde aan de desintegratiekosten van de gemeenten Heumen en Wijchen. In 2014 (specifieke

[19] Aanwijzings- en mandaatbesluit heffings- en invorderingsambtenaar van het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen en Wijchen, College van B&W gemeente Wijchen, 22 december 2009, via http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Wijchen/88188.html.

kosten voor nieuwe belastingsoorten en grondslagen) en 2015 (nieuwe kostenverdeelsleutel) is de kostenverdeling vervolgens herzien. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 8.2.3.

7.4.5 Portefeuillehoudersoverleggen

In artikel 3 van de *Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen, Wijchen* is bepaald dat de portefeuillehouders tenminste eenmaal per jaar in een vergadering bijeenkomen voor overleg en afstemming. Daarbij is vastgelegd dat de uitvoeringsorganisatie verantwoording aflegt aan het portefeuillehoudersoverleg inzake de inhoudelijke aspecten van het beleidsveld Belastingen. De aansturing van het personeel en aanverwante zaken valt onder de verantwoordelijkheid van centrumgemeente Beuningen. De betreffende artikelen zijn in bijlage E opgenomen.

In de praktijk komt het portefeuillehoudersoverleg circa tweemaal per jaar bijeen. Hoewel de portefeuillehouders van de opdrachtgevende gemeenten geen (formele) zeggenschap ten aanzien de organisatie en de uitvoering van de belastingtaken hebben, is onder andere in de *gemeenschappelijke regeling* en *dienstverleningsovereenkomsten* afgesproken dat het portefeuillehoudersoverleg de jaarrekening en begroting vaststelt. Dit zorgt voor een discrepantie tussen de juridische inrichting en de uitwerking die in de praktijk aan de bestuurlijke aansturing van de belastingsamenwerking wordt gegeven.

7.4.6 Financiele risico's

In een centrumgemeenteconstructie liggen de risico's in de uitvoering primair bij de centrumgemeente. Aanvullend kunnen de centrumgemeente en de opdrachtgevende gemeenten afspraken maken over de omgang met uitvoeringsrisico's en eventuele onvoorziene kosten die daaruit voortvloeien.

In de *dienstverleningsovereenkomsten* tussen de belastingsamenwerking en de gemeente Wijchen worden jaarlijks – conform het bepaalde in de *gemeenschappelijke regeling* – afspraken gemaakt over de verdeling van kosten volgens een verrekenmodel (zie 7.4.4). Daarnaast is in artikel 6, lid 5 van de *gemeenschappelijke regeling* bepaald dat: "de centrumgemeente […] voor 1 april van ieder kalenderjaar aan de overige gemeenten een nacalculatie van het afgelopen kalenderjaar op basis van de werkelijke kosten en aantallen [verzendt]". Met die bepaling is vastgelegd dat niet te voorziene kosten en risico's in de uitvoering van de belastingtaken van de centrumgemeente voor rekening van alle deelnemende gemeenten komen. In de praktijk worden eventuele negatieve resultaten op de jaarrekening van de belastingsamenwerking in het portefeuillehoudersoverleg met elkaar besproken en vervolgens tussen de deelnemende gemeenten verrekend.

De belastingsamenwerking heeft zich (vrijwillig) geconfirmeerd aan de Begrotingsrichtlijnen Regio Nijmegen, waarin een aantal uitgangspunten en procesafspraken omtrent het opstellen van Planning & Control-documenten van gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd. Formeel zien de richtlijnen slechts op verbonden partijen, zijnde zware gemeenschappelijke regelingen met rechtspersoonlijkheid.

7.5 Start van de samenwerking

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat medewerkers in de aanloop naar de samenwerking per 1 januari 2010 diverse malen met elkaar kennismaakten in gezamenlijke bijeenkomsten en beelden en ideeën uitwisselden over het functioneren van de nieuwe organisatie. Mede omdat medewerkers zich gehoord hebben gevoeld, verliep de overgang van medewerkers van de latende organisaties naar de belastingsamenwerking Beuningen relatief vloeiend. Alle medewerkers kregen een plek en al snel vormden de medewerkers een team.

In tegenstelling tot wat bij de aanloop naar de samenwerking de bedoeling was – namelijk een zelfstandige afdeling Belastingen – zijn de medewerkers geplaatst binnen een team Belastingen binnen de afdeling Financiën van de gemeente Beuningen. De medewerkers waren (in beginsel) primair werkzaam voor de gemeente waarvoor zij voor de samenwerking al werkten. Tegelijkertijd zijn medewerkers wel direct bij elkaar gezet, wat heeft bijgedragen aan het ontstaan van één team. Binnen het team was sprake

van werkgebieden: Heffen, Innen, Woz en Bezwaar en beroep en functiegroep Applicatiebeheer. Vervanging en afstemming werd beter mogelijk. Uitruil tussen werkvelden vond nauwelijks plaats.

Qua ICT-systemen is de gemeente Wijchen (Centric) overgezet naar het belastingpakket Civision (van PinkRoccade), waarmee Beuningen en Heumen reeds werkten. Hiermee waren de pakketten wel geharmoniseerd, maar – in tegenstelling tot wat vooraf was beoogd – niet geïntegreerd. Men bleef gebruik maken van de afzonderlijke databases, waarbij via een lijnverbinding werd 'ingelogd' op de verschillende pakketten. De gemeenten Beuningen en Heumen (en latere toetreders) behielden hiermee hun mogelijkheid tot inzage in het eigen belastingpakket.

8. Doorontwikkeling van de belastingsamenwerking

Na de start van de belastingsamenwerking tussen de gemeenten Beuningen, Heumen en Wijchen deden zich veranderingen voor. Achtereenvolgens behandelen we in dit hoofdstuk de ontwikkeling in de deelnemers aan de belastingsamenwerking (oriëntaties en feitelijke toetreding), de ontwikkeling in de organisatie van de belastingsamenwerking, de veranderingen in doelstellingen en de ontwikkelingen in de governance van de samenwerking.

8.1 Ontwikkeling in deelnemers aan de belastingsamenwerking

Kort na de start van de samenwerking per 2010 hebben zich ontwikkelingen voorgedaan in de deelnemers aan de belastingsamenwerking. De laatste wijziging van de gemeenschappelijke regeling is het gevolg van de naamswijziging van fusiegemeente Groesbeek in Berg en Dal per 2016. De ontwikkelingen in onderzoek naar – en toetreding van – nieuwe deelnemers zijn in tabel 1 chronologisch samengevat.

Jaar	Ontwikkeling
2010	Druten verzoekt tot toetreding.
2010	Groesbeek en Millingen aan de Rijn verzoeken om offerte.
1 jan. 2011	Druten treedt toe tot centrumregeling.
april 2011	Lingewaard verzocht om offerte (nog niet uitgebracht).
1 jan. 2012	Groesbeek en Millingen aan de Rijn treden toe tot centrumregeling.
eind 2014	Mook en Middelaar verzoekt om offerte.
20 januari 2015	Munitax brengt offerte uit aan Mook en Middelaar voor toetreding.
1 jan. 2015	Toetreding Ubbergen vanuit fusie met Groesbeek en Millingen aan de Rijn tot de nieuwe gemeente Groesbeek.
1 jan. 2016	Naamswijziging van de gemeente Groesbeek tot gemeente Berg en Dal.

Tabel 1 – Ontwikkeling in deelnemers aan de belastingsamenwerking.

Ten behoeve van de leesbaarheid is het verloop in deelnemers en de specifieke afwegingen, regelingen en keuzes daarbij hieronder chronologisch uiteengezet.

8.1.1 Proces tot toetreding door de gemeente Druten

Nadat Druten in eerste aanleg (november 2008) besloot niet te participeren in de belastingsamenwerking, heeft zij toetreding tot BSR nader onderzocht. In het uitwerkingstraject bleek dat de BSR het eerste scherpe aanbod niet kon handhaven in een officiële offerte. De BSR kon geen harde garanties afgegeven over te realiseren besparingen. Ook voorzag Druten dat zij zeer geringe zeggenschap zou kunnen uitoefenen in het samenwerkingsverband.

Tegelijkertijd ervaarde Druten dat haar positie in de regio en de samenwerking daarbinnen veranderde ("een verschuiving naar zijkant van het speelveld"). Aan het verzoek tot toetreding tot de belastingsamenwerking medio 2010 lag dan ook een belangrijk strategisch-politieke overweging ten grondslag. De wens was sterk ingegeven door de wens om de onderlinge relaties in de regio te verbeteren en te kunnen participeren in het 'experiment' van intergemeentelijke samenwerking in de regio. Voor Druten waren de belangrijkste inhoudelijke redenen om te participeren in de belastingsamenwerking:

a. het wegnemen van (kwantitatieve en kwalitatieve) kwetsbaarheden, mede ingegeven door de steeds grotere afhankelijkheid van ICT-systemen en;
b. als gevolg daarvan bestaande tekortkomingen in de kwaliteit (accuraatheid en volledigheid) van de informatievoorziening;
c. Druten had geen primair financieel motief (als taakstelling) aan de samenwerking verbonden, hoewel de veronderstelling was dat meer kwaliteit zou worden verkregen tegen minder meerkosten (dan wanneer de gemeente zelf zou investeren).

Het portefeuillehoudersoverleg van de reeds deelnemende gemeenten heeft uiteindelijk positief besloten op het verzoek van de gemeente Druten. Met de gemeente Druten werd hiertoe een jaarlijkse bijdrage aan de belastingsamenwerking overeengekomen, waarmee Druten kon instemmen. Bovendien werd Druten een eenmalige toetredingsfee opgelegd van € 26.000, formeel ter compensatie voor de investeringen die de 'founding fathers' hadden gedaan in de samenwerking. Bij Druten is ten minste een deel van dit bedrag geïnterpreteerd als 'straf' voor trouweloos gedrag van Druten in aanloop naar de samenwerking. Druten had bovendien geen recht – in tegenstelling tot Wijchen en Heumen – op een vier jaar lange vergoeding voor desintegratiekosten. Kort voor besluitvorming (raadsbesluit 11 februari 2010) om per 1 januari 2011 toe te treden, werd het structurele bedrag dat Druten (als enige gemeente) moest betalen door centrumgemeente Beuningen ineens verhoogd met een vergoeding voor de kosten van het afdelingshoofd Financiën.[20] Hiermee ontstond een structureel verschil in de kostenverdeelsleutel tussen de 'founding fathers' en de latere toetreder Druten.

Middels *Beslisnota 10 AZ 064* is de gemeenteraad van Wijchen verzocht in te stemmen met de toetreding door de gemeente Druten en daarmee de wijziging van de gemeenschappelijke regeling.[21] Aan de raad zijn de volgende voordelen benoemd van toetreding door gemeente Druten:
a. het heft de nog aanwezige kwetsbaarheden (uitbreiding formatie bezwaar en beroep) op;
b. het leidt tot (4%) lagere uitvoeringskosten (per object);
c. de effectiviteit wordt verhoogd (niet nader gedefinieerd wat dit betekent).
De gemeenteraad heeft middels het raadsbesluit van 9 december 2010 zijn instemming hiertoe verleend. Per 1 januari 2011 heeft ook de gemeente Druten zich aangesloten bij de belastingsamenwerking.

8.1.2 Proces tot toetreding door Groesbeek en dienstverlening aan Millingen aan den Rijn

In 2010 hebben tevens de samenwerkende gemeenten Groesbeek en Millingen aan den Rijn verzocht om een offerte.[22] Deze is in afstemming met het portefeuillehoudersoverleg verstrekt. Hierover is in 2010 nog geen uitsluitsel verkregen van de gemeenten Groesbeek en Millingen. Het definitieve besluit tot toetreding is in 2010 ook nog niet geaccordeerd door het portefeuillehoudersoverleg, waarmee eventuele toetreding een jaar opschoof.

Met een *Beslisnota* is de gemeenteraad van Wijchen verzocht in te stemmen met de toetreding door de gemeente Groesbeek en in het verlengde hiervan diensten te verlenen aan de gemeente Millingen aan den Rijn.[23] Aan de raad zijn de volgende voordelen benoemd van toetreding door Groesbeek (en dienstverlening aan) Millingen aan de Rijn:
a. het heft de nog aanwezige kwetsbaarheden (formatie-uitbreiding WOZ en Heffen) op;
b. waardoor ruimte ontstaat voor het realiseren van de beoogde kwaliteitsslag in de informatievoorziening;
c. het leidt tot (1%) lagere uitvoeringskosten (per object);
d. de effectiviteit wordt verhoogd (*niet nader gedefinieerd wat dit betekent*).

[20] Dit betrof een totaalbedrag van € 25.000, bestaande uit € 9.000 die Druten daadwerkelijk extra moest gaan betalen als bijdrage voor het afdelingshoofd Financiën van de gemeente Beuningen en het missen van een bijdrage ad € 16.000 voor het afdelingshoofd. De gemeente Heumen en Wijchen ontvingen in de periode 2010 tot en met 2013 wel een 'korting' voor de kosten van het afdelingshoofd van respectievelijk € 16.000 en € 36.000 (conform begroting 2010 althans). In 2010 is de korting in de Jaarrekening inzichtelijk en in aftrek genomen op de bruto bijdrage, terwijl deze in de jaren erna is verdisconteerd in de bijdrage. Deze korting is overigens overeengekomen met de gemeente Beuningen als centrumgemeente en niet met (alle) deelnemende gemeenten in de samenwerking.
[21] Beslisnota 10 AZ 064, Wijchen, 12 oktober 2010.
[22] Groesbeek verrichtte op basis van een dienstverleningsovereenkomst reeds de uitvoering van alle ambtelijke taken voor het bestuur van de gemeente Millingen aan den Rijn.
[23] Beslisnota 12 AZ 154, Wijchen, 17 januari 2012.

De gemeenteraad heeft middels het *raadsbesluit* van 22 maart 2012 zijn instemming hiertoe verleend. Opvallend is dat de datum van zowel de *Beslisnota* als (dientengevolge) het *raadsbesluit* na de formele datum van toetreding van 1 januari 2012 ligt. Hiermee is het raadsbesluit verworden tot een formaliteit, waarbij materieel geen invloed meer kon worden uitgeoefend door de gemeenteraad.

De gemeente Groesbeek is gehouden om een intreedbedrag te betalen aan de reeds deelnemende gemeenten (inclusief Druten) voor gemaakte implementatiekosten bij aanvang van de belastingsamenwerking en gemaakte (door)ontwikkelingskosten. Het intreedbedrag is vastgesteld op een bedrag van € 50.000.

Vervolgens is de gemeente Groesbeek per 1 januari 2012 toegetreden tot de belastingsamenwerking. De gemeente Millingen is – blijkens de gewijzigde gemeenschappelijke regeling – niet zelfstandig toegetreden tot de regeling. Geregeld is dat de kosten voor uitvoering van taken voor de gemeente Millingen aan de Rijn afzonderlijk (herkenbaar) bij de gemeente Groesbeek in rekening worden gebracht. Hoewel beelden bij betrokkenen verschillen over de exacte juridische positie van Millingen aan de Rijn, is hiermee feitelijk sprake geworden van het leveren van diensten aan een 'niet deelnemende gemeente'. In noch de oorspronkelijke, noch in de per 2011 en 2012 gewijzigde gemeenschappelijk regeling is hierover een bepaling opgenomen. Na toetreding van ook deze gemeenten wordt in de naam van de officiële regeling nog slechts verwezen naar centrumgemeente Beuningen.[24]

8.1.3 Overige ontwikkelingen in relatie tot deelnemers aan de belastingsamenwerking

In april 2011 heeft de gemeente Lingewaard verzocht om een offerte van de belastingsamenwerking. Uiteindelijk is door de belastingsamenwerking geen offerte uitgebracht, mede omdat de belastingsamenwerking niet te snel wilde groeien. Om dezelfde reden is eind 2011 een verzoek van Mook en Middelaar tot toetreding afgehouden. Niet lang na het verzoek aan de belastingsamenwerking, heeft Lingewaard besloten een samenwerking aan te gaan op (onder andere) de belastinguitvoering met de gemeente Arnhem. Met het aflopen van deze samenwerking, is besloten dat de gemeente per 1 januari 2017 de uitvoering samen met de gemeente Overbetuwe ter hand neemt.

In de eerste maanden van 2013 is er onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van samenvoeging van de Belastingsamenwerking in Beuningen en het Bureau Belastingen van de gemeente Nijmegen.[25] Het onderzoek liet zien dat in termen van kwaliteit en kwetsbaarheid voor beide partijen beperkte voordelen te realiseren zijn. Financieel zou de samenwerking in geval van onderlinge solidariteit in het beste geval kostenneutraal uitvallen voor beide partijen en zonder solidariteit duurder uitvallen voor de belastingsamenwerking in Beuningen.[26] Op basis van deze uitkomsten is er voor gekozen om niet tot samenwerking over te gaan. Wel is er sporadisch contact, bijvoorbeeld wanneer slim samengewerkt kan worden in taxaties op grensgebieden.

Eind 2014 heeft de gemeente Mook en Middelaar gesproken met het belastingkantoor in Roermond (BsGW), gemeente Nijmegen en Munitax. Munitax heeft offerte uitgebracht en daarbij een reële en transparante prijsstelling gehanteerd met aansluiting op de tarieven zoals die in de kostenverdeelsleutel en begroting ook richting de andere deelnemers worden gehanteerd.[27]

[24] Met de wijziging per 2012 vervalt de regeling die per 1-1-2011 was getroffen 'Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen' en wordt nieuwe regeling officieel aangehaald als 'Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen'. Ook wel aangeduid als Gemeenschappelijk regeling belastingsamenwerking.
[25] Haalbaarheidsonderzoek, Samenwerking belastingen, Belastingsamenwerking Beuningen en Bureau Belastingen Nijmegen, Thorbecke, definitieve versie mei 2013.
[26] Vanuit de gemeente Wijchen is aangegeven dat vooraf is meegegeven dat samenwerking met Nijmegen ten minste een 10% kostenbesparing moet opleveren.
[27] Memo Toetreding Mook en Middelaar, Munitax, concept 20 januari 2015.

Hoofdlijnen uit voorstel aan Mook en Middelaar

a. Op basis van de begroting 2015 en geldende kostenverdeelsystematiek worden de jaarlijkse (uitvoerings)kosten geraamd op € 16 euro per inwoner.
b. Er wordt een toetredingsvergoeding vastgesteld door het portefeuillehoudersoverleg van € 50.000 als bijdrage aan de gemaakte kosten van onderzoek en implementatie die de gemeenten hebben gemaakt voor het opzetten van de samenwerking (van 2006 tot en met 2009) van totaal € 230.000.
c. De toetredende gemeente wordt niet gecompenseerd voor eventuele ontstane desintegratiekosten als gevolg van uitvlechting van belastingwerkzaamheden.
d. In geval van vacatureruimte wordt deze eerst intern binnen Munitax ingevuld. Indien dit niet lukt, kunnen belastingmedewerkers van de toetredende gemeente(n) hierop reflecteren/solliciteren. De gemeente Beuningen bepaalt geschiktheid. Verschillen tussen huidig salaris en toekomstig salaris (bijv. uitloop) zullen jaarlijks separaat in rekening worden gebracht bij de toetredende gemeente.

De gemeente Mook en Middelaar heeft gekozen voor uitvoering door de gemeente Nijmegen die een (hoewel niet openbaar) scherper aanbod deed dat Munitax redelijkerwijs niet kon realiseren. Het verschil was dermate groot dat dit niet door enkel schaalvoordelen kon worden verklaard.

8.1.4 Naamswijziging van Groesbeek naar Berg en Dal

Per 1 januari 2015 zijn de gemeente Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen heringedeeld. Als gevolg daarvan zijn de taken voor het grondgebied van de voormalige gemeente Ubbergen toegevoegd aan Munitax, onder de nieuwe gemeentenaam Groesbeek. Door de fusie van deze gemeente kent Munitax sinds 1 januari 2015 in totaal vijf participanten. De bijzondere positie van Millingen aan de Rijn als 'niet-deelnemer' waaraan diensten werden verleend, is met de fusie komen te vervallen.

