



Drs. Emiel Broere CPC MPM, extern lid Rekenkamer Venlo (tot 1 februari 2022) en in het dagelijks leven business strateeg financiën bij de provincie Noord-Brabant.



Prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter Rekenkamer Venlo en in het dagelijks leven bestuurskundig onderzoeker en bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht.



Drs. Clemens Sengers CMC, senior adviseur Lysias Advies.

Belastingsamenwerking: biedt het toegevoegde waarde?

Raadsleden ervaren vaak een grote afstand tot regionale samenwerkingsverbanden waar hun gemeente aan deelneemt. Dat leidt nogal eens tot twijfel aan de meerwaarde van de samenwerking. Is het mogelijk om tien jaar na de oprichting van de Limburgse Belastingsamenwerking Gemeenten & Waterschappen (BsGW) uitspraken te doen over de opbrengsten van dit samenwerkingsverband?

Door: **Emiel Broere, Klaartje Peters** en **Clemens Sengers**

Inleiding

Medio 2021 presenteerden 11 Limburgse gemeentelijke rekenkamer(commissie)s een gezamenlijk onderzoeksrapport over de Limburgse Belastingsamenwerking Gemeenten & Waterschappen (BsGW). Aanleiding waren vragen in de gemeenteraad van Venlo en – zoals later bleek – ook in andere Limburgse gemeenteraden over de meerwaarde van deze belastingsamenwerking, die als een gemeenschappelijke regeling is vormgegeven. Deze vragen leefden waarschijnlijk al langer, maar waren urgenter geworden door onvrede en ongerustheid bij veel gemeenteraden over de sterk oplopende proceskosten van BsGW, een verschijnsel dat overal in het land speelt.¹

Voor de Limburgse rekenkamer(commissie)s waren deze vragen reden om Lysias Advies te vragen onderzoek te doen naar de vraag of BsGW effectief en efficiënt zijn taken vervult. Doel was om met die informatie de gemeenteraden en gemeentebesturen beter in staat te stellen om onderbouwde keuzes te maken in de aansturing van BsGW én om de controlerende taak beter uit te kunnen voeren. Om de gemeen-

Samenvatting

Onderzoek door 11 gemeentelijke rekenkamers naar de Limburgse Belastingsamenwerking Gemeenten & Waterschappen (BsGW) laat zien dat de samenwerking aanzienlijke financiële voordelen voor de deelnemers heeft opgeleverd. De almaar stijgende proceskosten vormen echter een punt van zorg en vormen een bedreiging voor de samenwerking. Het onderzoek laat wederom zien dat gemeenteraden moeite hebben met sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen, en dat extra inspanningen nodig zijn om hen in positie te brengen.

Aanpak onderzoek

Het rekenkameronderzoek werd uitgevoerd tussen oktober 2020 en juli 2021. De onderzochte periode liep van de oprichting van BsGW in 2012 tot en met het laatste jaar waarin onderzoeksgegevens beschikbaar waren (2019). In het onderzoek lag de focus op de gemeenten, en dan met name de 11 (van de 29 aangesloten) Limburgse gemeenten die door de rekenkamers werden vertegenwoordigd. Het waterschap, dat een grote speler is binnen BsGW, bleef deels buiten beeld.

¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/no-cure-no-pay-bij-woz-is-verdienmodel.18891171.lynkx>.

Tabel 1: kostenbesparingen door deelname aan BsGW

| | Bijdrage Nulmeting | Reguliere bijdrage | Overige bijdragen | Goodwill ⁴ | cumulatief voordeel | procentueel voordeel |
|----------------|--------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|----------------------|
| Beesel | 1.658 | 720 | 62 | 142 | 734 | 44% |
| Bergen | 3.013 | 1.181 | 164 | 167 | 1.501 | 50% |
| Brunssum | 4.013 | 1.910 | 382 | 167 | 1.554 | 39% |
| Gennep | 1.266 | 904 | 76 | 216 | 70 | 7% |
| Heerlen | 13.066 | 6.462 | 1.254 | 543 | 4.807 | 37% |
| Kerkrade | 6.798 | 2.843 | 291 | 492 | 3.172 | 47% |
| Landgraaf | 4.929 | 2.351 | 473 | 205 | 1.900 | 39% |
| Peel en Maas | 7.752 | 3.021 | 604 | 541 | 3.586 | 46% |
| Sittard-Geleen | 17.559 | 6.445 | 1.773 | 885 | 8.456 | 48% |
| Stein | 3.876 | 1.609 | 336 | 320 | 1.611 | 42% |
| Venlo | 28.952 | 15.689 | 1.855 | -1.224 | 12.632 | 44% |
| Totaal | 92.882 | 43.135 | 7.270 | 2.454 | 40.023 | 43% |

teraden zoveel mogelijk van dienst te zijn, werd ook besloten een vergelijking te maken met enkele andere belastingsamenwerkingen in het land