De naam van de gemeente is vervolgens per 1 januari 2016 gewijzigd in gemeente Berg en Dal. Munitax heeft in samenwerking met de gemeente deze naamswijziging uitgevoerd in 2015. Daarvoor is incidenteel door Munitax een bedrag in rekening gebracht van circa € 34.350 welke separaat door de gemeente in 2015 is voldaan.[28]

8.1.5 Perspectief van doorontwikkeling belastingsamenwerking

In de gemeenschappelijke regeling zijn geen bepalingen opgenomen omtrent de beoogde doorontwikkeling van het samenwerkingsverband. Er is niet vastgelegd wat de beoogde omvang is in termen van inwoneraantal of aantal deelnemers (horizontale en verticale samenwerking). Ook is niets vastgelegd over het potentiële verzorgingsgebied van Munitax, noch over de mogelijkheid om diensten te verlenen aan derden en tot welk niveau (anders dan bij wet en jurisprudentie bepaald).[29] Informeel is uitgesproken dat de focus van Munitax zich richt op het regionale werkgebied in het Rijk van Nijmegen (van West Maas en Waal tot Mook en Middelaar en Duitse grens). Deze inliggende gemeenten kunnen in beginsel – onder voorwaarden van Munitax – toetreden. Met verzoeken van niet 'ingelegen gemeenten' wordt terughoudend omgegaan en door het portefeuillehoudersoverleg bezien of dienstverlening (zonder toetreding) een passende mogelijkheid is.

Momenteel loopt een laagdrempelige ambtelijke verkenning – vanuit het perspectief van de centrumgemeente Beuningen – naar de horizontale samenwerking tussen Munitax en het Bureau Belastingen van de gemeente Nijmegen. Dit vormt een nadere verkenning en toetsing van het eerdere onderzoek uit 2013, waarin is geconcludeerd dat een besparing van een aantal procenten niet realiseerbaar zou zijn. Voorop staat dat het doel zeker niet is om de samenwerking uit te breiden, maar om het optimale (*nog niet geconcretiseerd*) te kunnen realiseren voor deelnemende gemeenten en hun inwoners.

[28] Jaarrekening 2015 Munitax, pagina 9.
[29] Bij wet is bepaald dat dienstverlening aan derden marginaal van aard moet zijn en uit jurisprudentie blijkt dit maximaal 20% te mogen zijn om aan btw-plicht te ontkomen.

Mochten uit deze nieuwe verkenning nieuwe wenkende perspectieven volgen, wordt dit voorgelegd in het portefeuillehoudersoverleg. Het enthousiasme voor uitbreiding van de samenwerking verschilt sterk tussen betrokkenen en de beelden over elkaars positie hierin ook.
Een aantal algemeen geldende beelden:

a. groei van de samenwerking is geen doel op zich en moet aantoonbare meerwaarde opleveren;
b. het borgen van de (recent) gerealiseerde kwaliteit moet ten minste geborgd zijn en niet initieel (weer) onder druk komen staan;
c. de samenwerking moet passen bij de organisatie van (achterblijvende) taken bij beide uitvoeringsorganisaties;
d. er moeten voldoende waarborgen bestaan voor effectieve sturing met voldoende invloed voor (alle) deelnemende gemeenten.

Hieraan voegen medewerkers (en management) van Beuningen toe dat het behoud van de identiteit van Munitax van belang is voor de betrokkenheid en trots van medewerkers, het recent opgebouwde profiel/merk richting gemeenten en inwoners en de kennis van medewerkers met participerende gemeenten (het verzorgingsgebied).

De vorm waarin een mogelijke verbreding van de samenwerking wordt gegoten, staat voor Beuningen op voorhand open. Vanuit Wijchen wordt voor (beleidsarme) uitvoeringstaken – zoals belastingen – bezien of een grotere schaal dan het Land van Maas en Waal (voor beleidsrijke taken) passend is. Door veel betrokkenen wordt een eventuele inbedding binnen de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling als onwenselijk beschouwd, gezien de dominantie van de gemeente Nijmegen in de stemverhoudingen (feitelijk vetorecht). In dat geval moet dus naar een ander construct worden gezocht dat recht doet aan de beleidsarme taak, met voldoende grip voor deelnemende gemeenten.

Er zijn ook eerdere oriëntaties geweest op samenwerking met de BSR, zowel vanuit de eigen belasting-samenwerking als vanuit Nijmegen.[30] Eind 2015, begin 2016 is door de gemeente Nijmegen geconcludeerd dat het financiële voorstel van de BSR in structureel perspectief geen voordeel bood. Door geen van de betrokkenen wordt de voorgenomen ambtelijke fusie tussen Druten en Wijchen als belemmering gezien voor de verdere ontwikkeling van Munitax. Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de uitvoering van de belastingen binnen Munitax momenteel naar tevredenheid is belegd en er geen reden is dit te herzien in geval van een ambtelijke fusie. Het (beleidsarme) uitvoeringsgerichte karakter vraagt om een grotere schaal dan met de ambtelijke fusie tussen beide gemeenten wordt bereikt en 'terughalen' van de uitvoering doet op alle mogelijke manieren afbreuk aan wat is gerealiseerd. De beide gemeenten blijven daarom in beginsel zelfstandig deelnemer in de regeling (als bestuurlijk zelfstandige gemeente). Voor Munitax is het niet deelnemen van Wijchen in de regionale ICT-samenwerking een (mogelijke) complexiteit, maar zij verstaat zich hiertoe en handelt naar bevinden.

8.2 Ontwikkeling van de organisatie van de belastingsamenwerking

Naast de ontwikkeling in onderzoek naar en toetreding van nieuwe deelnemers in de belastingsamenwerking, hebben zich ten aanzien van de gemeente Wijchen ook wijzigingen voorgedaan in het takenpakket en de organisatie van de belastingsamenwerking sinds de start in 2010. In tabel 3 staan de belangrijkste wijzigingen chronologisch opgenomen. De eerste voorname ontwikkelingen en wijzigingen vinden plaats na de toetreding van Groesbeek en dienstverlening aan Millingen aan de Rijn per 2012.

Jaar	Ontwikkeling
2012	Extern advies procesverbetering.
2013	Invoering Diftar als heffingsgrondslag voor de afvalstoffenheffing.
2013	Invoering verordening reclamebelasting centrum.
2014	Wijziging taken beleidsvoorbereiding (leges).

[30] Memorandum BSR, Wietse Peijzel, 10 december 2016 en Brief aan raadsfractie PvdA, Belastingsamenwerking Rijk van Nijmegen, d.d. 2016.

2014	Wijziging ophanging belastinguitvoering in organisatiestructuur Beuningen.
2015	Invoering twee nieuwe verordeningen reclamebelasting (bedrijventerreinen).
2015	Wijziging (merk)naam naar Munitax.
2015	Wijziging van de kostenverdeelsleutel.
2015/2016	Migratie belastingpakketten en aansluiting basisregistraties.

Tabel 3 – Ontwikkeling (m.b.t. de gemeente Wijchen) van de organisatie van de belastingsamenwerking.

We werken bovenstaande chronologische tabel uit naar drie inhoudelijke thema's:
a. ontwikkeling in de dienstverlening aan Wijchen;
b. ontwikkeling van organisatie en procesvoering belastingsamenwerking;
c. wijziging kostenverdeelsleutel met Wijchen als nadeelgemeente.

8.2.1 Ontwikkelingen in de dienstverlening aan Wijchen

Hieronder schetsen wij kort de hoofdlijnen van de ontwikkeling in de dienstverlening aan de gemeente Wijchen. We gaan in op wijzigingen in het belastinggebied (soorten en grondslagen) en de organisatie van de taken omtrent beleidsvoorbereiding.

Invoering Diftar als grondslag voor afvalstoffenheffing

Op 6 oktober 2011 stemde de raad reeds in met de invoering van het systeem van Diftar voor de afvalstoffenheefing. Als richtdatum voor invoering was gekozen voor 1 juli 2012 met uitloopmogelijkheid van zes maanden. De raad is middels Beslisnota 12 RZ 105 het voorstel voorgelegd om de verordening afvalstoffenheffing per 1 januari 2013 te wijzigen.[31] Per 2013 is Diftar ingevoerd, bestaande uit een variabel tarief en een (niet gedifferentieerd) vast tarief. Over slechts het vaste deel wordt een voorschot geheven en de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht worden jaarlijks (naar verbruik) afgerekend.[32]

Met de invoering van Diftar is de benodigde gegevensstroom voor de uitvoering van de afvalstoffenheffing gewijzigd en complexer geworden. Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij het totale heffingsproces:
a. de uitgifte van containers (gemeente Wijchen);
b. het koppelen van een container (chip) aan een adres (gemeente Wijchen);
c. het registeren van ledigingen (DAR);
d. het koppelen van ledigingen voor belastingoplegging aan gebruiker (gemeente Wijchen en belastingkantoor);
e. de aanslagoplegging (Belastingkantoor).

Begin 2014 is de eerste aanslag eindafrekening conform Diftar-systematiek opgelegd (belastingjaar 2013). Bij aangenomen motie van 6 november 2014 heeft de raad het college een inspanningsverplichting opgelegd om de foutmarge in de aanslagoplegging (1,05% = 250 huishoudens) tot nul te reduceren.[33]

Invoering reclamebelasting centrum

Tevens heeft de gemeente Wijchen – middels het akkoord op *Beslisnota 12 AZ 209* – ingestemd met de invoering van de verordening reclamebelasting voor het centrum, op basis van het convenant reclamebelasting.[34] De belasting dient als (gedeeltelijke) dekking voor het financieren van de doelstellingen van stichting Centrum Management Wijchen (CMW). Het doel is het versterken van het economisch en sociaal maatschappelijk functioneren alsmede de leefbaarheid van het centrum van Wijchen, en het verbeteren van het vestigings- en verblijfsklimaat in het centrum van Wijchen. De gemeente heeft zitting in het bestuur van CMW.

Wijzigingen in de taakuitvoering van beleidsvoorbereiding

Vanaf 2014 is afgesproken dat de belastingsamenwerking niet langer de legesverordening opstelt voor de deelnemende gemeenten en niet meer de afhandeling van bezwaar en beroep van desbetreffende

[31] Beslisnota 12 RZ 105, Wijchen, 20 december 2011.
[32] Kwijtschelding wordt alleen van toepassing verklaard op het vaste deel van de afvalstoffenheffing.
[33] Motie 14 AZ 060, D66 fractie Wijchen, 6 november 2014.
[34] Beslisnota 12 AZ 209, gemeente Wijchen, 2 oktober 2012.

legesbezwaren afhandelt. Dit omdat door alle partijen geconcludeerd is dat de inhoudelijke kennis daarvoor binnen de belastingsamenwerking ontbrak (terwijl dit wel bij de individuele gemeenten aanwezig is) en daardoor een inefficiënte werkwijze is. Deze wijziging is – tezamen met de invoering van reclamebelasting (zie hierboven) – doorgevoerd in de Dienstverleningsovereenkomst 2014. De gemeenschappelijke regeling is naar aanleiding van deze wijzigingen niet aangepast. Hierin staan de legesverordeningen dan ook niet expliciet opgenomen.

Met het terughalen van de taak beleidsvoorbereiding leges, heeft Wijchen met Munitax afgesproken dat de ambtelijke organisatie van Wijchen zelf de beleidsvoorbereiding verzorgt en concepten (van voorstellen, verordeningen en tarieven) opstelt, die zij ter toetsing aan Munitax voorlegt. Deze werkwijze wijkt af van de formele taakverdeling zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en dienstverleningsovereenkomsten en wijkt dientengevolge ook af van de werkafspraken en -praktijk tussen Munitax en andere deelnemende gemeenten. Bij nieuwe belastingsoorten en -verordeningen wordt door Wijchen met Munitax samengewerkt. De bemoeienis van Munitax met de beleidsvoorbereiding verschilt hiermee per gemeente vanaf medio 2014. Voor alle gemeenten – ook voor Wijchen – vervult Munitax een signaalfunctie voor wat betreft de laatste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelingeving, aangezien hiervoor slechts beperkt capaciteit beschikbaar is binnen de latende organisaties.

Uitbreiding reclamebelasting met verordeningen bedrijventerreinen

In samenwerking met Munitax heeft de gemeente Wijchen medio 2015 twee nieuwe verordeningen reclamebelasting ingevoerd voor de bedrijventerreinen Wijchen Oost en Bijsterhuizen. De medewerkers van Munitax en de gemeente Wijchen hebben de initiatiefnemers van deze bedrijventerreinen ondersteund bij het tot stand komen van deze heffing. Het belastinggebied is geïnventariseerd op reclame-uitingen, tarieven zijn bepaald en met dagtekening 31 augustus 2015 zijn door Munitax de eerste 593 aanslagen opgelegd, waarmee een opbrengst is gemoeid van € 115.610.[35]

8.2.2 Ontwikkeling van organisatie en procesvoering belastingsamenwerking

In deze (sub)paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen in de organisatie en procesvoering van de belastingsamenwerking. Hiermee wordt meer zicht verkregen op de ontwikkelingen in de uitvoering van de belastingtaken. We gaan achtereenvolgens in op de bevindingen uit de interne controles, het externe adviesrapport van Thorbecke, de wijziging(en) in de organisatorische positie van de belastinguitvoering binnen centrumgemeente Beuningen, de naamswijziging in Munitax en tot slot de recente ontwikkelingen in de migratie van belastingpakketten en de aansluiting op basisregistraties.

Belangrijkste bevindingen tijdens interne controles

Als onderdeel van de gemeentelijke procedures voor de administratieve organisatie en interne controle, wordt er jaarlijks conform controleplan een interne controle uitgevoerd naar de proceskwaliteit van de belastinguitvoering. Hieronder geven wij de belangrijkste bevindingen:

- 2010: de medewerkers werken conform de betreffende beschrijvingen.[36]
- 2011: de verschillende activiteiten binnen de belastingsamenwerking zijn uitgewerkt in processchema's en samengevoegd in het Handboek Procesbeschrijvingen Belastingen. Inhoudelijk is opgemerkt dat:
  - door de snelle groei van het samenwerkingsverband een procesverbetering noodzakelijk is om de kwaliteit, slagvaardigheid en efficiëntie te blijven garanderen;
  - er moet een aantal fundamentele keuzes worden gemaakt over de inrichting van processen ten aanzien van gegevensuitwisseling, informatiearchitectuur, standaardisatie en organisatiestructuur.[37]

  Aangegeven is dat vanuit de resultaten van de interne controle een concept adviesrapport wordt opgesteld wat na goedkeuring als definitief en officieel document aan bestuur en management wordt gepresenteerd en omgezet in een Plan van aanpak. Noch het adviesrapport, noch het Plan van aanpak zijn door de rekenkamercommissie aangetroffen. Door Munitax is aangegeven komt omdat reeds afspraken gemaakt waren om een extern onderzoek te verrichten naar vier inhoudelijke onderwerpen.

[35] Rapportage interne controle 2015 Munitax, gemeente Beuningen, februari 2016.
[36] Rapportage Interne controle 2010, Belastingsamenwerking Beuningen, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, mei 2011.
[37] Rapportage Interne controle 2011, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, november 2011.

- 2013: soortgelijke opmerkingen en aanbevelingen als gemaakt tijdens de interne controle van 2011.[38] Ook wordt gerapporteerd over de uitvoering van een extern onderzoek, uitgevoerd door Thorbecke.
- 2015: de procesbeschrijvingen en -schema's worden jaarlijks aangevuld en verbeterd, waarmee zij nog steeds actueel zijn. Daarnaast is vastgesteld dat aanbevelingen worden opgepakt en (gedeeltelijk) gerealiseerd worden, wat in diverse gevallen (mede) afhankelijk is van de aangeleverde gegevens door de deelnemende gemeenten.[39]

Extern advies over procesverbeteringen

Vanuit de hierboven geformuleerde onderkenning dat de gemeente Beuningen als centrumgemeente door de groei van het samenwerkingsverband de kwaliteit, slagvaardigheid en efficiëntie niet meer kan blijven waarborgen en procesverbetering cruciaal wordt geacht, is een extern onderzoek geëntameerd.

In 2012 heeft dit externe onderzoek plaatsgevonden naar de organisatie, de informatievoorziening en de bedrijfsvoering van Belastingsamenwerking Beuningen. Dit onderzoek is uitgevoerd door het bureau Thorbecke. Het rapport behandelt vier inhoudelijke onderwerpen:

1. automatisering en informatisering;
2. organisatiestructuur;
3. bedrijfsvoering;
4. kostenverdeelsystematiek.[40]

De belangrijkste bevindingen en adviezen luiden als volgt:

a. geen reden tot wijziging juridische structuur;
b. formatie-uitbreiding voor interne controle en verslaglegging (1 fte, schaal 9);
c. belastingen niet als team, maar als afdeling positioneren in organisatiestructuur Beuningen (afdelingshoofd i.p.v. teamleider);
d. bezie in het verlengde hiervan het totale functiehuis en -beschrijvingen opnieuw;
e. externe identiteit (één briefpapier en envelopformaat, één website);
f. bezie of verdere beleidsharmonisatie mogelijk is;
g. niet wenselijke situatie qua automatisering, maar investeringen 'on hold' met oog op ICT-samenwerking 'Rijk van Nijmegen';
h. realiseer een nieuwe kostenverdeelsystematiek, die recht doet aan feitelijke omvang werkaanbod per gemeente (onderscheiden naar heffen, innen en WOZ), waarbij verschillen worden uitgefaseerd.

De opvolging van de adviezen uit dit onderzoek is naar een later tijdstip verschoven om de uitkomsten van de verkenning van de samenwerking tussen de belastingkantoren in Beuningen en Nijmegen mee te kunnen laten weten in de in te zetten doorontwikkeling van de organisatie.[41]

Wijziging in organisatorische ophanging van de belastinguitvoering

In tegenspraak met wat bedacht was voor aanvang van de samenwerking, is de belastinguitvoering als team georganiseerd en ondergebracht binnen de afdeling Financiën van de gemeente Beuningen. In het vierde kwartaal van 2013 is voorgenomen om het team Belastingen geen onderdeel meer uit te laten maken van de afdeling Financiën. Het doel was het belastingkantoor tot 1 juli 2015 te laten functioneren als individuele afdeling binnen de organisatie van de gemeente Beuningen. Uiteindelijk is dit voornemen niet geëffectueerd.

Toen het spoor van samenwerking met Nijmegen medio 2013 doodliep, is medio 2014 het huidig afdelingshoofd verzocht om de aanbevelingen uit het rapport van Thorbecke te gaan realiseren. Daarbij is snel geconcludeerd dat dit het beste gestalte kon krijgen door afdelingshoofd te worden van de samengestelde afdeling Belastingen en Buitenruimte. Deze positionering paste binnen de reorganisatie die

[38] Rapportage interne controle 2013, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen, oktober 2013.
[39] Rapportage interne controle 2015 Munitax, gemeente Beuningen, februari 2016.
[40] Advisering over de procesverbetering van het Belastingkantoor, Thorbecke, zomer 2012.
[41] Haalbaarheidsonderzoek Samenwerking belastingen, Belastingsamenwerking Beuningen en Bureau Belastingen Nijmegen, Thorbecke, definitieve versie mei 2013.

binnen Beuningen werd doorgevoerd op managementniveau, waarbij het qua 'span of control' niet paste om belastingen onder te brengen bij Financiën (afdeling Advies en Controlling). Met de reorganisatie resteerde nog slechts het niveau van afdelingshoofden. Na de reorganisatie kende enkel het team Belastingen nog een teamleider onder het afdelingshoofd, omdat het een relatief grote en zelfstandige taak is met vijf deelnemende gemeenten die bediend moeten worden. Dit vraagt veel verschillende kwaliteiten (strategisch richting gemeenten en eigen college en directie, in aansturing van eigen personeel en op inhoud van het werkterrein). Naar oordeel van de gemeente Wijchen heeft deze wijziging van de organisatorische ophanging van de belastingsamenwerking tot gevolg dat de afhankelijkheid van de (kennis en kunde) van de teamleider toeneemt.

Wijziging van de (merk)naam in Munitax

Als invulling van één van de aanbevelingen uit het rapport van Thorbecke is de (merk)naam van de belastingsamenwerking per 1 januari 2015 gewijzigd naar Munitax. Daarvoor werd de samenwerking met verschillende naamgevingen aangeduid: Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen-Wijchen-Heumen, Gemeentelijk Belastingkantoor Beuningen-Wijchen-Heumen, Belastingsamenwerking Beuningen en Belastingkantoor Beuningen. Met de uitbreiding van de samenwerking werd de naamgeving vanzelfsprekend langer en soms afgekort naar de eerste letters van de deelnemende gemeenten. Al met al was er voor de introductie van de (merk)naam Munitax geen sprake van een eenduidige naamvoering. Naar beleving van de gemeenteraad van Wijchen leidde dit er soms toe dat burgers dachten een belastingaanslag van de gemeente Beuningen te ontvangen.

In het proces tot de nieuwe naamgeving, zijn medewerkers van de deelnemende gemeenten betrokken. Ook is de naamswijziging besproken in het portefeuillehouderoverleg. De gemeenteraden en burgers zijn niet betrokken geweest en niet op de hoogte gesteld over de motivering voor de naamswijziging. Het proces tot wijziging van de (merk)naam van de belastingsamenwerking wordt door de raad van Wijchen als illustratie gezien van de bij tijd en wijle 'regenteske' besluitvorming en de grote afstand die er bestaat tot deze samenwerking. Zo is de wijziging van de naam niet tevoren aangekondigd bij de raad en bij burgers. Wel wordt er in de paragraaf Lokale heffingen van de Programmabegroting 2015 kort melding gemaakt van de naamswijziging.[42]

Hoewel de raad van mening is dat een eenduidige naamgeving een verbetering is ten opzichte van de eerdere onduidelijke naamvoering van de belastingsamenwerking, geniet de (merk)naam 'Munitax' nog geringe bekendheid. Centrumgemeente Beuningen (Munitax) kan zich voorstellen dat de naamswijziging door de beperkte betrokkenheid en late informatievoorziening voor raden en burgers als een relatieve verrassing kwam.

De medewerkers van Munitax beleven de omzetting van de naam van de belastingsamenwerking evenwel als positief. Munitax heeft voor hen een eigen identiteit. Dit versterkt het groepsgevoel en de trots op de organisatie. Binnen Munitax ervaart men bovendien dat de naam landelijk afstraalt, gecombineerd met de (recent) geboekte successen. Een signaal dat men terug hoort in sollicitatieprocedures.
Dit levert het beeld op dat Munitax binnen de 'belastingwereld' snel aan bekendheid en (goede) naam heeft gewonnen, terwijl de naam bij deelnemers (raden en burgers) nog relatief onbekend is.

Aansluiting basisregistraties en migratie belastingpakketten

De bedoeling voorafgaand aan de samenwerking was, om direct tot volledige integratie van de belastingpakketten te komen. Dit is niet gerealiseerd. Wel is bij de start de gemeente Wijchen (pakket van Centric) al gemigreerd naar het belastingpakket van de andere twee startende deelnemende gemeenten (Civision van PinkRoccade) en was dus sprake van standaardisatie van belastingpakketten. Hierbij werd gebruik gemaakt van verschillende licenties, waarbij de Civision-gemeenten (Druten en Heumen) zelf nog toegang hadden tot dit pakket. Vanaf de start werd ook al gewerkt met hetzelfde waarderingspakket.
Mede op basis van de constateringen in het rapport van Thorbecke, de onderkenning dat de bestaande werkwijze foutgevoelig was en dit de kwetsbaarheid van Munitax verhoogd én nadat bleek dat samenwerking met de gemeente Nijmegen geen doorgang zou vinden, hebben de portefeuillehouders

[42] Programmabegroting 2015, Wijchen, versie december 2014, p. 78.

medio 2014 besloten tot volledige integratie van de databases. Dit werd noodzakelijk geacht om de kwaliteit, slagvaardigheid en efficiëntie van de snelgroeiende samenwerking te kunnen blijven garanderen. In 2015 is hiermee gestart en de migratie is medio september 2015 afgerond. In het eerste kwartaal 2016 werden nog enkele nazorgwerkzaamheden verwacht.[43]

Met de integratie van databases (in één en dezelfde database op basis van één licentie) verviel de mogelijkheid van (enkele) deelnemende gemeenten om het belastingpakket zelf te raadplegen. De integratie van de database beperkt het aantal handelingen in de bulkwerkzaamheden rondom het (jaarlijks) opleggen van de (gecombineerde) aanslagen. Dit is behulpzaam in een werkproces dat in zeer korte tijd tot resultaten moet leiden (gezien vervroeging van aanslagoplegging van eind februari naar eind januari). Bij het waarderingspakket (GeoTax) wordt nog steeds – weloverwogen – met verschillende datasets gewerkt, omdat de bewerkingen per gemeente verschillen.

Conform het besluit van de portefeuillehouders is tevens een project opgestart om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen conform I-NUP. Voor de uitvoering van belastingtaken wordt Munitax aangesloten op vier basisregistraties:

1. de Landelijke Voorziening Wet Onroerende Zaken (LV-WOZ);[44]
2. de Landelijke Voorziening Nieuw Handels Register (NHR);
3. de Landelijke Voorziening Basis Registratie Kadaster (BRK);
4. de Landelijke Voorziening Basis Registratie Adressen en Gebouwen (BAG).

De werkzaamheden met betrekking tot deze vier koppelingen zijn medio september 2015 gestart, waarbij de verwachting was deze per 1 oktober 2016 af te ronden. Uit een overzicht van de Waarderingskamer blijkt dat er inmiddels (geen peildatum vermeld) 86 van de in totaal 390 gemeenten zijn aangesloten op de Landelijke Voorziening WOZ.[45] Per 1 oktober 2016 is de aansluiting op de LV-WOZ en BRK gerealiseerd. Dit geldt niet voor de BAG door problemen bij de softwareleverancier en aansluiting op de NHR.

De verwachting was dat met het migreren van de belastingdatabases met query's gemakkelijk goede (management)informatie gegenereerd kon worden. Dit bleek met de software van PinkRoccade echter niet goed mogelijk: de overdracht van pakketten en aansluiting van financiële stromen (checken van juistheid en volledigheid) verloopt niet goed. Noch het management van Beuningen, noch de deelnemende gemeenten zijn tevreden over de huidige kwantiteit en kwaliteit (inzichtelijkheid) van de aangeboden (management)informatie.

Op basis van deze constateringen heeft gemeente Beuningen bij de behandeling van de begrotingswijziging 2016 voorgesteld om te investeren in het aanschaffen en implementeren van een businessintelligence tool (BI-tool). Inmiddels had Munitax op basis van toezeggingen in de offerte van PinkRoccade inzage gekregen in het datamodel van de Pink-software. De bedoeling van de BI-tool is dat hij uit alle pakketten de relevante informatie verzamelt en bundelt in overzichten (dashboards). De deelnemende gemeenten moeten via een website altijd direct (via een wachtwoord) inzicht gegeven kunnen worden in de cijfers. Door zowel de hoofden Financiën als het portefeuillehoudersoverleg is de aanschaf van de tool als noodzakelijk beschouwd en is hierop akkoord gegeven.

De bedoeling is de BI-tool in het laatste kwartaal van 2016 aan te schaffen en te implementeren. Er wordt gebruik gemaakt van een reeds bewezen tool. De deelnemende gemeenten kunnen daarbij aangeven welke (bestuurlijke) informatie ze in kaart willen hebben. Daaraan voegt Munitax eigen wensen toe voor managementinformatie om meer 'in control' te zijn en de eigen prestaties realtime te kunnen monitoren.

[43] Jaarrekening 2015, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen, p. 16.
[44] Om deze aansluiting te kunnen realiseren, dient er ook binnengemeentelijk een koppeling tot stand gebracht te worden tussen de Basisadministratie Gebouwen (BAG) en de WOZ.
[45] Overzicht (planning) aansluiten gemeenten op LV WOZ, Waarderingskamer, 13 september 2016 (laatste update). https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/publieksportaal/documents/public/lv-woz/Tabel_planning_aansluiten_gemeenten_op_lv_woz_voor_site_2016_09_13.pdf

De kosten die gemoeid zijn met bovenstaande ontwikkelingen in de verbetering van de ICT-infrastructuur en informatievoorziening zijn als volgt:

a. met de migratie van de belastingdatabases is een incidenteel bedrag gemoeid van € 266.000;
b. met de aansluiting op de landelijke voorzieningen is een incidenteel bedrag gemoeid van € 58.000;
c. met de investering in de BI-tool is een bedrag gemoeid van circa € 50.000.

Dit brengt de totale investering over 2015 en 2016 van de deelnemende gemeenten op een bedrag van € 374.000. Het totaalbedrag van € 324.000 voor de migratie van belastingdatabases en aansluiting op landelijke voorzieningen is verrekend in de nacalculatie van de gemeentelijke bijdrage over 2015.[46] In de begroting 2016 zijn – hoewel hierin nog werkzaamheden plaatsvinden op beide terreinen – geen aanvullende kosten opgenomen. Het besluit tot investering in de BI-tool is bij behandeling van de Jaarrekening 2015 door de portefeuillehouders genomen en wordt gefinancierd vanuit het positieve saldo over het boekjaar 2015 van circa € 70.000. De structurele kosten van de BI-tool worden naar zeggen van centrumgemeente Beuningen gedekt vanuit een besparing op andere kosten (huidige arbeidsintensieve werkwijze). Dit is nog niet nader geconcretiseerd in besparing op overige licenties of personeelskosten.

8.2.3 Wijziging kostenverdeelsleutel met Wijchen als nadeelgemeente

In hoofdstuk 7 is reeds een en ander opgenomen over de (aanloop naar) de gehanteerde kostenverdeelsleutel bij de start van de samenwerking. In paragraaf 8.1 en specifiek de toetreding van Druten per 2011 (subparagraaf 8.1.1) zijn de nodige noties opgenomen ten aanzien van wijzigingen in de kostenverdeelsleutel als gevolg van afspraken met nieuw toegetreden gemeenten. In bijlage F is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling in de kostenverdeling. De hoofdlijnen van afspraken rondom de verdeling van kosten komen in de periode 2010 tot en met 2014 op het volgende neer:

a. de totale uitvoeringskosten (heffen, innen en WOZ) worden verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal WOZ-objecten;
b. het procentuele aandeel in het totaal aantal WOZ-objecten wordt daarbij voor de gemeente Wijchen met 2%-punt gecorrigeerd, hetgeen over de (dan) deelnemende gemeenten evenredig wordt verdeeld;
c. de kosten voor het afdelingshoofd worden gedragen door de centrumgemeente Beuningen en de nieuwe toetreders (Druten per 2011 en Groesbeek/Millingen aan de Rijn per 2012);
d. de gemeenten Wijchen en Heumen ontvangen in de periode 2010 tot en met 2013 een tegemoetkoming voor de kosten van het (eigen) afdelingshoofd van respectievelijk € 16.000 en € 36.000 (conform Begroting 2010) vanuit centrumgemeente Beuningen;[47]
e. de gemeenten Wijchen en Heumen ontvangen in de periode 2010 tot en met 2013 een tegemoetkoming in desintegratiekosten vanuit de centrumgemeente Beuningen. Voor Wijchen bedraagt dit € 94.737 in 2010 en € 37.855 in de jaren 2011, 2012 en 2013.[48] [49]

In 2014 zijn in aanvulling daarop specifiek kosten toebedeeld voor het uitvoeren van Diftar en reclamebelasting, welke door een aantal van de deelnemende gemeenten gehanteerd worden.

In haar rapport van zomer 2012 concludeert bureau Thorbecke reeds dat de kostenverdeling complex is en onvoldoende verband houdt met de werkelijke omvang van de werkzaamheden (soorten belastingen en grondslagen) en daarmee de kostenstructuur per gemeente. Ook de gemeenten ervaarden dat de kostenverdeling niet voldeed: later toegetreden gemeenten betaalden structureel meer en bij toetreding van een nieuwe gemeenten ontstonden direct nieuwe discussies, omdat deze bestond uit uitzonderingen. Dit werd op termijn een ambtelijk bewerkelijke en bestuurlijk niet uitlegbare situatie; historie was dominant en niet het feitelijke afnamevolume.

Medio 2014 werd door het portefeuillehoudersoverleg besloten het advies van Thorbecke om te komen tot één nieuwe eenvoudige, rechtvaardige en transparante regeling voor de verdeling van kosten tussen de deelnemende gemeenten te realiseren. Derhalve is besloten om de nieuwe wijze van verrekenen per

[46] Het aandeel van Wijchen in deze totale investering is binnen Wijchen eerst geactiveerd en vervolgens over meerdere boekjaren afgeschreven (zie Kaderbrief 2015-2018).
[47] In 2010 is de korting in de Jaarrekening in aftrek genomen op de bruto bijdrage, terwijl deze in de jaren erna is verdisconteerd in de bijdrage.
[48] Wijchen kende eigen berekende totale desintegratiekosten van € 203.000, waarvan zij € 20.000 zelf bij toetreding tot de samenwerking verwachtte te kunnen afbouwen, waarna een structurele desintegratielast van € 183.000 zou blijven bestaan.
[49] De gemeente Heumen ontving in 2012 een bijdrage van € 5.491 (blijkens rapport Thorbecke). Overeenkomstig de verhouding voor Wijchen komt dit neer op een compensatie in 2010 van € 13.728.

boekjaar 2015 te realiseren. In de nieuwe kostenverdeelsleutel worden de eerst de totale kosten per taakveld (WOZ, Heffen en Innen) bepaald en daarna toegerekend – op advies van Thorbecke – naar de gemeenten op basis van:

a. het aantal objecten;
b. het aantal aanslagen;
c. het aantal hondenregistraties;
d. het aantal niet gecombineerde belastingen;
e. het aantal dwangbevelen;
f. het aantal kwijtscheldingsverzoeken.

De verschillende onderdelen van de kostenverdeelsystematiek kennen nog een eigen wegingsfactor. Op deze manier heeft Munitax nu een kostenverdeelsystematiek waarbij je per belastingsoort (aanslagen) betaalt. Verder wordt prijsdifferentiatie toegepast voor bijzondere en arbeidsintensieve belasting- en heffingssoorten en afwijkende grondslagen (zoals 'kubieke meters waterverbruik' voor de rioolbelasting).

De nieuwe kostenverdeelsleutel brengt met zich mee dat wanneer een gemeente een nieuwe belastingsoort wil invoeren, deze gemeente dan op voorhand weet wat dit gaat kosten en (beoogde) baten kan vergelijken met de perceptiekosten. Hierbij betaalt de invoerende gemeente bovendien een eenmalig bedrag voor de inrichting van systemen (koppelvlakken), dataverzameling en control en opleiding/bijscholing van medewerkers. De eenmalige kosten worden separaat (buiten de reguliere exploitatie van Munitax om) bij de betreffende gemeente in rekening gebracht.

De nieuwe kostenverdeelsleutel leidt logischerwijs tot voor- en nadeelgemeente. De Begroting 2015 van Munitax laat zien dat het verschil tussen de oude en nieuwe verdeelsleutel voor Wijchen € 66.947 (circa 11% kostenstijging) nadelig uitpakt. De andere kant van deze zelfde medaille is dat Wijchen in de jaren daarvoor relatief veel 'waar' kreeg voor haar geld (naar omvang van dienstverlening). Voor Heumen leidt de nieuwe kostenverdeelsleutel ook tot een klein nadeel. Voor Druten pakt de nieuwe systematiek kostenneutraal uit. Beuningen en Groesbeek zijn voordeelgemeenten van de nieuwe kostenverdeelsystematiek.

In de jaren 2015 tot en met 2017 ontvangen de nadeelgemeenten een aflopende compensatie bij wijze van ingroeimodel in de nieuwe kostenverdeelsystematiek. Wijchen ontvangt een compensatie van:

- 2015: € 50.211
- 2016: € 33.474
- 2017: € 16.737

Dit betekent dat Wijchen vanaf 2015 ieder jaar € 16.737 meer gaat betalen, totdat zij per 2018 de totale extra kostenstijging van € 66.947 voor haar rekening neemt. De compensatie maakt onderdeel uit van de netto bijdrage per jaar en verloopt via de begroting en rekening van de belastingsamenwerking. In de jaren dat de nadeelgemeenten gecompenseerd worden, dragen de voordeelgemeenten de kosten van dit ingroeimodel.

8.3 Veranderingen in doelstellingen

Als gevolg van de toetreding door nieuwe gemeenten en de toepassing van een nieuwe kostenverdeelsleutel per 2015 komen oorspronkelijke doelstellingen in een ander daglicht te staan.

Zo worden bij toetreding doelstellingen als vermindering van kwetsbaarheid en verlaging van kosten geconcretiseerd en aangescherpt. Zo wordt de doelstelling tot opheffing van kwetsbaarheden bij toetreding van Druten (2010) en Groesbeek/Millingen aan de Rijn (2011) geconcretiseerd naar specifieke taakvelden waarop deze kwetsbaarheden (nog) bestaan. Een vergelijking met een oorspronkelijke doelstellingen is lastig, aangezien deze nooit expliciet aan de belastingsamenwerking zijn meegegeven. Er wordt niet aangegeven op welke wijze monitoring en verantwoording plaatsvindt over de geconcretiseerde en aangescherpte doelstellingen, waarmee het effect van toetreding van nieuwe gemeenten niet te monitoren is.

Er is binnen Wijchen geen inzicht gegeven in de invloed van de nieuwe kostenverdeelsleutel op de uitvoeringskosten (per object) en de invloed op de doelstelling om de uitvoeringskosten uiteindelijk toch te laten dalen. In de Programmabegroting 2015 van de gemeente Wijchen wordt slechts melding gemaakt van de naamswijziging, maar niet van de wijziging van de kostenverdeelsleutel en het nadelige effect hiervan op de bijdrage van de gemeente Wijchen.

8.4 Doorontwikkeling van de governance

In de gemeenschappelijke regeling zijn geen bepalingen opgenomen over de mogelijkheid tot het (bij wet marginaal toegestaan) verlenen van diensten aan derden. Evenwel is hiervan sprake geweest toen Millingen aan de Rijn in het kielzog van de toetredende gemeente Groesbeek diensten afnam van de belastingsamenwerking vanaf 1 januari 2012 tot aan de bestuurlijke fusie per 1 januari 2015.

Tot 2012 hebben de hoofden financiën van de deelnemende gemeenten zich intensief bemoeid met de inrichting en werking van de belastingsamenwerking. Dit is ingegeven door de (eind)verantwoordelijkheid voor:
a. de binnenkomst van belastingopbrengsten;
b. de kwaliteit van dienstverlening aan de burger;
c. de gedeelde bedrijfsvoeringsrisico's.
Na die tijd heeft men de organisatie (naar eigen oordeel van de gemeente Wijchen) meer op afstand gevolgd; meer als opdrachtgever en klant dan als 'eigenaar'. Evenwel is door centrumgemeente Beuningen begin 2014 ervaren dat vanuit de deelnemende gemeenten wantrouwen bestond jegens enerzijds verantwoordelijke functionarissen en anderzijds het feitelijk functioneren (en vertrouwen in verbeteringen daarin) van de belastingorganisatie. Na bestuurlijke opschaling, ervaart Munitax nu dat zowel bestuurlijk als ambtelijk meer op hoofdlijnen wordt gestuurd en de bedrijfsvoering aan centrumgemeente Beuningen wordt overgelaten.

Dat het samenwerkingsmodel soms voor onduidelijkheden in verantwoordelijkheden zorgt, blijkt uit de toetredingsprocessen van nieuwe gemeenten en oriëntaties hierop. Zo blijkt dat onduidelijk is wat de status is van het akkoord door het portefeuillehoudersoverleg enerzijds op de initiële afspraken met en de offerte aan Druten en anderzijds de verantwoordelijkheid van centrumgemeente Beuningen om finale afspraken (tegemoetkoming in kosten afdelingshoofd) met de gemeente Druten te maken. Eenzelfde onduidelijkheid doet zich voor wanneer de belastingsamenwerking offerte uitbrengt aan Mook en Middelaar, terwijl veel van de deelnemende gemeenten zich op het standpunt stellen dat toetreding op dat moment niet aan de orde kon zijn vanwege noodzakelijke investering in de kwaliteit van de interne organisatie van de belastingsamenwerking. Hoewel een enkele gesprekspartner aangeeft het samenwerkingsmodel bij een nieuw traject mogelijk anders in te steken, wordt de mening breed gedragen dat er momenteel (medio 2016) geen directe aanleiding bestaat om het samenwerkingsmodel te wijzigen.