Ontstaan en ontwikkeling van BsGW

Het samenwerkingsverband BsGW is in 2011 opgericht door de gemeente Venlo en de twee Limburgse waterschappen.² In de loop van de jaren zijn steeds meer gemeenten aangesloten. Inmiddels werken 29 Limburgse gemeenten en het Waterschap Limburg samen voor gegevensverwerking, heffing en inning van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen. Het is daarmee de grootste belastingsamenwerking in het land. BsGW heeft inmiddels een verzorgingsgebied van meer dan 1 miljoen huishoudens.

In governance termen is BsGW vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling (GR). De vorm is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen voorschrijft kent BsGW een algemeen bestuur (AB), bestaande uit de portefeuillehouders³ van alle deelnemers, en een klein dagelijks bestuur (DB). In december 2020 is de regeling aangepast, en zijn het niet langer de raden maar de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten die hun AB-lid aanwijzen (een zogenaamde college-GR). De organisatie staat onder leiding van een directeur en is in de loop van de jaren gegroeid van 85 tot ongeveer 160 fte.

Bij de oprichting van BsGW zijn vier doelen geformuleerd:

- Het minimaliseren van de uitvoeringskosten.
- Het optimaliseren van de belastingopbrengsten.
- Het beperken en spreiden van risico's in de bedrijfsvoering.
- Het optimaliseren van de kwaliteit van haar dienstverlening.

Een belangrijk speerpunt van BsGW is het verlagen van de uitvoeringskosten in combinatie met minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening.

(Hoofd)doelstelling kostenverlaging gerealiseerd

Uit het onderzoek blijkt dat substantiële kostenverlagingen gerealiseerd zijn door de belastingsamenwerking. Deze conclusie is van belang omdat – met name bij raadsleden – twijfel bleek te zijn of de samenwerking hun gemeente financieel voordeel had opgeleverd. De twijfel werd gevoerd door het feit dat BsGW in de afgelopen jaren meermaals naar gemeenteraden moest om extra geld te vragen. Het onderzoek toont aan dat de stijging van de proceskosten daar in hoge mate debet aan is; een kostenstijging zou zich naar alle waarschijnlijkheid ook voorgedaan hebben als de gemeenten niet waren gaan samenwerken. Door het ontbreken van eigen financiële buffers was BsGW genoodzaakt om bij tegenvallers de deelnemers aan te spreken. Dit is iets dat voor veel gemeenschappelijke regelingen geldt: raadsleden horen vooral van de samenwerking als er geld bij moet, en dat leidt tot een financiële 'blikvernuwing' als het om regionale samenwerking gaat.

De kostenbesparingen zijn gerealiseerd door 1) een door de deelnemers aan BsGW opgelegde (structurele) financiële taakstelling van 2% per jaar, gedurende de eerste zes jaar van haar bestaan en 2) kostenbesparing door schaalvergroting, waardoor BsGW de taken efficiënter kan uitvoeren dan de afzonderlijke gemeenten. De efficiencywinst door schaalvergroting vormt het belangrijkste bestanddeel van de totale kostenbesparing.

Voorafgaand aan de overdracht van taken is een financiële nulmeting van de taakuitvoering bij de individuele gemeenten opgesteld. Hiermee kunnen de uitvoeringskosten door de BsGW vergeleken worden. Uit deze vergelijking blijkt een aanzienlijk kostenvoordeel van gemiddeld circa 40% ten opzichte van de nulmeting; de BsGW becijferde de cumulatieve kostenbesparing op € 105 miljoen in de periode 2012-2019 voor alle deelnemers gezamenlijk. Het cumulatieve voordeel van de elf aan het onderzoek deelnemende gemeenten wordt becijferd op ongeveer € 40 miljoen (zie tabel 1). Hierbij is rekening

² In 2017 gefuseerd tot het Waterschap Limburg.