Hoewel de gemeente Beuningen bij mandaat gemachtigd is door de gemeente Wijchen om aanslagen namens Wijchen te betekenen, blijft de gemeente Wijchen (evenals voor de andere deelnemende gemeenten geldt) eindverantwoordelijk voor de binnenkomst van belastingopbrengsten. Ondanks de bepalingen in de *gemeenschappelijke regeling* en het *Aanwijzings- en mandaatbesluit* is door de eindverantwoordelijkheid voor de belastingopbrengsten en het gebrek aan vertrouwen in de bestands-kwaliteit (volledigheid en juistheid) van Munitax volgens de gemeente Wijchen bij de besprekingen van de dienstverleningsovereenkomsten 2015 besproken dat de deelnemende gemeenten bepalen wanneer de aanslagen verzonden mogen worden. Hiertoe dient Munitax de gemeenten, als ook Wijchen, ervan te overtuigen dat de kwaliteit van aanslagoplegging in orde is. Deze afspraak is niet vastgelegd (in de dienstverleningsovereenkomsten). Ook is niet bepaald hoe deze controle door de gemeenten wordt uitgevoerd.

Vanaf (de dienstverleningsovereenkomst) 2010 is overeengekomen dat de gemeenten in april en september van ieder jaar een voortgangsrapportage ontvangen. Vanaf september 2016 zijn de rapportages gemeentespecifiek, terwijl deze eerder voor alle gemeenten gezamenlijk waren opgesteld. De vorm van de rapportage (rapport in plaats van spreadsheet) is veranderd, met meer tekst en uitleg.

9. Beoordeling van doelbereik

In paragraaf 7.2 zijn de motieven, doelstellingen en uitgangspunten bij de belastingsamenwerking opgenomen. In paragraaf 8.3 is kort ingegaan op de aanscherpingen en concretiseringen hierin als gevolg van toetreding van nieuwe deelnemers.

Kortweg komen de doelstellingen met de belastingsamenwerking neer op:
a. het verminderen van de kwetsbaarheid en overeenkomstig het vergroten van de continuïteit van de organisatie;
b. het verlagen van kosten, of ten minste 'minder meerkosten' (beperken van kostenstijging bij toenemende kwaliteit en belastingopbrengsten);
c. het verhogen van de kwaliteit van uitvoering;
d. het realiseren van een vliegwiel voor regionale samenwerking.

Deze doelen zijn niet als expliciete opdrachten meegegeven aan de belastingsamenwerking. De doelstellingen zijn derhalve ook niet verder geoperationaliseerd, zoals in een maatstaf voor het volgen van de kostenontwikkeling, de wijze waarop (afname in) kwetsbaarheid wordt beoordeeld en concrete prestatie-indicatoren die informatie geven over ontwikkeling van de kwaliteit van uitvoering. Daarbij zijn behoudens inventarisaties van de stand van zaken bij de toetredende gemeenten voor aanvang van de samenwerking geen uitgebreide en eenduidige nulmetingen vastgelegd. Door de belastingsamenwerking wordt gegeven voorgaande niet gerapporteerd over de mate waarin samenwerkingsdoelstellingen worden gerealiseerd. Dit bemoeilijkt een objectieve een eenduidige beoordeling van de mate van doelbereik.

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn de doelen geoperationaliseerd en zijn indicatoren vastgesteld waarmee de ontwikkeling van doelbereik op hoofdlijnen in beeld te brengen is. Daarbij merkt de rekenkamercommissie evenwel op dat iedere vorm van beoordeling van doelbereik wordt beïnvloed door een veelheid aan ontwikkelingen gaandeweg de samenwerking. De beoordeling van doelen kan en mag daarom niet los gezien worden van de voorgaande hoofdstukken waarin de ontwikkeling van de belastingsamenwerking aan de orde is gesteld. Waar nodig maken wij in dit hoofdstuk op onderdelen nog specifieke 'voorbehouden' of 'kanttekeningen' bij de bevindingen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de effecten van de doorontwikkeling van de belastingsamenwerking op de mate en het tempo van doelbereik.

9.1 Kwetsbaarheid

De kwetsbaarheid van een organisatie laat zich uitdrukken in kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheid. Deze houden bovendien vanzelfsprekend verband met elkaar. De kwantitatieve kwetsbaarheid zegt iets over de mate waarin bij uitval van een medewerker die door vakgenoten met soortgelijke kennis en ervaring (tijdelijk) kan worden overgenomen. De kwalitatieve kwetsbaarheid zegt iets over de mate waarin binnen het beschikbare personeelsbestand specifieke kennis en expertise kan worden aangenomen en onderhouden. Tot slot is ook de hoogte van het ziekteverzuim (percentage en meldingsfrequentie) een indicator voor de kwetsbaarheid en gezondheid van de organisatie.

9.1.1 Kwantitatieve kwetsbaarheid

De kwantitatieve kwetsbaarheid van de formatie wordt primair afgemeten aan het aantal medewerkers per taakveld/expertise. Daarbij speelt ook de mate waarin middels onderlinge vervanging of inhuur mogelijk verlies aan kwaliteit kan worden beperkt een rol.

Het team belastingen binnen Wijchen bestond voor toetreding uit circa vier à vijf medewerkers, aangevuld met externe ondersteuning voor bijvoorbeeld waardering. De geringe omvang werd niet direct als

kwetsbaar beoordeeld. Het team functioneerde naar behoren met dito rapporten van de Waarderingskamer. Terugkijkend wordt wel bevonden dat de omvang mogelijk op termijn voor problemen had gezorgd, gelet op de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, het verder digitaliseren van het werkproces en de toenemende noodzaak tot gegevenskoppelingen (aansluiting basisadministraties en informatiemanagement). Dit betekent dat samenwerking er in eerste aanleg voor moest zorgen dat de uitvoering niet kwetsbaarder zou worden (op termijn). Er is niet te beoordelen of (mogelijk) in 2009 bestaande kwetsbaarheden zijn weggenomen door samenwerking.

Op basis van een gegevensuitvraag bij en de Jaarrekeningen van Munitax is een beeld opgemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van de kwantiteit van het personeelsbestand van de belastingsamenwerking. De wijze waarop over de formatieomvang wordt gerapporteerd in de Jaarrekeningen verschilt:

a. er wordt niet consequent gerapporteerd over de stand van begin en einde jaar;
b. de mate waarin melding wordt gemaakt van de omvang van tijdelijke medewerkers en vacatureruimte verschilt;
c. de mate waarin de managementformatie in de totale formatie is meegenomen, verschilt.

De formatie wordt niet periodiek (herleidbaar) gebenchmarkt. In de Jaarrekening 2010 is nog wel geconstateerd dat de belastingsamenwerking per 5.000 inwoners een formatie heeft van 0,67 fte en dit het laagste aantal fte per 5.000 inwoners is, waar dit gemiddeld op 1,15 fte ligt. Eenzelfde constatering volgt uit het adviesrapport van Thorbecke (zomer 2012): de formatie ligt onder het gemiddelde, afgezet tegen het inwoneraantal van het verzorgingsgebied van de belastingsamenwerking.[50] Nuancering hierbij is dat er verschillen kunnen zitten in de (al dan niet in eigen beheer uitgevoerde) taken van de gebenchmarkte gemeenten.

De ontwikkeling van de totale omvang van de formatie van de belastingsamenwerking ziet er als volgt uit. De aantallen zijn inclusief management, tijdelijke medewerkers en vacatureruimte vermeld.

Datum	Omvang fte
2010: start samenwerking	11,6
2011: toetreding Druten	13,2
2012: toetreding Groesbeek en dienstverlening aan Millingen aan de Rijn	16,8
2015: toetreding Ubbergen (fusie Groesbeek)	18,6

Tabel 4 – Ontwikkeling van formatieomvang belastingsamenwerking.

Door toetreding van nieuwe deelnemers is de formatieomvang gewijzigd. Bij toetreding door Druten met 1,6 fte, bij toetreding door Groesbeek en dienstverlening aan Millingen aan de Rijn met 3,6 fte en door fusie met Ubbergen met nog eens 1,8 fte. Naar oordeel van het management van Beuningen staat de formatie-uitbreiding slechts krap in verhouding tot de hoeveelheid werk dat erbij gekomen is.
Uit de beschikbare informatie kan niet worden beoordeeld in welke mate de (toegezegd) op te heffen kwetsbaarheden door toetreding van nieuwe gemeenten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd, te weten:

a. toetreding Druten: "De toetreding van de gemeente Druten heft de nog aanwezig personele kwetsbaarheid op (formatie uitbreiding bezwaar- en beroep)".[51]
b. toetreding Groesbeek en dienstverlening aan Millingen aan de Rijn: "De toetreding van de gemeente Groesbeek heft de nog aanwezig personele kwetsbaarheid op (uitbreiding formatie WOZ en heffen,…".

Uit de Jaarrekeningen blijkt dat de formatie sinds de toetreding van Groesbeek en Millingen aan de Rijn per 2015 tot en met (ten minste) begin 2014 stabiel is gebleven op 16,8 fte.[52] Hieruit is af te leiden dat besparingen direct bij toetreding van nieuwe gemeenten zijn ingeboekt en niet verder aan de orde zijn door optimalisering van werkprocessen en/of harmonisatie van systemen.

[50] Advisering over de procesverbetering van het Belastingkantoor, Thorbecke, zomer 2012, p.12.
[51] Beslisnota 10 AZ 064, Samenwerking Belastingen Beuningen, Heumen, Wijchen en Druten.
[52] De jaarrekening 2014 geeft geen informatie over de stand van de formatie per eind 2014.

Per 2015 beschikt Munitax over een formatie van 18,6 fte waarvan eind 2015, begin 2016 1 fte vacatureruimte. Munitax vormt binnen het organogram van Beuningen één team, zonder verdere formele onderverdeling.

De totale formatie van het team is medio 2016 grofweg als volgt verdeeld over de werkvelden:

a. manager: 0,5 fte
b. teamleider: 1,0 fte
c. gegevensbeheer (heffen en WOZ: 8,5 fte
d. waardebepaling (taxaties en juristen): 2,9 fte
e. ontvangsten (innen): 5,7 fte

De formatie bestaat hiermee uit 1,5 fte management en 17,1 primair proces. De functioneel applicatiebeheerders zijn binnen één van deze werkvelden ondergebracht. De werkzaamheden van de medewerkers overlappen elkaar inmiddels in enige mate (geen stringente indeling).

Zoals aangegeven in paragraaf 7.5, zijn medewerkers in beginsel gaan werken voor de 'eigen gemeenten', maar wel binnen brede teams op werkveldniveau. Op dit moment is nog slechts een handje vol medewerkers werkzaam met een verleden bij een van de participerende gemeenten. Echter, ook nu nog zijn de medewerkers wel primair in ingedeeld naar gemeenten (als 'accounthouder'). Tegelijkertijd kunnen medewerkers elkaar binnen de teams welk (tijdelijk) vervangen en is meer (dan in de eigen gemeente) collegiale afstemming en 'sparring' mogelijk. Er is een breed gevoel dat men er voor elkaar is en bij elkaar terecht kan, hoe druk het ook is. Tussen de verschillende onderdelen is deze uitruil van personeel niet of nauwelijks mogelijk vanwege het specialistische karakter van de werkzaamheden. Tegelijkertijd wordt van medewerkers wel meer verwacht dat zij de impact van hun handelingen op andere werkvelden overzien.

9.1.2 Kwalitatieve kwetsbaarheid

Het werk is met de samenwerking in eerste aanleg specialistischer geworden, omdat een medewerker niet meer alles doet (generalistisch binnen kleinere gemeente), maar op een specifiek taakveld werkt. Dit heeft de expertise doen toenemen, terwijl het naar oordeel van medewerkers geen afbreuk heeft gedaan aan het werkplezier. Inmiddels is – onder invloed van het zelf gaan uitvoeren van de waarderings-werkzaamheden – de nadruk meer komen te liggen op een professionele uitvoering van het gehele proces. Dit vraagt meer bewustzijn van medewerkers over de gevolgen van zijn/haar werkzaamheden voor opvolgende processtappen. Hiermee ontstaat in toenemende mate een T-profiel: medewerkers met diepgaande specialistische kennis, gecombineerd met brede kennis van het gehele belastingproces. Een voorbeeld is een medewerker die gestart is als juridische adviseur en nu ook taxatiewerkzaamheden verricht. Mede omdat er minder bezwaren zijn, is hier ruimte voor ontstaan.

Een (sub)doel van de samenwerking was om de organisatie minder afhankelijk te maken van derden. Naar oordeel van het management van de belastingsamenwerking is dit gelukt. Voor incidenteel bulkwerk (inrichting van nieuwe belastingsoorten of overzetten van systemen) huurt Munitax nog wel (stagiairs of professionals) in. Eerder werden alle taxatiewerkzaamheden en permanente marktanalyses uitgevoerd door GeoTax. De woningen worden inmiddels al circa 3 jaar geheel door Munitax modelmatig getaxeerd. Dit vanuit de veronderstelling dat uitvoering in eigen beheer meer grip geeft op de kwaliteit en de medewerkers meer betrokken maakt. Intern kan beter worden geschakeld; het is makkelijker om met bezwaren om te gaan als je de marktanalyse zelf hebt gedaan. Momenteel worden (nog) wel drie taxateurs ingehuurd (allemaal 2 dagen per week). Dit is een bewuste keuze:

a. in dienst nemen van één taxateur zou een nieuwe (met name kwalitatieve) kwetsbaarheid introduceren, omdat het onderhouden van kennis dan complexer is en er geen of minder collegiale 'sparring' mogelijk is;
b. de drie taxateurs fungeren als opleider en coach van de eigen medewerkers. De bedoeling is de totale inhuuromvang op termijn af te bouwen wanneer eigen medewerkers competenter worden. Met het oog op de nieuwe voorgenomen veranderingen in de automatisering, wordt verwacht dat dit op zijn vroegst per 2017 te realiseren is.

Voor niet-woningen en lastige objecten zal inhuur in enige omvang structureel nodig blijven. De inhuur op bezwaar en beroep volgt die op de waardering.

Vanuit de gemeente Wijchen wordt getwijfeld aan de kwantitatieve kwetsbaarheid binnen Munitax op twee terreinen:

a. het gebrek aan benodigde kennis van ICT/ontsluiting van informatie en koppeling basisadministraties (inrichting van informatiearchitectuur);
b. de strategische en analytische kwaliteit om adequaat systemen in te richten en te ontsluiten ten aanzien van managementinformatie.

Munitax herkent zich niet in bovenstaande oordelen waar het de eigen medewerkers betreft. Zij is van mening dat de kennis en kunde op deze terreinen in haar organisatie van bovengemiddeld niveau is. Evenwel kan zij zich voorstellen dat bovenstaande indrukken bestaan bij deelnemende gemeenten. Dit wordt echter veroorzaakt door problemen en tekortschieten van kennis bij de softwareleverancier, hetgeen overigens allerminst uniek is in deze sector.

Daarnaast bestaan er vanuit de gemeente Wijchen enige twijfels op het gebied van waarderen ten aanzien van correctheid en volledigheid. Munitax stelt zich naar de mening van gemeenten onvoldoende welwillend op wanneer de gemeenten onvolkomenheden (denken te) signaleren. De deelnemende gemeenten hebben afgesproken dat zij – vanuit hun eindverantwoordelijkheid – hun fiat moeten geven voordat Munitax tot aanslagoplegging over kan gaan. Deze afspraak is niet vastgelegd (in de dienstverlenings-overeenkomsten), evenals dat niet bepaald is hoe deze controle door de gemeenten wordt uitgevoerd. De twijfels over de kwaliteit van de uitvoering van de Wet WOZ worden evenwel noch door de Waarderings-kamer, noch in de recent uitgevoerde audit naar de volledigheid van aanslagoplegging bevestigd.

De functie van teamleider is recent vacant (zomer 2016) gekomen, omdat de vorige teamleider (bij de start overgekomen vanuit Wijchen) een andere baan heeft gevonden. De gemeente Beuningen zoekt momenteel naar een vervanger. Het beeld vanuit en buiten centrumgemeente Beuningen is dat het niet gemakkelijk is om iemand te vinden die vriendelijk leidinggeeft, met andere gemeenten kan communiceren én inhoudelijke kennis heeft van het belastingproces. De mate waarin dit als een kwetsbaarheid wordt ervaren, verschilt echter. Binnen Beuningen vertrouwt men op de kundigheid en stabiliteit van het team. Vanuit andere gemeenten is het beeld dat Munitax nog in sterke mate afhankelijk is van de teamleider. De wijziging in de organisatorische ophanging van de belastingsamenwerking (zie 8.2.2) vergroot – naar oordeel van de gemeente Wijchen – de afhankelijkheid van de teamleider. . De verbinding met participerende gemeenten verliep bovendien vrijwel uitsluitend via de teamleider; medewerkers hebben hierop niet of nauwelijks zicht. Dit verklaart mogelijk het verschil in beleving in de mate van afhankelijkheid van de teamleider.

9.1.3 Ziekteverzuim

Er wordt wisselend gerapporteerd over ziekteverzuim. In 2010 ligt dit op 1,69% tegenover landelijk gemiddelde van 4,45%. In 2011 schiet dit omhoog naar 3,61% door 3 langdurig zieken, maar blijft het percentage nog steeds onder het landelijk gemiddelde van 5,8%. In de jaren 2012 tot en met 2014 wordt in de Jaarrekeningen geen verslag gedaan van het ziekteverzuim in de belastingorganisatie. Dit valt samen met de geconstateerde wijziging in de opzet en volledigheid van de Jaarrekeningen die per 2012 anders is dan in de twee eerste jaren. Over 2015 is wederom gerapporteerd en bedraagt het verzuimpercentage 1,76% tegenover een landelijk gemiddelde bij gemeenten van 5,1%. In geen van de jaarrekeningen wordt hierbij ingegaan op de meldingsfrequentie (gemiddeld aantal ziekmeldingen per medewerker per jaar) naast het aboslute verzuimcijfer (aantal dagen verzuim t.o.v. werkbare dagen). Dit terwijl de meldingsfrequentie meer zeggingskracht heeft over de algemene gezondheid en werkplezier van de medewerkers dan het verzuimpercentage.

9.2 Kosten

Overeenkomstig de normen die zijn opgenomen bij deelvraag 3, heeft de rekenkamercommissie de beoordeling van het verlagen van kosten willen beoordelen in het licht van de ontwikkeling van baten. Eerst gaan we in op de ontwikkeling van de uitvoeringskosten (per object). Dit plaatsen wij vervolgens in het licht van het volledigheidspercentage van aanslagoplegging. Dit biedt een indicatief inzicht in de extra

opbrengsten die worden gegenereerd en daarom in balans moeten worden gezien met uitvoeringskosten. Het volledigheidspercentage is daarmee uiteraard ook direct een kwaliteitsindicator.

9.2.1 Ontwikkeling van uitvoeringskosten

De belastingsamenwerking rapporteert niet consequent over het verloop van de ontwikkeling van uitvoeringskosten (per eenheid). Ook worden de uitvoeringskosten niet (herleidbaar) periodiek gebenchmarkt. In de Jaarrekening 2010 is een vergelijking opgenomen voor de WOZ-kosten. Hieruit blijkt dat de gemiddelde kosten per object met € 11,68 ruim onder het gemiddelde liggen van de 178 gemeenten die deelnamen aan de benchmark van de Waarderingskamer in 2009 met € 18,98 per object.

Om verder zicht te krijgen op de uitvoeringskosten van de heffing en inning van belastingen en de uitvoering van de wet WOZ zijn vanaf het jaar voor de start van de samenwerking (2009) tot heden (2016) de kosten per object op een rij gezet. Dit is de maatstaf waarin tot de wijziging van de kostenverdeelsleutel per 2015 in diverse documenten wordt gecommuniceerd over de kostenontwikkeling van de belastingsamenwerking, waaronder in de Beslisnota's die de gemeenteraad van Wijchen zijn voorgelegd. Voor het aantal objecten per jaar is uitgegaan van de aantallen die zijn aangeleverd door de gemeente Wijchen, welke voortkomen uit de formele begrotings- en jaarstukken die zijn besproken in de portefeuillehoudersoverleggen.

Ten aanzien van de cijfers uit de begrotingen en rekeningen merken wij verder nog het volgende op:

a. de bijdragen van Wijchen in de begrotingen die de rekenkamercommissie van Munitax heeft ontvangen, verschillen van de bedragen zoals deze zijn opgenomen in de formele begrotingen die zijn behandeld in de portefeuillehoudersoverleggen (uitgezonderd 2014 en 2015);
b. over de jaren 2010, 2012, 2013 en 2014 pakt de (netto) bijdrage aan de belastingsamenwerking in de jaarrekening hoger uit dan begroot, terwijl deze over de jaren 2011 en 2015 lager uitvalt.

In tabel 5 is de ontwikkeling van het kostenniveau opgenomen. De bedragen zijn inclusief en exclusief (incidentele) compensatie voor desintegratiekosten (2010-2013) en de nieuwe kostenverdeelsleutel (2015ev) weergegeven. Tot slot is het kostenniveau voor Wijchen weergegeven waarbij haar netto bijdrage aan de samenwerking is vermeerderd met achterblijvende desintegratiekosten.

Jaar	Bruto bijdrage /object (excl. compensatie)	Netto bijdrage / object (incl. compensatie)[53]	Netto kosten / object (incl. compensatie en desintegratie)
2008	€ 30,72	€ 30,72	€ 30,72
2009	€ 30,72	€ 30,72	€ 30,72
2010	€ 30,35	€ 24,06	€ 33,64
2011	€ 27,10	€ 25,16	€ 34,53
2012	€ 28,30	€ 26,35	€ 35,75
2013	€ 30,57	€ 28,64	€ 37,98
2014	€ 29,89	€ 29,89	€ 39,20
2015	€ 34,84	€ 32,50	€ 41,03
2016 (* begroting)	€ 33,75	€ 32,18	€ 40,77

Tabel 5 – Impact van aangrenzende organisatieonderdelen.

Deze kostenvergelijking geeft evenwel een grove indicatie van de kostenontwikkeling. Twee belangrijke nuanceringen zijn op hun plaats:

a. het belastinggebied van gemeenten (belastingsoorten en -grondslagen) is gaandeweg veranderd (concreet: Diftar per 2013, invoering reclamebelasting Centrum per 2013 en uitbreiding met verordeningen bedrijventerreinen per 2015);

b. de kostenverdeelsleutel is per 2015 aan forse verandering onderhevig geweest.

[53] In de periode 2010 – 2013 bestaat compensatie uit een bedrag dat Wijchen wordt gecompenseerd voor achterblijvende overheadkosten (desintegratiekosten) en in de periode 2015 tot en met 2017 ontvangt zij compensatie bij wijze van ingroeimodel naar de nieuwe kostenverdeelsleutel.

Het beeld bij betrokkenen in Wijchen is dat de belastingsamenwerking er in eerste aanleg voor heeft gezorgd dat de uitvoeringskosten zijn gestegen voor Wijchen en dat dit daarna positief is omgeslagen.

Ontwikkeling bruto bijdrage

Uit de bovenstaande kostenopstelling blijkt dat de bruto bijdrage (exclusief compensatie) reeds bij aanvang onder het kostenniveau ligt van de situatie binnen Wijchen van vóór de samenwerking. De bruto bijdrage aan de belastingsamenwerking is in 2014 bovendien licht (circa 2,7%) afgenomen ten opzichte van het kostenniveau in 2009. De kostenbesparing bedraagt omgerekend circa € 16.300, afgezet tegen de begrote besparing van circa € 44.000 (zie tabel 2).[54] Gecorrigeerd voor stijging van loon- en prijspeil in dezelfde periode bedraagt de besparing ('minder meerkosten) zelfs bijna 10%. Kortom, de uitvoeringskosten per object zijn gedaald in deze periode voor ten minste de gemeente Wijchen.

Ontwikkeling netto bijdrage

Ook de netto bijdrage (na compensatie) aan de belastingsamenwerking ligt initieel lager dan het kostenniveau van vóór samenwerking. Door het vervallen van compensatie (van overheadkosten) ligt dit kostenniveau in 2014 24% hoger dan bij de start in 2010. Ondanks schommelingen in kostenniveaus en de stijging van de netto bijdrage, blijft het kostenniveau onder het dat van vóór de samenwerking tot aan de wijziging van de kostenverdeelsleutel per 2015 (zie paragraaf 8.1.3). Hierbij merken wij nog op dat er mogelijk sprake is van enige (niet kwantificeerbare) dubbele kosten voor beleidsvoorbereiding aangezien deze taak per 2014 wordt 'teruggenomen' door Wijchen zonder dat hiervoor de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst (en de daaraan gekoppelde bijdrage) wordt gecorrigeerd.

Ontwikkeling netto kosten

Doordat echter ook sprake is van achterblijvende overheadkosten (c.q. desintegratiekosten) bij Wijchen (per saldo € 183.000)[55] liggen de netto kosten bij aanvang van de samenwerking echter al hoger dan vóór de samenwerking. De netto kosten per object nemen vervolgens over de jaren verder toe doordat:

a. de compensatie vanuit centrumgemeente Beuningen afneemt (in 2011 t.o.v. 2010) en per 2013 geheel is gestopt;
b. de gemeente Wijchen geen mogelijkheid heeft gezien om deze kosten af te bouwen;
c. er geen alternatieve dekking voor de overheadkosten is gevonden, waar dit wel de bedoeling was vanuit de opzet van een beoogde samenwerking conform matrixmodel (Wijchen als gastgemeente voor een andere gemeentelijke taak).

Impact wijziging kostenverdeelsleutel

Per 2015 doen zich meerdere substantiële wijzigingen voor, waardoor een vergelijking met de ontwikkeling van het algemene loon- en prijspeil mank gaat. De netto bijdrage (na compensatie o.b.v. ingroeimodel) stijgt van 2014 naar 2015 met bijna 9%, terwijl de netto kosten stijgen met 5%. De volgende effecten komen in de kostenverdeling van 2015 bij elkaar:

a. de invoering van twee nieuwe verordeningen reclamebelasting (voor twee bedrijventerreinen);
b. de wijziging van de kostenverdeelsleutel met een structureel nadelig effect voor Wijchen van circa € 67.000;
c. de incidentele compensatie voor de nadelige effecten voor de nieuwe kostenverdeelsleutel van € 50.211 (aflopend naar komende jaren);
d. de incidentele kosten gemoeid met de koppeling van basisadministraties en migratie van belastingapplicaties.

Effect van toetreding nieuwe deelnemers

Naar oordeel van direct betrokkenen binnen Wijchen heeft het toetreden van nieuwe deelnemers niet of nauwelijks tot kostenbesparingen geleid. Deze waren – blijkend uit de Beslisnota's die de raad zijn aangeboden – ook minimaal begroot. Van 2010 naar 2011 (toetreding Druten) neemt het de bruto bijdrage af, terwijl die van 2011 naar 2012 toeneemt (toetreding Groesbeek en Millingen aan de Rijn).

[54] Hierbij uitgaande van de aantallen objecten per 2014 en de vergelijking van kosten per object 2014 ten opzichte van 2009.
[55] Uit de Beslisnota 09 AZ 197 blijkt dat van de totale achterblijvende overheadkosten van € 203.000 een bedrag van € 20.000 (direct) afgebouwd kon worden, waarna een desintegratielast resteerde van € 183.000.

Door de wijzigingen in kosten en grondslagen gedurende boekjaren is met terugwerkende kracht echter niet objectief te beoordelen in hoeverre toetreding door nieuwe gemeenten heeft bijgedragen aan kostenbesparingen of -beheersing, in de vorm van 'minder meerkosten'. Het uitblijven van een (per saldo) kostenstijging over de jaren 2010 t/m 2014 is mogelijk een aanwijzing voor het effect van 'minder meerkosten', omdat je op basis van correcties voor loon- en prijspeil een lichte kostenstijging mag verwachten over deze periode.

9.2.2 Volledigheidspercentage aanslagoplegging

Een 'tegenhanger' van de ontwikkeling in het kostenniveau en tevens een indicator voor kwaliteit is het 'volledigheidspercentage'. De gemeente is verplicht de aanslagoplegging zo volledig mogeijk uit te voeren, anders ontstaat er rechtsongelijkheid. Daarbij heeft het gemeentelijke belastinggebied – specifiek de waardering van onroerende goederen – ook nog impact op andere belastinggebieden. Het doel is dan ook een volledigheidspercentage van 100%. Over de jaren voorafgaand aan de samenwerking is nauwelijks informatie verschikbaar over het volledigheidspercentage van aanslagoplegging. De enige informatie die hierover voorhanden is, blijkt uit een rapport van de Waarderingskamer van mei 2009. Daarin wordt aangegeven dat op 15 april van 2009 voor alle objecten een beschikking was afgegeven (100% volledigheid WOZ-beschikkingen).[56]

Om de volledigheid te beoordelen, laat de belastingsamenwerking periodiek een audit uitvoeren door bureau SMQ naar het geheel aan heffingen. De eerste controle is in het vierde kwartaal van 2011 uitgevoerd door bureau SMQ. Daarbij is de volledigheid van de belastingoplegging over de jaren 2010 en 2011 beoordeeld. Geconstateerd is dat de totale nog op te leggen meeropbrengst voor de gemeenten aangesloten bij de belastingsamenwerking voor 2010 € 68.081 bedroeg en voor het belastingjaar 2011 € 115.458,30.[57] Voor Wijchen ging het om respectievelijk € 30K en € 72K. Voor het belastingjaar 2011 bedroeg het volledigheidspercentage daarmee circa 99,65%. Bij de rapportage over deze volledigheidscontrole is aangegeven dat wordt overwogen om deze periodiek (bijvoorbeeld 1x per 2 jaar) uit te laten voeren. In 2014 zou worden beoordeeld of wederom een heffingsaudit wordt uitgevoerd.

Eind 2014 is door het bedrijf SMQ (wederom) een audit uitgevoerd op de volledigheid van Munitax met betrekking tot de belastingoplegging over de jaren 2012, 2013 en 2014. Het volledigheidspercentage van de deelnemende gemeenten lag gemiddeld op 99,87% en die van Wijchen op 99,85%.[58] Daarbij ging het voor gemeente Wijchen om respectievelijk bedragen van € 14K, € 11,7K en € 18K en dus minder dan over 2010 en 2011.[59] De constateringen uit de audit (aanslagen die ten onrechte niet zijn opgelegd) zijn vervolgens in behandeling genomen door Munitax, gecontroleerd en alsnog verzonden. Dit heeft ook voor inwoners van Wijchen tot enkele naheffingen geleid, over 2012 en 2013 zijn deze in het eerste kwartaal van 2015 opgelegd.

Een mogelijke nuancering bij deze verbetering in de aanslagoplegging is het feit dat de aanslag afvalstoffenheffing over het eerste jaar (opgelegd in 2014 over belastingjaar 2013) een foutmarge kende van 1,05% = 250 huishoudens, blijkens een motie van de D66-fractie van de Wijchense gemeenteraad. Het college is een inspanningsverplichting opgelegd om deze foutmarge tot nul te reduceren.[60]

Inmiddels is de norm dat het bureau SMQ driejaarlijks onderzoek doet (op basis van no cure-no pay) naar de volledigheid van aanslagoplegging. Dit betekent dat de volgende controle eind 2017/begin 2018 plaatsvindt. Bij deze volgende controle is het relevant inzicht te verschaffen in de oorzaken van (eerdere) onvolledigheid in de aanslagoplegging, onderscheiden naar oorzaken gelegen in:

a. de gegevensuitwisseling tussen gemeente(n) en Munitax;
b. de mate waarin de belastingplichtige gegevens heeft verstrekt;
c. de kwaliteit van bestanden en werkprocessen van Munitax.

[56] Voortgangsrapportage Waarderingskamer, 09.2580 NH, 26 mei 2009.
[57] Rapportage Interne Controle 2013, belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen.
[58] Jaarrekening 2015, gemeentelijk belastingkantoor Munitax, p.14.
[59] 15AZ112, Antwoord op schriftelijke vragen van fractie CDA, 24 februari 2015.
[60] Motie 14 AZ 060, D66 fractie Wijchen, 6 november 2014.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de volledigheid van aanslagoplegging binnen Munitax over de jaren heen is toegenomen. Dit betekent dat bij een relatief stabiel kostenniveau meer baten (direct) zijn gegenereerd. Dit is tevens een eerste indicator voor een toegenomen kwaliteit van uitvoering.

9.3 Kwaliteit

Het beeld vanuit de deelnemende gemeente Wijchen en Druten is dat de kwaliteit van uitvoering de eerste jaren onder druk heeft gestaan. De kwaliteit heeft – zoals aangegeven in hoofdstuk 6 – na initiële beoordeling door Thorbecke eind 2012 vanaf eind 2014, begin 2015 een verdere impuls gekregen. Naar oordeel van centrumgemeente Beuningen handelt Munitax op tijd en is de foutenmarge gering. Ook vanuit de deelnemende gemeenten is het overall beeld dat de uitvoering goed verloopt, met name ten aanzien van de (bewaking van de) volledigheid van inning en de aanslagoplegging.

In de *dienstverleningsovereenkomsten* zijn (reeds vanaf 2010) kwaliteitsnormen opgenomen, te weten:
a. beleidsadvies en -voorbereiding (waaronder tariefbepalingen en verordeningen) vinden tijdig plaats;
b. verzoek-, bezwaar- en beroepschriften worden binnen gestelde termijnen verwerkt (o.a. 80% heffingsbezwaren binnen 13 weken);
c. betalingen worden tijdig gedaan (95% binnen 7 dagen, 100% binnen een maand).

Over geen van deze kwaliteitsnormen wordt adequaat gerapporteerd in noch de tussenrapportages van april en september (indien beschikbaar), noch in de jaarrekeningen. Zo wordt voor bezwaarschriften wel het bezwaarpercentage (aantal t.o.v. beschikkingen/aanslagen) weergegeven en het percentage dat hiervan is afgedaan, maar niet welk deel hiervan binnen de gestelde termijn van 13 weken is afgedaan. Over de andere twee expliciete normen wordt überhaupt niet gerapporteerd.

De rekenkamercommissie heeft het begrip kwaliteit evenwel trachten te operationaliseren aan de hand van beschikbare objectieve bronnen en kengetallen. Hiertoe gaan wij in op de ontwikkeling in het oordeel van de Waarderingskamer over de kwaliteit van de uitvoering Wet WOZ en de ontwikkeling in het percentage bezwaarschriften als indicator. Ook de informatie over het volledigheidspercentage (zie paragraaf 9.2.2) dient hierbij te worden betrokken. Tot slot gaan we in op de (veronderstelde en beleefde) ontwikkeling in de kwaliteit van dienstverlening en operationele informatievoorziening (aan deelnemers).

9.3.1 Oordeel Waarderingskamer

De Waarderingskamer beoordeelt jaarlijks de kwaliteit van uitvoering van de Wet WOZ bij gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten. Op basis van haar oordeel op onderdelen van de uitvoering komt zij tot een totaalbeoordeling, naar een van de volgende categorieën:
- de uitvoering verloopt goed (meerdere jaren aaneengesloten);
- de uitvoering verloopt goed;
- de uitvoering verloopt naar behoren;
- de uitvoering kan worden verbeterd;
- de uitvoering moet dringend verbeterd worden.

In juli 2008 oordeelt de Waarderingskamer in haar rapport dat de uitvoering van de Wet WOZ binnen Wijchen 'kan worden verbeterd'. Uit de toelichting op publiceerbare gegevens blijkt dat de WOZ-beschikkingen later (dagtekening 13 maart 2008) dan de norm (uiterlijk 29 februari) zijn uitgestuurd. Ook zijn de gegevens aan afnemers later (17 maart) geleverd dan de norm (29 februari). In de rapportage over 2009 deelt de Waarderingskamer mee dat het oordeel niet is verbeterd en wordt gehandhaafd op 'kan worden verbeterd'. Hierbij wordt geen specifieke toelichting gegeven.

Wel blijkt al uit de voortgangsrapportage van mei van hetzelfde jaar dat de WOZ-beschikkingen dit jaar wel tijdig zijn verzonden. Wel bestonden er nog lichte achterstanden ten aanzien van: de verwerking van 'gebruikersmutaties' en bouwmutaties en de bestandslevering aan het Waterschap.

In de Jaarrekeningen 2010 tot en met 2012 van de belastingsamenwerking wordt niet gerapporteerd over het oordeel van de Waarderingskamer ten aanzien van de uitvoering van de Wet WOZ. Vanaf de

jaarrekening 2013 wordt hiervan wel (bondig) melding gemaakt. Uit de rapportage Interne Controle 2013 blijkt dat de Waarderingskamer de WOZ-gegevens en processen van deelnemende gemeenten beoordeelt tussen 'kan verbeterd worden' (Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen) en 'goed' (Groesbeek en Millingen aan de Rijn). De Jaarrekening 2013 rapporteert dat de belastingsamenwerking als geheel voor de waardering 2013 (naar waardepeildatum 2012) het predikaat 'voor verbetering vatbaar' heeft gekregen, waarbij is opgemerkt dat hierbij al een aanzienlijke kwaliteitsverbetering is gerealiseerd ten opzichte van de taxaties voor het belastingjaar 2012 (oordeel: 'krappe voldoende'). Het oordeel over de uitvoering in 2014 luidde 'naar behoren'. In 2015 ontving Munitax (als geheel) de hoogst haalbare beoordeling 'goed' van de Waarderingskamer. De volgende stap is dit niveau meerjarig te continueren.

Een en ander betekent dat de uitvoering bij overgang naar oordeel van de Waarderingskader (vergelijking 2009 en 2013) op nagenoeg hetzelfde kwaliteitsniveau is gebleven. Vanaf 2014 treedt een kwaliteitsverbetering op ten opzichte van het niveau van voor de samenwerking.

9.3.2 Bezwaarschriften als kwaliteitsindicator

Een van de maatstaven om de uitvoeringskwaliteit van de belastingtaken te beoordelen, is te kijken naar (de ontwikkeling in) het bezwaarpercentage. Idealiter bestaat daarbij tevens inzicht in het aandeel dat hiervan gegrond en ongegrond wordt verklaard, omdat dit meer inzicht geeft in de daadwerkelijke kwaliteit van bestanden en processen. Te meer daar de laatste jaren soms door commerciële bureaus op basis van 'no-cure, no-pay' bezwaar wordt gemaakt tegen met name de WOZ-beschikking.

Uit de Jaarrekeningen 2010 tot en met 2015 en de (eerste) voortgangsrapportage 2010 is informatie te ontlenen over de ontwikkeling in het % WOZ-bezwaren en bezwaren tegen de heffingen op het aanslagbiljet. Voor de laatste jaren is daarbij voor het % WOZ-bezwaren ook een vergelijking gemaakt met het landelijke percentage. Dit zet de ontwikkeling van het bewaarschriftenpercentage in perspectief.

Jaar	% WOZ-bezwaar Munitax	% WOZ-bezwaar Wijchen	Landelijk gemiddelde % WOZ-bezwaar	% bezwaar heffingen Munitax	% bezwaar heffingen Wijchen
2008	n.v.t.	3,00%	-	n.v.t.	-
2009	n.v.t.	-	-	n.v.t.	-
2010	5,4%	-	-	0,29%[61]	-
2011	3,4%	-	-	0,34%	-
2012	2,6%	3,05%	-	0,40%	0,44%
2013	3,04%	2,92%	3,7%	0,38%	0,37%
2014	1,22%	1,19%	2,4%	0,23%	0,41%
2015	0,94%	1,11%	1,8%	0,18%	0,34%
2016		1,01%			0,31%

Tabel 6 – Impact van aangrenzende organisatieonderdelen.

Uit tabel 6 en onderliggende informatie in de Jaarrekeningen blijkt het volgende:

a. Het percentage WOZ-bezwaren van Wijchen van voor de samenwerking (3,00% in 2008) stemt nagenoeg overeen met het eerst beschikbare specifieke percentage voor Wijchen binnen het samenwerkingsverband van 2012 (3,05%). Op basis van de gemiddelde WOZ-bezwaarpercentages van het samenwerkingsverband, is echter af te leiden dat het bezwaarpercentage mogelijk ook voor Wijchen de eerste jaren van samenwerking hoger heeft gelegen dan voor samenwerking.
b. Het gemiddelde percentage WOZ-bezwaren van de (per peildatum) deelnemende gemeenten in de belastingsamenwerking laat over de periode 2010 tot en met 2015 een afname zien met circa 4,5%-punt. Vanaf het jaar 2013 is de vergelijking met het landelijke percentage mogelijk en zit de belastingsamenwerking hier onder. Het laatst beschikbare percentage over 2015 ligt bijna twee keer zo laag als het landelijk gemiddelde.