³ Art. 9 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling stelt dat de raad van iedere deelnemende gemeente één lid van het college aanwijst als lid van het algemeen bestuur. In de praktijk is dat meestal de wethouder met financiën in zijn portefeuille.

⁴ Bij toetreding van deelnemers is in de uitvoeringsovereenkomst afgesproken dat elke toetredster gespreid over een periode van zes jaar een bedrag van € 12,50 per inwoner betaalt aan de oprichters van BsGW (gemeente Venlo en waterschap).

gehouden met de hoge proceskosten en de inverdieneffecten als gevolg van efficiencyvoordelen door nieuwe toetreders in de samenwerking, maar niet met mogelijke achterblijvende frictiekosten bij gemeenten.

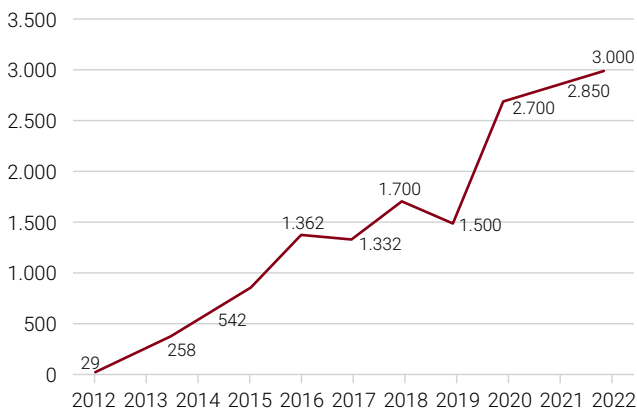
Informatievoorziening aan gemeenteraden

Het onderzoek concludeert dat de informatievoorziening aan raden over de financiën en de toegevoegde financiële waarde van de BsGW ontoereikend was in de onderzoeksperiode. Dat is ernstig, omdat raden goede en relevante financiële informatie nodig hebben om hun kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. Rapportages gaven te veel en te gedetailleerde informatie, zodat door de bomen het bos niet was te zien. Onze aanbeveling is dan ook om voor de gemeenteraden een overzichtelijk dashboard met financiële informatie te ontwikkelen, en gemeenteraden ook te betrekken bij de vormgeving van het dashboard.

Oplopende WOZ-proceskosten bedreiging voor samenwerking

Een groot punt van zorg bij de deelnemers en BsGW betreft de almaar toenemende proceskosten, dat wil zeggen de kosten van bezwaar- en beroepsprocedures. Het overgrote deel daarvan betreft (wettelijk verplichte) vergoedingen aan zogenaamde no cure, no pay-bureaus voor gehonoreerde bezwaarschriften tegen de WOZ-beschikking.⁵ Sinds 2014 is overal in het land sprake van een stijging van het aantal bezwaren en de toegenomen proceskostenvergoedingen aan ncnp-bureaus. Ondanks diverse maatregelen heeft BsGW vrijwel geen grip op de ontwikkeling van deze kosten. In 2012 bedroegen de proceskosten 0,3% van de totale begroting (€ 29.000), in 2020 ongeveer 8% van de totale begroting van BsGW (€ 2,7 miljoen). Deze stijging zet zich waarschijnlijk in navolgende jaren voort. Veel gemeenteraadsleden zijn de mening toegedaan dat BsGW te weinig grip heeft op de proceskosten en te weinig doet om deze kosten te beperken. Dit ondermijnt het draagvlak voor BsGW onder de deelnemers.

De stijging van de het aantal bezwaren en hogere proceskosten is een landelijke ontwikkeling. Maar BsGW ontvangt



Figuur 1: Ontwikkeling proceskosten BsGW 2012-2022 (* € 1.000)

⁵ De stijging van de proceskostenvergoedingen vindt zijn oorsprong in een wetswijziging in 2014, waardoor de zogenaamde 'Fierensdrempel' werd afgeschaft. Dat gaf ruimte aan no-cure no-pay bureaus (ncnp-bureaus) om namens inwoners bezwaar te maken tegen een WOZ-beschikking, tegen wettelijk verplichte vergoedingen.