[61] Een benadering door een totaal van 136 heffingsbezwaren te delen op in totaal 46,177 aanslagen / verminderingsbiljetten.

c. Een belangrijke verklaring voor de daling van het % WOZ-bezwaren is dat Munitax als onderdeel van haar organisatieontwikkeling heeft ingezet op verbetering van de dienstverlening, waaronder ruime telefonische beschikbaarheid kort na de aanslagoplegging. Naar schatting van Munitax zijn hiermee over 2015 zo'n 290 bezwaarschriften voorkomen, welke ambtshalve zijn verminderd. Indien dit aantal tot bezwaarschriften had geleid, was het percentage WOZ-bezwaren uitgekomen op 1,38% in 2015.
d. Het bezwaarpercentage WOZ-bezwaren van Wijchen daalt in de beschikbare informatieperiode 2012 – 2015 ook en wel met circa 2%-punt. Daarbij wijkt Wijchen twee keer positief en twee keer negatief af van het gemiddelde bezwaarpercentage van de belastingsamenwerking.
e. In 2011 werd bijna 60% van het totaal aantal WOZ-bezwaren van Wijchen nog gegrond verklaard, over 2012 bedroeg dit circa 50%, waar dit in 2015 is gedaald tot 38% gegrondverklaringen. Dit geeft een nadere indicatie voor toegenomen bestands- en proceskwaliteit van de belastinguitvoering.
f. Het aantal bezwaarschriften tegen heffingen is voor de totale belastingsamenwerking per saldo afgenomen, na een initiële stijging.
g. Wat hierbij opvalt is dat de gemeente Wijchen – uitgezonderd 2013 – steeds boven het gemiddelde % heffingsbezwaren zit van de totale belastingsamenwerking. Hiervoor worden in de Jaarrekeningen geen nadere toelichtingen versterkt. Door Munitax is aangegeven dat de oorzaak van voornoemde constatering gelegen is in het hoge aantal bezwaren tegen reclamebelasting.
h. De voorlopige cijfers over 2016 (tussenrapportage) lijken te laten zien dat het bezwaarpercentage stabiliseert.

9.3.3 Verbetering van de dienstverlening

Een andere vorm van kwaliteit is de kwaliteit van dienstverlening aan zowel de afnemers (de opdrachtgevende gemeenten) als aan de eindgebruiker (de belastingbetalende burger). Er zijn van geen van beide groepen 'gebruikers' van de diensten van Munitax tevredenheidsonderzoeken beschikbaar.

Een belangrijke kwaliteit in de dienstverlening aan de gemeenten is de datum waarop de WOZ-beschikkingen en heffingsaanslagen worden verzonden. Voor de samenwerking heeft Wijchen dit nog teruggebracht van dagtekening 31 maart (2008) naar dagtekening 28 februari (2009).
Munitax is sinds 2015 in staat om de aanslagen eind januari te verzenden. Een voordeel hiervan (hoewel beperkt bij lage rentestand) is dat de gemeenten eerder hun geld op de rekening hebben staan. Als tweede voordeel wordt gezien dat – voordat commerciële bureaus (op basis van no cure-no pay) een bezwaar aantekenen namens een burger – Munitax reeds vier weken onderweg is en veel argumenten voor bezwaar heeft kunnen wegnemen. De geconstateerde daling in het aantal bezwaren ondersteunt dit beeld. Een door Munitax hierbij gemaakte 'waarschuwing' is dat deze kwaliteit een forse inzet in een kort tijdsbestek vraagt dat de gehele formatie in beslag neemt. Wanneer er meer gemeenten aanhaken op de samenwerking, kan het complexer worden deze dienstverleningskwaliteit te handhaven. Met name wanneer gemeenten extra controles op juistheid en volledigheid van brongegevens wensen.

Uit de afname van het aantal bezwaarschriften kan worden afgelezen dat het acceptatieniveau van de aanslagen bij inwoners is verhoogd. Mede gelet op het positieve oordeel van de Waarderingskamer kan voorzichtig worden geïnterpreteerd dat het vertrouwen, dat de aanslag een goede weergave is van de realiteit, toeneemt. Daarbij heeft Munitax geïnvesteerd in de kwaliteit van dienstverlening aan burgers:
a. de website is eenvoudig in opzet en werkt goed;
b. wanneer aanslagen zijn verzonden, wordt de telefoon door 27 medewerkers bemenst (21 Munitax en 6 vanuit het callcenter) die vragen van burgers beantwoorden (adagium: 'schrijf niet, maar bel ons');
c. ook bereikbaarheid in de avonden en het weekend (zaterdagochtend);
d. indien gewenst wordt een gesprek met een taxateur georganiseerd.

Zoals onder punt c van 'Bezwaarschriften als kwaliteitsindicator' aangegeven, veronderstelt Munitax met deze werkwijze de nodige bezwaarschriften te voorkomen. Zowel door vragen van burgers vroegtijdig te beantwoorden, als door qua timing de no cure-no pay bureaus voor te zijn.
Vanuit de gemeenteraad van Wijchen is aangegeven dat Munitax nog niet in staat is om aanslagen digitaal aan de burger te verzenden (met online betalingsmogelijkheid). Dit wordt als mogelijke verbetering van dienstverlening gezien. Munitax geeft aan hierop actief in te zetten. De noodzakelijke koppeling met 'mijn overheid' wordt echter nog niet ondersteund door de softwareleverancier.

9.3.4 Gebrek aan operationele informatievoorziening naar deelnemers

Een belangrijk verbeterpunt in de kwaliteit van dienstverlening aan de deelnemende gemeenten is de kwaliteit van de operationele informatievoorziening. Met name ambtelijk is men vanuit Wijchen (en ook overige gemeenten)[62] vanaf de start tot op heden niet tevreden geweest over de kwaliteit (en kwantiteit). Bij de start is gekozen om met een ander belastingpakket te werken dan Wijchen eerder deed. Daardoor zijn Munitax en Wijchen sinds de start alleen via maandelijkse journaalposten aan elkaar gekoppeld. De overige gemeenten hadden vanuit hun bestaande licentie nog toegang tot de belastingpakketten en konden de voortgang daardoor tot en met de migratie van de belastingpakketten medio 2015 (real-time) monitoren. Wijchen had slechts inzicht middels periodieke tussenstanden in de voortgangsrapportages van april en september.

Tot dit jaar werden de rapportages voor de gemeenten gezamenlijk opgesteld. Medio 2016 is de eerste gemeentespecifieke rapportage ontvangen. Het oordeel over de huidige kwaliteit van managementinformatie is dat:

a. de informatie niet altijd (tijdig) beschikbaar komt (*conform afspraak in april en september*);
b. de informatie is (over de rapportages heen) moeilijk tot niet op elkaar aan te sluiten;
c. de informatie moeilijk te interpreteren is, bijvoorbeeld geen inzicht in belastinginkomsten van uit lopende belastingjaar versus inkomsten vanuit voorgaande belastingjaren;
d. er worden door de belastingsamenwerking geen kruisverbanden gelegd (ter controle en aansluiting);
e. waardoor Wijchen niet in staat is om de belastinginformatie aan te sluiten op eigen financiële gegevens middels 'kruisverbanden' en men 'stuurt in de mist'.

Munitax erkent dat het huidige gebrek aan aansluiting tussen de begrote belastingopbrengsten (taakveld heffen), welke primair per belastingjaar worden gerapporteerd, en de belastinginkomsten (taakveld innen) welke primair per boekjaar worden gerapporteerd. Munitax geeft aan te werken aan een verbetering in de aansluiting tussen deze twee informatiegrootheden, ten einde de gemeenten lopende het jaar meer adequaat te kunnen informeren.

Medio 2015 zijn de verschillende belastingdatabases (allemaal Civision) geïntegreerd in één gezamenlijke database. Hiermee verviel (ook) voor de andere gemeenten de toegang tot het belastingpakket en zijn ook zij afhankelijk geworden van periodieke informatievoorziening vanuit Munitax. Beoogd was dat de migratie van belastingpakketten medio 2015 de kwaliteit (en kwantiteit) van informatievoorziening zou verbeteren, doordat gemakkelijker query's gedraaid zouden kunnen worden. Het pakket (Civision) van leverancier PinkRoccade bleek dit echter niet voldoende te faciliteren. Daardoor verloopt de aansluiting op financiële stromen (check op juistheid en volledigheid) niet goed. Met PinkRoccade is overeengekomen dat Munitax toegang heeft tot de onderliggende dataset waarmee Munitax zelf voor nieuwe oplossingen voor datakoppelingen kan zorgen.

Het positieve saldo over 2015 is aangewend voor de investering in een businessintelligence tool die informatie uit verschillende pakketten aan elkaar moet koppelen. Munitax beoogt gebruik te gaan maken van reeds bewezen tools. De tool verzamelt informatie uit alle relevante pakketten en bundelt dit in grafische dashboards. Munitax is voornemens de opdrachtgevende gemeenten te laten formuleren welke (bestuurlijke) informatie zij in kaart gebracht willen hebben. Daaraan voegt Munitax zijn eigen wensen toe om als organisatie beheersmatig meer 'in control' te zijn en eigen prestaties te kunnen monitoren. Vanuit deelnemende gemeenten bestaan er nog wel zorgen over de mate waarin Munitax in staat is om voldoende analytisch vermogen te mobiliseren om de BI-tool adequaat uit te rollen en in te richten. Het doel is dat de deelnemende gemeenten via de website altijd direct (via een wachtwoord) over actuele informatie beschikken rondom de stand van beschikkingen, aanslagen en inningen (vorderingen, kwijtscheldingen, oninbaarverklaringen, etc.). Doel is hiermee de gemeenten beter in staat te stellen zelf prognoses te maken of de begroting wordt gehaald over het lopende jaar, wat redenen zijn voor afwijking en daarmee input te vergaren voor de volgende begrotingscyclus (aanpassing tarieven, of uitgaven aanpassen naar gewijzigde inkomsten).

[62] De gemeente Druten ervaart ook een tekortkoming in de informatievoorziening. Daar waar Druten voor de totale gemeentelijke organisatie periodiek een dashboard heeft ingevuld, kan er ondanks herhaaldelijk verzoek geen informatie vanuit Munitax worden verkregen.

9.4 Vliegwieleffect regionale samenwerking

Een belangrijk motief – hoewel nooit geëxpliciteerd maar wel impliciet in besluitvormingsdocumenten aanwezig – is dat de belastingsamenwerking tot vliegwiel moest dienen voor verdere intergemeentelijke samenwerking in het Land van Maas en Waal. Mede door het impliciete karakter, is daarbij vooraf geen concreet perspectief geformuleerd over de aard en omvang van bredere ambtelijke samenwerking door bijvoorbeeld een doorkijk op te nemen naar de soort taken die na belastingen in aanmerking komen.

Van een vliegwieleffect voor regionale samenwerking is naar het oordeel van de rekenkamercommissie geen sprake geweest. Het ten minste veronderstelde succes van de belastingsamenwerking heeft geen nieuwe of bredere samenwerking gemobiliseerd tussen de participerende gemeenten. Wel is in de tussentijd de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling tot stand gekomen in het Rijk van Nijmegen (inclusief Nijmegen en Mook en Middelaar).

Een oorzaak hiervan is dat de belastingsamenwerking zeker tot voor kort op relatieve grote afstand van de gemeenten functioneerde en – mede vanwege het gastheermodel – niet prominent als voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking fungeerde tussen de deelnemende gemeenten. Ook vanuit de (opvolgende) portefeuillehouders is er niet of nauwelijks gestuurd om dit motief voor belastingsamenwerking verder vorm te geven. De belastingsamenwerking is een eigenstandige en opzichzelfstaand construct waarop op korte termijn naar verwachting van alle betrokkenen geen nieuwe initiatieven hun aansluiting zullen vinden. Hier leent het centrumgemeentemodel zich ook minder voor. Evenwel wordt ook breed de opvatting gedeeld dat de belastingsamenwerking moet worden gecontinueerd, ondanks de ontwikkelingen binnen de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling en de beoogde ambtelijke fusie tussen Wijchen en Druten.

Het uitblijven van het vliegwieleffect en het beoogde matrixmodel voor samenwerking, betekent dat de verwachting dat er op termijn ook taken bij Wijchen zouden worden ondergebracht, niet bewaarheid is geworden. Een gevolg hiervan is dat Wijchen – zie paragraaf 9.2.1 – niet in staat is geweest om alternatieve dekking te vinden voor de achterblijvende overheadkosten. Deze kwalificeren daarom al sinds de oprichting van Munitax als desintegratiekosten. Mogelijk biedt de beoogde ambtelijke fusie met Druten nieuw perspectief voor Wijchen om te handelen op de omvang van haar overheadkosten (gecombineerd met de aanstaande verhuizing naar een nieuw gemeentehuis).

9.5 Invloed van doorontwikkeling op doelbereik

Vanuit de ambtelijke stuurgroep en later de hoofden Financiën is gewaarschuwd om niet (kort na de start) nieuwe toetreders te accepteren. Het vraagt een investering (in middelen en tijd) om mensen en systemen met elkaar te verbinden. De samenwerking moest daarom in de visie van de hoofden Financiën eerst de kans krijgen om zich te zetten en kwalitatief meters te maken. Dit advies is meermaals (bestuurlijk) in de wind geslagen, blijkens de toetreding van Druten per 2011 en Groesbeek en Millingen aan de Rijn per 2012. Het argument van het realiseren van een vliegwiel voor regionale samenwerking en tegenwicht tegen de stad Nijmegen was hierin een doorslaggevend argument. Ten tijde van het offerteverzoek van Mook en Middelaar (eind 2014) stond het portefeuillehoudersoverleg inmiddels ook op het standpunt dat een eventuele toetreding de organisatieontwikkeling (niet langer) mocht belemmeren.

Na initiële inrichting en eerste harmonisatie (van belastingpakket) lag de focus in de eerste jaren (mede door tussentijds toetreden van nieuwe gemeenten) op de aanslagen juist, volledig en tijdig de deur uitkrijgen. De focus lag daarmee op beheersing en niet op (verdere) ontwikkeling van de organisatie. Mede op basis van de interne controle 2011 is medio 2012 het externe onderzoek geëntameerd (uitgevoerd door Thorbecke).[63] [64] De uitkomsten van het onderzoek moesten een impuls geven aan de verdere verbetering van het functioneren van de organisatie.

[63] Rapportage Interne controle 2011, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, november 2011.
[64] Advisering over de procesverbetering van het Belastingkantoor, Thorbecke, zomer 2012.

Na het gereedkomen van het onderzoek heeft het daarop volgende onderzoek naar de haalbaarheid van de samenwerking tussen Nijmegen en de belastingsamenwerking Beuningen de organisatieontwikkeling 'on hold' gezet.[65] Men wilde geen beslissingen nemen rondom aanpassingen en investeringen in de eigen organisatie wanneer er het perspectief is op samenwerking, om hierop geen 'hypotheek' te leggen en te maken te krijgen met desinvesteringen.

Vervolgens is medio 2014 en met name vanaf 2015 de organisatieontwikkeling verder ter hand genomen, waarbij de belastingorganisatie van (merk)naam veranderde, de kostenverdeelsleutel is gewijzigd en diverse verbeteringen in applicaties en (als gevolgd daarvan) werkprocessen zijn doorgevoerd.

De invloed van doorontwikkeling op doelbereik is daarmee per saldo tweeledig:

a. Door toetreding van nieuwe gemeenten konden minder meerkosten (kostenbesparing) worden gerealiseerd en (nog) bestaande kwetsbaarheden worden weggenomen. Op basis van beschikbare informatie kan evenwel niet adequaat worden beoordeeld in welke mate deze bijdrage aan doelbereik door toetreding ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.
b. Door toetreding van nieuwe gemeenten en ook offerte- en onderzoeksprocessen heeft met name de kwalitatieve ontwikkeling van de samenwerking lange tijd nauwelijks ontwikkeling gekend en is er feitelijk pas vanaf medio 2014 sprake van substantiële stappen in de kwaliteitsverbetering.

[65] Haalbaarheidsonderzoek Samenwerking belastingen, Belastingsamenwerking Beuningen en Bureau Belastingen Nijmegen, Thorbecke, definitieve versie mei 2013.

10. Kwaliteit van informatievoorziening

Achtereenvolgens behandelen we in dit hoofdstuk de informatievoorziening van Munitax aan de gemeente Wijchen, de informatievoorziening van het college van B&W aan de gemeenteraad en de invloed van governance (inrichting en werking) op de informatievoorziening.

10.1 Informatievoorziening Munitax – gemeente Wijchen

In de dienstverleningsovereenkomst maken Munitax en het college van B&W van Wijchen jaarlijks afspraken over de informatievoorziening (artikel 8). In de overeenkomst van 2016 zijn de afspraken omtrent informatievoorziening in artikel 10 (te leveren informatie door Munitax) vastgelegd.

Informatievoorziening Munitax – Wijchen (DVO 2016):

- Per 1 april en 1 september van het belastingjaar een managementrapportage waarin verantwoording wordt afgelegd over de gemaakte afspraken die betrekking hebben op de vastgestelde begroting en de dienstverleningsovereenkomst. Deze rapportage wordt aangeleverd binnen 2 weken na afloop van de betreffende periode aan de portefeuillehouders. De managementrapportage bevat minimaal de volgende informatie:
  - Tussentijdse financiële rapportage betreffende de kosten bedrijfsvoering in relatie tot de vastgestelde begroting;
  - Informatie over zowel de voortgang van de werkzaamheden in relatie tot de kwaliteitsnormen zoals vastgesteld in deze overeenkomst als ook de voortang van de belastingheffing en invordering in relatie tot de opbrengsten zoals berekend en bekend van de deelnemer.
- Jaarlijks voor 1 april aan de portefeuillehouders ter vaststelling een conceptjaarrekening/verslag over het voorgaande begrotingsjaar van Munitax. Hierin zal verantwoording worden afgelegd over de bedrijfsvoering en de gemaakte afspraken die betrekking hebben op de vastgestelde begroting en de dienstverleningsovereenkomst. Verder zal een samenvattend overzicht worden verstrekt met betrekking tot de behaalde resultaten afgezet tegen de kwaliteitsnormen zoals vastgesteld in deze overeenkomst. Tevens zal een totaaloverzicht met betrekking tot de heffing en invordering van belastingen onderdeel uitmaken van dit jaarverslag. De centrumgemeente dient ten behoeve van de raadsvergadering van de maand juni, zo mogelijk eerder, de jaarrekening ter vaststelling aanbieden aan de gemeenteraad.
- Jaarlijks voor 1 april aan de portefeuillehouders ter vaststelling een concept begroting over het volgende begrotingsjaar van Munitax. De centrumgemeente dient ten behoeve van de raadsvergadering van de maand juni, zo mogelijk eerder, de begroting ter vaststelling aanbieden aan de gemeenteraad.
- Jaarlijks ter afstemming, voorafgaand aan de definitieve aanslagoplegging, een prognose van het definitieve kohier, de totalen aan heffingsgrondslagen per belastingsoort en het uitgevoerde controleprotocol.
- Rapporten Waarderingskamer over de kwaliteit en voortgang van de herwaardering;
- Afschrift aanlevering CBS gegevens over de gemeentelijke belastingcapaciteit;
- Ieder jaar – binnen een maand na het verstrijken van het jaar – een overzicht van de BTW die kan worden doorgeschoven;
- De gegevens/conceptteksten voor de paragraaf lokale heffingen voor de begroting en jaarrekening van de betreffende gemeente.
- De journaalpost van de ontvangsten per gemeente per maand.

Zoals in paragraaf 9.3.4 is benoemd, is de kwaliteit van de operationele informatievoorziening van de belastingsamenwerking aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Wijchen beperkt. De meer tactische en strategische informatie is van een kwalitatief hoger niveau en wel tijdig beschikbaar.

Circa eens per half jaar wordt de portefeuillehouder van Wijchen samen met zijn collega's geïnformeerd tijdens het portefeuillehoudersoverleg. Zij worden daarbij door Munitax geïnformeerd middels de volgende documenten van de belastingsamenwerking:

a. Jaarrekening, met informatie over:
   i. de resultatenrekening, inclusief een verschillenanalyse;
   ii. een toelichting op de bedrijfsvoering, zoals over personeel, opleidingen, de uitvoering van de WOZ-taken, afhandeling van bezwaren en ICT-ontwikkelingen.
b. Begroting, met daarin;
   i. de begrotingscijfers;
   ii. een toelichting op de begroting;
   iii. een overzicht van de kostenverdeling per taak (heffen, innen, WOZ) en compensatie;
   iv. een toelichting op de kostenverdeling.
c. Dienstverleningsovereenkomst (zie 7.4.4), met afspraken over uit te voeren taken, prestaties en kwaliteitseisen.

Ook worden in de portefeuillehoudersoverleggen de belangrijkste ontwikkelingen en signalen met elkaar besproken, zoals mee- of tegenvallers op de begroting, waartoe in een dergelijke situatie een concreet voorstel voor invulling wordt voorgelegd voor vaststelling.