ruim 50% meer bezwaren dan vergelijkbare andere belasting-samenwerkingen. De toegekende bezwaren liggen dan weer circa 10% lager. In absolute zin leidt het desalniettemin tot hogere proceskosten. De vraag is natuurlijk hoe dit kan worden verklaard. De kwaliteit van de waarderingen is volgens de Waarderingskamer voldoende en vormt geen verklaring voor de hogere proceskosten. Het onderzoek heeft ook geen duidelijke andere verklaring opgeleverd. De vraag wat de oorzaken wél zijn, vereist daarom nader onderzoek. Onze aanbeveling is om deze analyse met spoed uit te voeren en op basis daarvan vervolgens een gezamenlijke aanpak met de deelnemers te bepalen om proceskosten terug te dringen.

BsGW ontvangt ruim
50% meer bezwaren dan
vergelijkbare andere
belastingssamenwerkingen.

Verdere kostenbesparingen zijn mogelijk

Op dit moment heeft BsGW te maken met veel verschillende varianten als heffingsgrondslag voor lokale belastingen. Gemeenten mogen dat immers zelf bepalen, de gemeenteraden hebben een verordenende bevoegdheid. Deze verschillen in heffingsgrondslag maken het inrichten van de fysieke en geautomatiseerde processen binnen BsGW arbeidsintensief en complex. Harmonisatie van de heffingsgrondslagen kan de kosten op termijn verder verlagen, het inzicht daarin vergroten en bovendien de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren.

Bij deelnemende gemeentebesturen en BsGW is een positieve grondhouding zichtbaar ten aanzien van deze harmonisatie. Tegelijkertijd hechten gemeenten ook aan autonomie in de keuzes voor het heffen/innen van lokale belastingen. Dit vraagt een besluitvormingsproces in het Algemene Bestuur en zeker ook binnen alle gemeentebesturen om hierover afgewogen keuzes te kunnen maken.

Kwaliteit dienstverlening onvoldoende serieus genomen

Hiervoor stelden we vast dat kostenbesparing en (minimaal) gelijkblijvende kwaliteit belangrijke doelstellingen waren bij de start van BsGW. Terwijl de financiële doelstelling altijd is gemonitord, valt het op dat dit niet geldt voor de kwaliteitsdoelstelling. Bij oprichting hebben BsGW en de deelnemers niet vastgesteld wat wordt verstaan onder kwaliteit (van taakuitvoering en dienstverlening) en is geen kwalitatieve nulmeting verricht. En zijn er ook geen afspraken gemaakt over meten en monitoren, en BsGW heeft zelf ook nooit prestatie-indicatoren ontwikkeld voor toetsing en monitoring van de kwaliteitsontwikkeling. In bestuursrapportages en P&C-documenten rapporteert BsGW wel in kwalitatieve zin over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering, maar er is geen goede onderbouwing van die kwalitatieve oordelen en de gefragmenteerde informatie verhindert de vorming van een integraal beeld. Dat leidt tot de 'teleurstellende' conclusie dat niet is vast te stellen wat er terecht is gekomen van de ambitie van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening'.

Uit de conclusie volgt de logische aanbeveling dat er met spoed een logische en samenhangende set van normen en indicatoren moet worden vastgesteld op grond waarvan de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening kan worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Een dergelijk overzicht, zo hopen de rekenkamers, draagt ook bij aan een ander type gesprek bij deelnemers (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) over BsGW, waarbij de nadruk komt te liggen op kwaliteit van taakuitvoering, dienstverlening én financiën in de samenwerking met BsGW.

De vraag moet echter worden gesteld waarom er in al die jaren door de deelnemende gemeenten niet naar kwaliteit en kwaliteitsontwikkeling is gevraagd. Uit het onderzoek blijkt dat er bij de bestuurders, ambtenaren en gemeenteraden van de deelnemende gemeente wel degelijk behoefte is aan beter toegankelijke en meer overzichtelijke en samenhangende informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering en dienstverlening. Mede door het ontbreken van adequate informatie over de ontwikkeling van kwaliteit richten de gemeenteraden zich vooral op kostenbeheersing en minder op kwaliteitsontwikkeling van BsGW.