10.2 Informatievoorziening college van B&W – gemeenteraad

10.2.1 Verlenen van toestemming voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling

Aan de gemeenteraad van Wijchen zijn beslisnota's voorgelegd in het geval van het verlenen van toestemming aan het college van B&W voor het aangaan of wijzigen van de gemeenschappelijke regeling. Het betreft daarmee:

a. Beslisnota 09 AZ 197, over het (verlenen van toestemming voor het) aangaan van de belastingsamenwerking met Druten en Beuningen (mei 2009);
b. Beslisnota 10 AZ 064, over de toetreding van de gemeente Druten (oktober 2010);
c. Beslisnota 12 AZ 154, over de toetreding van de gemeente Groesbeek (januari 2012).

a. Beslisnota 09 AZ 197, over het (verlenen van toestemming voor het) aangaan van de belastingsamenwerking met Druten en Beuningen

Deze nota betrof de eerste informatie aan de gemeenteraad van Wijchen over belastingsamenwerking en bevatte een beknopte terugblik op de doorlopen fases en een beperkte schets van de gekozen samenwerkingsconstructie en betekenis daarvan voor bijvoorbeeld het personeel en de dienstverlening aan inwoners en bedrijven. Achterliggende informatie over alternatieven en afwegingen voor het bestuurlijk-juridisch construct en de gevolgen hiervan voor de aansturing zijn in de nota nauwelijks benoemd. De gemeenschappelijke regeling (inclusief toelichting) en een weergave van de ontwikkeling van de financiën zijn als bijlagen bij de nota opgenomen. Deze financiële analyse beoordeelt de rekenkamercommissie als beperkt inzichtelijk.

Het college van Wijchen had reeds meer informatie over de belastingsamenwerking ontvangen, namelijk in diverse rapportages over de inrichting en de financiële uitwerking van de samenwerking. Deze rapportages zijn echter niet beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.

b. Beslisnota 10 AZ 064, over de toetreding van de gemeente Druten

De nota betreft een summiere schets van de situatie (het verzoek van de gemeente Druten om toe te treden) en het beoogde effect (opheffen van nog aanwezige kwetsbaarheid, verhogen van effectiviteit en verlagen van uitvoeringskosten), waarbij geen andere informatie over bijvoorbeeld gevolgen voor de aansturing of financiële analyse is voorgelegd aan de gemeenteraad.

c. Beslisnota 12 AZ 154, over de toetreding van de gemeente Groesbeek

De nota (inclusief bijlage met onder andere een aangepaste gemeenschappelijke regeling) betreft – evenals in de nota over de toetreding van Druten – een beknopte schets van de situatie en het beoogde effect, waarbij wederom geen andere informatie over bijvoorbeeld gevolgen voor de aansturing is opgenomen. Wel is een wat uitvoeriger inzicht verschaft in de financiële implicaties voor de uitvoeringskosten (per object) voor de deelnemende gemeente van toetreding van Groesbeek.

Bij behandeling van de Kaderbrief 2014-2017 (13 AZ 264) is door de fracties van de VVD, Kernachtig Wijchen en het CDA een motie ingediend, welke is aangenomen, waarin wordt voorgesteld dat:

1. Het college de mogelijkheid bekijkt of deze methode ook in Wijchen, in het samenwerkingsverband of zelfs regionaal toepasbaar is;
2. Het college bekijkt in hoeverre de methode geschikt kan worden gemaakt voor niet-woningen;
3. De raad hierover informeert in het vierde kwartaal van dit jaar.

Bij de rekenkamercommissie is geen informatie bekend over de terugkoppeling van het college aan de raad over dit onderwerp.

10.2.2 Actieve informatieplicht

De informatievoorziening van het college van B&W over het functioneren van de belastingsamenwerking aan de gemeenteraad bestaat hoofdzakelijk alleen uit hetgeen wordt vermeld in de:

a. Programmabegroting van de gemeente Wijchen;
b. Jaarrekening van de gemeente Wijchen.

In de programmabegroting van de gemeente Wijchen wordt de belastingsamenwerking vermeld in de paragraaf *Verbonden Partijen* (paragraaf 8), hoewel het geen verbonden partij betreft omdat Wijchen als gastgemeente geen bestuurlijk belang in de centrumgemeente Beuningen heeft. In de paragraaf wordt een beschrijving van de samenwerking gegeven, evenals een zeer beknopte schets van de ontwikkelingen van de samenwerking voor het komende jaar. Voor het jaar 2016 betreft dat bijvoorbeeld het afronden van de procesverbetering automatisering en koppelingen ter professionalisering van de onderlinge gegevensuitwisseling. In de jaarrekening van de gemeente Wijchen is de informatie over de belastingsamenwerking ook beperkt. Het betreft het resultaat van de belastinguitvoering (saldo) en de paragraaf lokale heffingen, waarin een toelichting wordt gegeven op de inkomsten. Informatie over de realisatie van samenwerkingsdoelstellingen ontbreekt.

De raad van Wijchen ontvangt geen begrotingen en jaarrekeningen van Munitax. Ook is de raad niet geïnformeerd over (knelpunten binnen) het operationeel functioneren van de belastingsamenwerking.

De auditcommissie wordt periodiek geïnformeerd over Munitax in de rapportages van Wijchen. Verder wordt periodiek een risico-inventarisatie gedaan van gemeenschappelijke regeling. Daarin staat Munitax op oranje, hetgeen duidt op een gemiddeld financieel politiek-bestuurlijk risico.

Het gevoelen bij de raad is dat het college van B&W hen summier en weinig frequent informeert over gemeenschappelijke regelingen, zoals Munitax. Aan de andere kant zijn door de raad zelf geen criteria opgesteld over hoe hij geïnformeerd zou willen worden. Zo zijn bij de behandeling van het raadsvoorstel over het (verlenen van toestemming voor het) aangaan van de belastingsamenwerking geen kaders opgenomen over de informatievoorziening aan de raad (qua inhoud en momenten van informatievoorziening). Ook is geen afwegingskader (of *Nota Verbonden Partijen*) aanwezig waarin afspraken over (de kwaliteit van) informatievoorziening zijn vastgelegd.

10.2.3 Passieve informatieplicht

Ten aanzien van de passieve informatieplicht is het gevoelen van de raad dat de terugkoppeling door het college van B&W uitgebreid is wanneer de raad kritische vragen stelt.

Over de belastingsamenwerking zijn tot op heden beperkt door raad vragen gesteld. Hieronder zijn de vragen in een overzicht weergegeven.

Raadsvragen			
Moment	**Fractie(s)**	**Onderwerp**	**Beantwoording college**
Maart 2010	CDA	Vastgestelde WOZ-waarden Lambrasse (Hof van Hagevoort) en de daaruit voortvloeiende aanslagen 2010 (hoogte en kwaliteit).	April 2010. In december 2010 heeft het college naar aanleiding van de vragen de raad via een informatienota geïnformeerd over de uitvoering van de Wet WOZ.
Mei 2010	CDA	Grote aantal bezwaren dat n.a.v. de WOZ taxatie 2010 is binnengekomen.	Juni 2010.
April 2012	Kernachtig Wijchen	Ontwikkeling van het aantal gegronde bezwaarschriften WOZ-taxatie.	Juni 2012.
December 2013	VVD	Oordeel van de Waarderingskamer over de WOZ bepaling.	December 2013.
December 2013	Kernachtig Wijchen	(Aanvullend op vragen VVD) Verhouding tussen de beoordeling van Wijchen en (positieve) beoordeling van Druten en Groesbeek.	December 2013.
Januari 2015	CDA	Naheffing van Munitax als gevolg van een periodieke volledigheidscontrole.	Februari 2015.

Tabel 7 – Raadsvragen over de uitvoering van de belastingtaken.

In geval van de wijziging van taxatiebureau als gevolg van de overdracht van taken aan de gemeente Beuningen had de raad proactief geïnformeerd kunnen worden over de wijziging in waardebepaling (raadsvragen 2010). Ook voor de gestelde vragen in 2013 over het oordeel van de Waarderingskamer had het college de raad naar oordeel van de rekenkamercommissie proactief kunnen informeren. Te meer de beoordeling van Wijchen afwijkt van andere deelnemende gemeenten in de belastingsamenwerking. Verondersteld mag worden dat dit politiek gevoelig ligt. Een zelfde vorm van proactieve informatievoorziening had de raadsvragen over naheffing voor eerder belastingjaren kunnen voorkomen, daar deze het gevolg zijn van een geplande volledigheidscontrole (raadsvragen 2015).

Na het hoge aantal bezwaren als gevolg van wijziging van het taxatiebureau, zijn in 2012 vragen gesteld over de ontwikkeling van het aantal bezwaarschriften. Daarmee heeft de raad impliciet gevraagd naar een van de kwaliteitsindicatoren. Dit past binnen het reeds geconstateerde gebrek aan actieve informatievoorziening over de mate van bereik van samenwerkingsdoelstellingen (zie 10.2.2).

10.3 Invloed van governance (inrichting en werking) op informatievoorziening

De keuze voor de vormgeving van de belastingsamenwerking in een centrumgemeenteconstruct heeft gevolgen voor de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld. Immers, aangezien de gemeente Beuningen als centrumgemeente als 'eigenaar' van de belastingsamenwerking fungeert en de belastingtaken als zijnde onderdeel van deze gemeente namens de andere deelnemende gemeenten worden uitgevoerd, is de belastingsamenwerking niet verplicht een op zichzelf staande begroting of

rekening op te stellen en aan de raden van de deelnemende gemeenten toe te sturen. Dat is anders dan zwaardere samenwerkingsvormen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zoals het openbaar lichaam), waarbij onder andere de ontwerpbegroting aan de raden toegezonden dient te worden, waarop de raden hun zienswijze in kunnen dienen. Bovendien zijn in de *gemeenschappelijke regeling* en *dienstverleningsovereenkomsten* geen bepalingen omtrent informatievoorziening aan de raad geformuleerd en heeft de gemeenteraad van Wijchen met het college geen afspraken gemaakt over de gewenste wijze van informatievoorziening. Hierdoor beperkt de informatie over de belastingsamenwerking zich tot de reguliere planning-en-controldocumenten van de gemeente Wijchen. Door deze inrichting en werking van de governance heeft de gemeenteraad van Wijchen beperkt inzicht in de belastingsamenwerking en minder mogelijkheden voor (bij)sturing.

Hoewel niet verplicht stelt belastingsamenwerking wel een afzonderlijke begroting en jaarrekening op, welke aan het halfjaarlijkse portefeuillehoudersoverleg wordt voorgelegd. Daar de governance in het centrumgemeenteconstruct bepaalt dat de uitvoering van de belastingtaken van Wijchen elders (bij centrumgemeente Beuningen) is belegd, betreft de informatie over de belastingsamenwerking aan de portefeuillehouder middels voornoemde documenten meer hoofdlijnen.

Bijlagen

Bijlage A | Documenten

Belastingsamenwerking

- Beslisnota Samenwerking Belastingen Beuningen, Heumen en Wijchen, Gemeente Wijchen, 26 mei 2009.
- Haalbaarheidsonderzoek Samenwerking Belastingen voor drie gemeenten, november 2008.
- Inrichtingsplan samenwerking WOZ / Belastingen, Wijchen, West Maas en Waal, Druten, Heumen en Beuningen, maart 2008.
- Collegevoorstel gemeente Wijchen, Vervolgfasen samenwerking WOZ/belastingen/invorderingen, januari 2007.
- Collegevoorstel gemeente Wijchen, Herziene versie intentieverklaring samenwerking belastingen/woz, augustus 2007.
- Collegevoorstel gemeente Wijchen, Inrichtingsplan samenwerking Belastingen/WOZ, april 2008.
- Beslisnota 10 AZ 064, toetreding Druten, gemeente Wijchen, 12 oktober 2010.
- Raadsbesluit 10 AZ 064, toetreding Druten, gemeente Wijchen, 9 december 2010.
- Beslisnota 12 RZ 105, Wijchen, 20 december 2011.
- Beslisnota 12 AZ 154, toetreding Groesbeek, gemeente Wijchen, 17 januari 2012.
- Raadsbesluit 12 AZ 154, toetreding Groesbeek, gemeente Wijchen, 22 maart 2012.
- Advisering over de procesverbetering van het Belastingkantoor, Thorbecke, zomer 2012.
- Beslisnota 12 AZ 209, gemeente Wijchen, 2 oktober 2012.
- Haalbaarheidsonderzoek, Samenwerking belastingen, Belastingsamenwerking Beuningen en Bureau Belastingen Nijmegen, Thorbecke, definitieve versie mei 2013.
- Motie 14 AZ 060, D66 fractie Wijchen, 6 november 2014.
- Memo Toetreding Mook en Middelaar, Munitax, concept 20 januari 2015.
- Notulen openbare raadsvergadering d.d. 9 juli 2009.
- Verslag Commissie Algemene Zaken en Middelen van 25 juni 2009.
- Informatienota 10 AZ 022, vragen CDA fractie m.b.t. vastgestelde WOZ-waarden Lambrasse, gemeente Wijchen, 13 april 2010
- Informatienota 10 AZ 041, vragen CDA fractie m.b.t. WOZ-taxatie 2010, gemeente Wijchen, 22 juni 2010.
- Informatienota 11 AZ 074, rapportage Uitvoering Wet WOZ, gemeente Wijchen, 21 december 2010.
- Informatienota 12 AZ 182, vragen Kernachtig Wijchen m.b.t. ontwikkeling bezwaren WOZ, gemeente Wijchen, 4 juni 2012.
- Motie van de fracties van de VVD, Kernachtig Wijchen en CDA 13 AZ 264, Wijchense burger bepaalt zelf WOZ waarde, 20 juni 2013.
- Antwoord op schriftelijke vragen van de fractie VVD over Wijchen heeft WOZ bepaling niet goed op orde 14 AZ 318, gemeente Wijchen, 10 december 2013.
- Antwoord op schriftelijke vragen van de fractie Kernachtig Wijchen over WOZ bepaling vergelijking andere gemeenten 14 AZ 319, gemeente Wijchen, 10 december 2013.
- Antwoord op schriftelijke vragen van de fractie CDA over naheffing Munitax 15 AZ 112, gemeente Wijchen, 24 februari 2015.

Dienstverleningsovereenkomsten

- Dienstverleningsovereenkomst 2010, Belastingsamenwerking Beuningen, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, oktober 2009.
- Dienstverleningsovereenkomst 2011, Belastingsamenwerking Beuningen-Druten-Heumen-Wijchen, gemeente Beuningen, december 2011.
- Dienstverleningsovereenkomst 2012, Gemeenschappelijke regeling belastingen Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, februari 2012.
- Dienstverleningsovereenkomst 2014, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen, januari 2014.

- Dienstverleningsovereenkomst 2015 Munitax, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen, november 2015.
- Dienstverleningsovereenkomst 2016 Munitax, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen, november 2015.

Begrotings- en verantwoordingsdocumenten belastingsamenwerking

- Beknopte Begroting 2010, als bijlage 1 bij Beslisnota 09 AZ 197.
- Jaarrekening Belastingen 2010, Gemeenschappelijke regeling Belastingkantoor Beuningen, Heumen en Wijchen.
- Begroting Belastingen 2011, Gemeenschappelijke regeling belastingen Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening Belastingen 2011, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen.
- Begroting Belastingen 2012, Gemeenschappelijke regeling belastingen Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening 2012, Gemeenschappelijke regeling Belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Begroting 2013, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening 2013, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening 2014, Regeling gemeenschappelijk belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Begroting Belastingen 2014, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening 2014, Regeling gemeenschappelijk belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Begroting 2015, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Jaarrekening 2015, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.
- Begroting 2016, Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen, gemeente Beuningen.

Interne controle documenten

- Rapportage Interne controle 2010, Belastingsamenwerking Beuningen, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, mei 2011.
- Interne controle plan 2010, Belastingsamenwerking Beuningen, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen.
- Interne controle plan 2011, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen.
- Rapportage Interne controle 2011, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen, gemeente Beuningen, november 2011.
- Interne controle plan 2012, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen.
- Rapportage interne controle 2012, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen, november 2012.
- Interne controle plan 2013, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen.
- Rapportage interne controle 2013, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen, oktober 2013.
- Interne controle plan 2014, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen.
- Rapportage interne controle 2014, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen, oktober 2014.
- Interne controle plan 2015 MUNITAX, Belastingsamenwerking Beuningen, Druten, Heumen, Wijchen, Groesbeek en Millingen, gemeente Beuningen.
- Managementletter 2015, Belastingkantoor Munitax, november 2015.
- Rapportage interne controle 2015 Munitax, gemeente Beuningen, februari 2016.

Overige documenten

- Begrotingsrichtlijnen Regio Nijmegen 2017, Gemeente Nijmegen, november 2015.
- Grip op regionale samenwerking: Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, Vereniging van griffiers, 2015.
- Overzicht (planning) aansluiten gemeenten op LV WOZ, Waarderingskamer, 13 september 2016 (*laatste update*).

Bijlage B | Interviewlijst

Nr.	Functie	Naam	Datum
1	Afdelingshoofd belastingen Beuningen, tevens ambtelijk opdrachtnemer (contractbeheerder)	Hans van Baaijen	16 augustus 2016
2	Medewerkers Munitax	11 medewerkers van alle werkvelden	16 augustus 2016
3	Portefeuillehouder belastingen gemeente Beuningen	Hans Driessen	16 augustus 2016
4	Portefeuillehouder samenwerking Druten Concerncontroller	Luciën van Riswijk Hans van den Heuvel	30 augustus 2016
5	Portefeuillehouder samenwerking Wijchen Gemeentesecretaris Wijchen	Hans Verheijen Wilfred Goedmakers	5 september 2016
6	Portefeuillehouder belastingen Wijchen	Geert Gerrits	5 september 2016
7	Afdelingshoofd Financiën Consulent belastingen	Ton van Wezel Harald v/d Zandschulp	5 september 2016

Bijlage C | Normenkader

Hieronder is het normenkader van het onderzoek opgenomen, inclusief de beoordeling aan de hand van de bevindingen in de hoofdstukken 7 t/m 10. Per deelvraag is beoordeeld in welke mate aan de gestelde normen is voldaan, op de volgende wijze 'gescoord':

a. geheel voldaan;
b. in grote mate voldaan;
c. in beperkte mate voldaan;
d. niet voldaan.

Nr.	Onderzoeksvraag	Normen	
Deel A: Beschrijving verloop van samenwerking			
Deelvraag		*Normen*	*Beoordeling*
1.	Wat waren de inhoudelijke motieven voor de gemeente Wijchen om de belasting-samenwerking aan te gaan met Beuningen en Heumen per 1 januari 2010?	a. De raad is in de verschillende fasen in aanloop naar de samenwerking in de goede intensiteit en rol betrokken.	*In beperkte mate voldaan.* De raad is in de aanloop naar besluitvorming door het college niet over de samenwerking geïnformeerd. Bij (het verlenen van toestemming voor) het aangaan van de samenwerking is de raad geïnformeerd de argumenten en betekenis van samenwerking.
		b. De motieven voor het aangaan van de belastingsamenwerking zijn geobjectiveerd en voorzien van een samenwerkingsperspectief.	*In beperkte mate voldaan.* De motieven zijn beperkt uitgewerkt en niet geoperationaliseerd in een concreet samenwerkingsperspectief.
		c. De motieven voor samenwerking zijn getoetst aan een algemeen kader voor het aangaan van verbonden partijen.	*Niet voldaan.* Wijchen beschikt niet over een algemeen kader voor het aangaan van verbonden partijen of samenwerking. Ook zijn de motieven niet objectief gewogen als argument voor samenwerking.
2.	Op basis van welke criteria is gekozen om de samenwerking vorm te geven in de centrumgemeentecon-structie?	a. De afwegingscriteria zijn vooraf door de raad vastgesteld.	*Niet voldaan.* Voorafgaand aan de besluitvorming zijn geen besluitvormingscriteria door de raad vastgesteld.
		b. Er zijn meerdere juridische varianten voor de samenwerking in beeld gebracht en afgewogen.	*In beperkte mate voldaan.* Voor de colleges van de deelnemende zijn meerdere varianten in beeld gebracht. Aan de raad is de uiteindelijk gekozen juridische variant voorgelegd, zonder inzicht in en weging van alternatieven.
		c. De onderlinge weging van criteria is herleidbaar en de finale keuze is voldoende beargumenteerd.	*In beperkte mate voldaan.* Voor de colleges zijn de weging van criteria en finale keuze voldoende beargumenteerd. Dit is zeer minimaal aan de raad voorgelegd.

Nr.	Onderzoeksvraag	Normen	
Deelvraag		*Normen*	*Beoordeling*
3.	Welke doelstellingen en uitgangspunten zijn initieel meegegeven aan het belastingsamenwerkings-verband?	a. Er is ten minste een nulmeting en streefwaarde vastgesteld per doel-stelling om doelbereik te monitoren.	*Niet voldaan.* Er is geen nulmeting (en streefwaarden) vastgesteld om doelbereik objectief te kunnen monitoren en hierop bij te sturen.
		b. Er bestaat inzicht in eventuele onderlinge conflicten tussen meegegeven doelstellingen.	*Niet voldaan.* De onderlinge samenhang (en eventuele conflicten daarin), zoals toename van kwaliteit en afname van kosten, is niet geduid. De relatie tussen de mate van beleidsharmonisatie en omvang van kostenbesparing is niet inzichtelijk.
		c. Specifiek is er bij doelstellingen tot efficiëntieverbetering en kosten-besparing aandacht voor de balans met baten (belastingopbrengsten).	*Niet voldaan.* Er is geen relatie gelegd tussen de uitvoeringskosten en de belastingopbrengsten (als communicerende vaten).
		d. Er bestaat inzicht in de mate van benodigde beleidsharmonisatie om doelstellingen te kunnen realiseren.	*In beperkte mate voldaan.* Er is bij Munitax bewustzijn ten aanzien van de bijdrage van beleidsharmonisatie aan het verbeteren van de efficiëntie. Dit is in het raadsvoorstel niet inzichtelijk gemaakt.
4.	In welke mate zijn de doelstellingen gaandeweg veranderd?	a. Indien de raad heeft besloten tot bijstelling van doelstellingen zijn hierbij consequenties voor uitvoering en kosten meegewogen.	*In beperkte mate voldaan.* In de aanscherping en concretisering van doelstellingen is aandacht geweest voor op te lossen kwetsbaarheden. Niet inzichtelijk is de rem op organisatieontwikkeling als gevolg van toetreding van nieuwe gemeenten.
		b. In het geval van wijzigingen door de belastingsamenwerking in (het tempo van) van de realisatie van doelstel-lingen is dit de raad voorgelegd door het college.	*Niet voldaan.* De realisatie van samenwerkings-doelstellingen is niet gemonitord, waardoor ook niet over aanpassing in realisatietempo is gerapporteerd.
5.	Wat zijn de overwegingen geweest voor de gemeente Wijchen om in te stemmen met toetreding van nieuwe deelnemende gemeenten?	a. In de gemeenschappelijke regeling is voorzien in bepalingen omtrent de toe-(en uit)treding door gemeenten.	*In beperkte mate voldaan.* In de GR is in artikel 8 een bepaling over (gehele) toe- en uittreding opgenomen. Er zijn geen bepalingen over partiële toe- en uittreding en over het leveren van diensten aan derden opgenomen.
		b. De consequenties van toetreding door gemeenten voor specifiek de gemeente Wijchen waren inzichtelijk bij verlening van instemming door de raad.	*In grote mate voldaan.* Bij de toetreding van nieuwe deelnemers zijn overwegingen weergegeven aan de raad. Een kanttekening is dat de toetreding van nieuwe deelnemers voor (onvoorzien) de organisatieontwikkeling van Munitax heeft belemmerd, door inspanningen voor integratie van de nieuwe gemeente.

Nr.	Onderzoeksvraag	Normen	
Deel B: Beoordeling van belastingsamenwerking Munitax			
Deelvraag		*Normen*	*Beoordeling*
6.	In welke mate zijn de initiële of gewijzigde doelstellingen met de belastingsamenwerking bereikt?	a. Er is objectief vast te stellen in welke mate initiële en/of gewijzigde doelstellingen zijn behaald (door aanwezigheid nul- en vervolgmetingen).	*In beperkte mate voldaan.* Noch door Munitax, noch door het college is structureel en gestructureerd inzichtelijk gemaakt in welke mate samenwerkingsdoelstellingen zijn bereikt. Ook zijn geconcretiseerde en aangescherpte doelstellingen bij toetreding van nieuwe gemeenten niet gemonitord en niet op effect te beoordelen. Op basis van beschikbare informatie is in enige mate een reconstructie te maken van doelbereiking leidend tot de volgende beoordeling: • Kostenreductie ('minder meerkosten') gerealiseerd door belastingsamenwerking, maar niet tastbaar voor Wijchen door niet af te bouwen desintegratiekosten. • De kwantitatieve kwetsbaarheid is (steeds verder) verminderd en de kwalitatieve kwetsbaarheid in enige mate. • De kwaliteit van uitvoering is recent verbeterd ten opzichte van de uitgangssituatie en eerste jaren van samenwerking.
		b. Indien de realisatie afwijkt van (tussentijdse) doelstellingen, is dit voorzien van een toelichting en wordt de raad de mogelijkheid geboden om bij te sturen.	*Niet voldaan.* Aangezien de voortgang van (samenwerkings)doelstellingen niet gemonitord is, is de tussentijdse afwijking niet te duiden.

Nr.	Onderzoeksvraag	Normen	
Deelvraag		*Normen*	*Beoordeling*
7.	Is de governance (zowel ambtelijk als bestuurlijk) goed georganiseerd?	a. Er is een mandaatregeling die aansluit op de bepalingen in de Gemeentewet en Wet Waardering onroerende zaken (Wet Woz) en die past bij het juridisch construct (centrumgemeente).	*Geheel voldaan.* Met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling heeft de gemeente Wijchen de betreffende taken gemandateerd aan de centrumgemeente Beuningen. Daarnaast heeft Wijchen middels een aanwijzings- en mandaatbesluit heffings- en invorderings-ambtenaar van de belastingssamenwerking aangewezen, zoals is vereist in de gemeenschappelijke regeling gezien de bepalingen in de gemeentewet en Wet Woz.
		b. De rolverdeling tussen raad en college ten aanzien van de kaderstelling van – en controle op – belastingsamen-werking Munitax is duidelijk beschreven, waarbij: i. het college houdt toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing; ii. het college scheidt de petten van 'deelnemer/mandaatgever' (sturing via PHO) en 'opdrachtgever' (sturing via DVO); iii. de raad controleert of Munitax de taak conform gestelde kaders uit-voert en of het college dit goed bewaakt; iv. het ambtelijk opdrachtgeverschap duidelijk is belegd.	*In beperkte mate voldaan.* Binnen het samenwerkingsconstruct en de flankerende governance-afspraken is de rolverdeling tussen raad en college duidelijk. Het opdrachtgeverschap is ambtelijk en bestuurlijk goed ingeregeld, maar de mate waarin het college toezicht houdt, verschilt per periode. In het verleden heeft zich spanning voorgedaan in de scheiding van petten (deelnemer/ mandaatgever versus opdrachtgever). De zuiverheid in rollen tussen deelnemende en centrumgemeente is nu goed, maar houdt spanning in zich door gekozen samenwerkingsmodel en gezamenlijk risicodragerschap. De raad heeft geen expliciet controlerende functie vervult richting Munitax, doordat kaders hiervoor aan de voorkant hebben ontbroken en slechts op incidenten (bv. WOZ-bepaling 2010 en naheffing 2015) is gereageerd. Opdrachtgeverschap goed geborgd.
		c. De afgesproken rolverdeling wordt in de praktijk nageleefd, waarbij politiek en bestuur op hun niveau grip hebben op realisatie van samenwerkings-doelstellingen.	*In grote mate voldaan.* Er is sprake van rolzuiverheid, waarbij ambtelijk en politiek niet voldoende grip wordt ervaren. Bestuurlijk voelt men zich beter geïnformeerd en in positie. Hoewel zich in het verleden wel forse meningsverschillen voordeden tussen ambtenaren en bestuurders is een ieder in zijn rol gebleven. Als gevolg van de beoordeling op eerdere normen, heeft echter geen van de partijen grip op realisatie van samenwerkingsdoelstellingen.

Nr.	Onderzoeksvraag	Normen	
Deelvraag		*Normen*	*Beoordeling*
8.	In hoeverre is de gemeenteraad van Wijchen adequaat geïnformeerd over de keuzes en realisatie ten aanzien van proces, middelen en doelbereik van de belastingsamenwerking?	a. Het college maakt afspraken met Munitax (gemeente Beuningen) over de wijze, de frequentie en de inhoud van verantwoording. De planning-en-controlcycli zijn afgestemd.	*Geheel voldaan.* Via een dienstverleningsovereenkomst heeft het college afspraken gemaakt met Munitax over de wijze, frequentie en inhoud van informatievoorziening en verantwoording. In afspraken zijn de P&C-cycli voldoende op elkaar aangesloten.
		b. De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel inhoudelijke als financiële resultaten en eventuele bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke (gekwantificeerde) risico's en beheersmaatregelen.	*In beperkte mate voldaan.* De portefeuillehouder verkrijgt in het halfjaarlijks overleg informatie van Munitax en stemt daarbij af over de begroting en jaarrekening, waarin financiële en inhoudelijke resultaten/ramingen benoemd worden. De informatie aan de gemeenteraad is beperkt tot het raadsvoorstel over het verlenen van toestemming aan het college voor het aangaan of wijzigen van de GR en de beperkte jaarlijkse informatie over verbonden partijen in de begroting.
		c. In geval van tussentijdse bijzonderheden, incidenten of geconstateerde risico's is de raad van Wijchen proactief geïnformeerd door het college.	*Niet voldaan.* Ten aanzien van één incident (namelijk de naheffing door Munitax, als gevolg van periodieke volledigheidscontrole) is de raad van Wijchen niet proactief door het college geïnformeerd.
Deel C: Lessen voor bestaande en toekomstige samenwerkingen			
9.	Welke handvatten zijn de gemeenteraad aan te reiken voor versterking van haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van bestaande samenwerkingsver-banden, zoals Munitax?	a. Aanbevelingen, volgend op beantwoording van onderzoeksvragen aan de hand van de toetsing aan voorgaande normen.	*Geen beoordeling. Zie aanbevelingen.*
10.	Welke handvatten zijn de gemeenteraad aan te reiken voor versterking van haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van toekomstige samenwerkingsinitia-tieven, zoals ambtelijke fusie Wijchen-Druten?	a. Aanbevelingen, volgend op beantwoording van onderzoeksvragen aan de hand van de toetsing aan voorgaande normen.	*Geen beoordeling. Zie aanbevelingen.*

Bijlage D | Voorbeeld afwegingskader[66]

[66] Nota Verbonden Partijen, gemeente Maassluis, 2011.

Bijlage E | Artikelen uit GR

Artikel 3 Portefeuillehouderoverleg

1. De portefeuillehouders Belastingen van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten komen tenminste eenmaal per jaar in vergadering bijeen voor overleg en afstemming ter zake de Regeling.
2. Het hoofd van de uitvoeringsorganisatie is als adviseur aanwezig bij het overleg, als bedoeld in lid 1, en adviseert de portefeuillehouders over de aan de orde zijnde onderwerpen.

Artikel 4 De uitvoeringsorganisatie

1. De uitvoeringsorganisatie voert met inachtneming van het overige in deze regeling bepaalde de dienstverleningsovereenkomst uit.
2. De verantwoordelijkheid voor de organisatorische vormgeving en de hiërarchische aansturing van de uitvoeringsorganisatie, inclusief alle aangelegenheden van rechtspositionele aard, ligt bij de centrumgemeente.
3. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten noodzakelijk voor de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst mandateren de bevoegde bestuursorganen van de gemeenten aan het hoofd van de uitvoeringsorganisatie met de mogelijkheid van ondermandaat.
4. De bevoegde bestuursorganen van de gemeenten wijzen het hoofd van de uitvoeringsorganisatie aan als gemeenteambtenaar als bedoeld in artikel 231, tweede lid, onderdeel a en b van de Gemeentewet en artikel 1, tweede lid van de wet WOZ.
5. De uitvoeringsorganisatie verricht haar werkzaamheden ter uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst vanuit de centrumgemeente.
6. De uitvoeringsorganisatie legt tijdig rekening en verantwoording af aan het portefeuillehouderoverleg.

Artikel 6 Financiële bepaling

1. De kostenverdeling verbonden aan de dienstverlening door de centrumgemeente wordt uitgewerkt in één of meerdere dienstverleningsovereenkomsten.
2. De kostensoorten en toerekening van kosten worden uitgewerkt in één of meerdere dienstverleningsovereenkomsten.
3. De centrumgemeente stelt jaarlijks vóór 1 april voorafgaand aan het kalenderjaar een conceptbegroting op ter zake de uitvoeringsorganisatie, welke ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg.
4. Het portefeuillehoudersoverleg stelt jaarlijks vóór 1 mei de conceptbegroting vast ten behoeve van de begrotingsbehandelingen in de gemeenteraden.
5. De centrumgemeente verzendt vóór 1 april van ieder kalenderjaar aan de overige gemeenten een nacalculatie van het afgelopen kalenderjaar op basis van de werkelijke kosten en aantallen.
6. De gemeenten betalen aan de centrumgemeente per kwartaal een voorschot dat gelijk is aan 25% van de in lid 2 opgenomen kosten.

Bijlage F | Kostenverdeling

Bron: Dienstverleningsovereenkomsten

2010

Kostenverdeling

- Kosten voor het afdelingshoofd komen ten laste van de gemeente Beuningen;
- De overige kosten worden verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal WOZ-objecten, waarbij het percentage voor de gemeente Wijchen wordt gecorrigeerd met 2% naar beneden en het percentage van de gemeente Beuningen en Heumen beide met 1% naar boven.
- Bijdrage Beuningen aan desintegratiekosten Wijchen € 94.637.

2011

Kostenverdeling

- Kosten voor het afdelingshoofd komen ten laste van de gemeente Beuningen en Druten;
- De overige kosten worden verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal WOZ-objecten, waarbij het percentage voor de gemeente Wijchen wordt gecorrigeerd met 2% naar beneden en het percentage van de gemeente Beuningen, Heumen en Druten met 0,67% naar boven.

Bijdrage Beuningen aan desintegratiekosten Wijchen

- 2011 – 2013 jaarlijks: € 37.855.

2012 - 2013

Kostenverdeling

- Kosten voor het afdelingshoofd komen ten laste van de gemeente Beuningen, Druten, Groesbeek en Millingen;
- De overige kosten worden verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal WOZ-objecten, waarbij het percentage voor de gemeente Wijchen wordt gecorrigeerd met 2% naar beneden en het percentage van de gemeente Beuningen, Groesbeek, Heumen, Millingen en Druten met 0,4% naar boven.

Bijdrage Beuningen aan desintegratiekosten Wijchen

- 2011 – 2013 jaarlijks: € 37.855.

2014

Kostenverdeling

- Kosten voor het afdelingshoofd komen ten laste van de gemeente Beuningen, Druten, Groesbeek en Millingen;
- De overige kosten worden verdeeld over de deelnemende gemeenten naar rato van het aantal WOZ-objecten, waarbij het percentage voor de gemeente Wijchen wordt gecorrigeerd met 2% naar beneden en het percentage van de gemeente Beuningen, Groesbeek, Heumen, Millingen en Druten met 0,4% naar boven.
- De kosten voor de uitvoering Diftar van de gemeenten Beuningen, Druten en Wijchen worden op werkelijke kosten afgerekend en separaat inzichtelijk gemaakt in de jaarrekening. Dit betreffen de softwarekosten, print- en portokosten en uitvoeringskosten op basis van werkelijk geschreven uren.
- De kosten voor de uitvoering van de reclamebelastingen voor de gemeenten Beuningen en Wijchen worden bepaald op 4% van de begrote opbrengst. Deze kosten worden separaat inzichtelijk gemaakt in de jaarrekening.

Bijdrage Beuningen aan desintegratiekosten Wijchen

- Niet meer van toepassing.

2015-2016

Kostenverdeling

- Vanaf 2015 is een kostenverdelingssystematiek opgesteld om te komen tot een nieuwe wijze van verrekenen van de kosten van Munitax. Voor 2016 is de kostenverdelingssystematiek ongewijzigd. De totale kosten worden eerst per taakveld verdeeld en daarna toegerekend nar de gemeenten op basis van:
  - het aantal objecten;
  - het aantal aanslagen;
  - het aantal hondenregistraties;
  - het aantal bijzondere aanslagen;
  - het aantal dwangbevelen;
  - het aantal kwijtscheldingsverzoeken.
- In de verdeling worden de kosten verdeeld op basis van diverse factoren. De begroting 2016 wordt onderverdeeld in de onderdelen WOZ, Heffen en Innen.
- Voor het bepalen van het aantal objecten wordt aangesloten bij de levering die Munitax doet aan het CBS. Dit conform het DVO. Voor het bepalen van de overige aantal worden deze gegevens uit de belastingadministratie gehaald van Munitax. Als peildatum geldt de datum van levering aan het CBS.
- De kosten voor de waardebepaling WOZ worden verdeeld op basis van het gewogen aantal objecten per gemeente. Al naar gelang de tijdsbesteding per objectsoort is de factor per objectsoort bepaald.
- De kosten van heffen worden als volgt berekend:
  - een vast bedrag van 6 euro per belastingplicht voor de hondenbelasting;
  - een vast bedrag van 25 euro per belastingplicht voor de bijzondere aanslagen;
  - het resterende bedrag wordt verdeeld op basis van het 'gewogen' somproduct van de aantallen aanslagen/geschriften gecombineerd kohier en diftar.
- De kosten van innen worden als volgt berekend:
  - een vast bedrag van 32 euro per dwangbevel;
  - een vast bedrag van 42 euro per kwijtscheldingsverzoek;
  - het resterende bedrag wordt verdeeld op basis van het aantal aanslagen.

Bijdrage Beuningen aan desintegratiekosten Wijchen

- Omdat de kostenverdeling zijn herverdeeleffecten ontstaan tussen gemeenten. In de jaren 2015 tot en met 2017 ontvangen de nadeelgemeenten een aflopende compensatie. Wijchen 2016: € 33.474. 2017: € 16.737.

Bijlage G | Kostenontwikkeling

Bedragen afgerond op hele euro's.
Het betreft de bedragen uit de Jaarrekeningen 2010 t/m 2015 en de Begroting 2016.

	2010	Kn. per object 2010	2011	Kn. per object 2011	2012	Kn. per object 2012	2013	Kn. per object 201
Strc. bijdrage	€ 579.617		€ 466.321		€ 551.200		€ 598.726	
Inc. kn.			€ 62.968[67]					
Bruto bijdrage	€ 579.617	€ 30,35	€ 529.289	€ 27,10	€ 551.200	€ 28,30	€ 598.726	€ 30,57
Comp. afd. hfd.	- € 36.171[68]							
Comp. desint. kn.	- € 94.637		- € 37.855		- € 37.855		- € 37.855	
Netto bijdrage	€ 448.809	€ 23,50	€ 491.434	€ 25,16	€ 513.346	€ 26,35	€ 560.872	€ 28,64
Desint. kn.	€ 183.000		€ 183.000		€ 183.000		€ 183.000	
Totale netto kn.	€ 631.809	€ 33,08	€ 674.434	€ 34,53	€ 696.345	€ 35,75	€ 743.871	€ 37,98

[67] Bijdrage verdeling extra kosten taxaties.

	2014	Kn. per object 2014	2015	Kn. per object 2015	2016	Kn. per object 2016
Str. bijdrage	€ 587.694		€ 648.198		€ 719.226	
Inc. kn.			€ 99.118[69]			
Bruto bijdrage	€ 587.694	€ 29,89	€ 747.316	€ 34,84	€ 719.226	€ 34,08
Comp. ingroeimodel			- € 50.211		- € 33.474	
Netto bijdrage	€ 587.694	€ 29,89	€ 697.105	€ 32,50	€ 685.752	€ 32,51
Desint. kn.	€ 183.000		€ 183.000		€ 183.000	
Totale netto kn.	€ 770.694	€ 39,20	€ 880.105	€ 41,03	€ 868.752	€ 40,77

[69] Bijdrage voor kosten migratie belastingadministraties en koppeling basisadministraties.

Seinstra Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.
Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Joost Janssen MSc
Projectleider / onderzoeker

j.janssen@seinstravandelaar.nl
06 53 78 07 85