Tot slot: sturing en controle door gemeenteraden moeizaam

Het onderzoek laat zien dat BsGW als gemeenschappelijke regeling geen uitzondering vormt als het gaat om de moeizame sturing en controle door de gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten. Dat is een bekend en hardnekkig verschijnsel in het lokaal bestuur, zoals blijkt uit stapels rapporten en onderzoeken⁶, niet in het minst door lokale rekenkamers overal in het land.⁷ Heel recent nog verscheen de laatste editie van het Nationaal Raadsleden Onderzoek, door de Nederlandse raadsledenvereniging gepresenteerd onder de titel 'Raadsleden: gemeenschappelijke regelingen hollen positie raad uit'.⁸ De indirecte sturings- en controlerelatie, de complexiteit en de moeizame informatievoorziening maken het voor veel raadsleden moeilijk om greep te hebben op de taken die op bovenlokaal of regionaal niveau worden uitgevoerd.

Het zou ons inziens een gemiste kans zijn als gemeenteraden en griffiers, maar vooral ook colleges en besturen van gemeenschappelijke regelingen zich zonder meer neerleggen bij de constatering dat gemeenteraden het moeilijk hebben met gemeenschappelijke regelingen en andere bovenlokale samenwerkingsverbanden. Dit onderzoek laat goed zien dat BsGW het in diverse opzichten heeft laten afweten als het gaat om een goede, op maat gesneden informatievoorziening aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, waarmee deze op een aantal belangrijke aspecten het func-

tioneren en de resultaten van BsGW kunnen volgen en waar nodig bijsturen. Dat is de samenwerkende gemeentebesturen zonder meer aan te rekenen. De raden op hun beurt maken, zo blijkt uit het onderzoek, weinig gebruik van de mogelijkheden om hun eigen portefeuillehouder aan te spreken – vooraf en achteraf – op de inbreng en inzet van de gemeente in het bestuur van BsGW en over het gevoerde beleid bij BsGW. Ook zoeken ze niet of nauwelijks afstemming met de raden van de andere deelnemende gemeenten, bijvoorbeeld op belangrijke momenten in de besluitvorming. Daarmee ontnemen gemeenteraden zichzelf een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het functioneren van BsGW.

Sturing van en controle op een grote gemeenschappelijke regeling als BsGW is voor raden een kwestie van een lange adem.

In het geval van BsGW hebben de gemeenteraden de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op het beter in positie brengen van de gemeenteraden omarmd. De colleges en het DB van BsGW hebben daar ook op hoofdlijnen mee ingestemd, en aangegeven te willen werken aan verbeteringen, onder meer in de informatievoorziening aan de raden. De raden zullen hen daarin scherp moeten houden. Sturing van en controle op een grote gemeenschappelijke regeling als BsGW is voor raden een kwestie van een lange adem. Met het onderzoek hopen de rekenkamers hun gemeenteraden enige ondersteuning te hebben geboden.

Literatuur

- Boogers, M. & R. Reussing (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Daadkracht (2017). Nationaal Raadsleden Onderzoek 2017. Nijmegen.
- Daadkracht (2020). Nationaal Raadsleden Onderzoek 2019. Nijmegen.
- Daadkracht (2021). Nationaal Raadsleden Onderzoek 2021. Nijmegen.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.
- Rekenkamer Breda (2015). *Verbonden partijen en de rol van de raad. Een onderzoek naar de informatievoorziening, sturing en beheersing ten aanzien van verbonden partijen in Breda*. Breda.
- Rekenkamer Den Haag (2016). *Moeite met afstand*. Den Haag.
- Rekenkamers Rijk van Nijmegen (2017). *Grip krijgen op Veilig Thuis*. Nijmegen.

6 Zie onder meer: Boogers & Reussing (2018); Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017); Boogers, Klok, Denters & Sanders (2016); Raad voor het openbaar bestuur (2015); Daadkracht, *Nationaal Raadsleden Onderzoek 2017 en 2019*.

7 Ten behoeve van dit artikel is geen systematische analyse gemaakt. Enkele voorbeelden zijn: *Grip krijgen op Veilig Thuis* van de rekenkamers Rijk van Nijmegen (2017); *Moeite met afstand* van de Rekenkamer Den Haag (2016); *Verbonden partijen en de rol van de raad. Een onderzoek naar de informatievoorziening, sturing en beheersing ten aanzien van verbonden partijen in Breda* van de Rekenkamer Breda (2015).

8 <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsleden-gemeenschappelijke-regelingen-hollen-positie-raad-uit>