gemeente Brunssum

Raadsvoorstel

Collegeverg. d.d.	:	n.v.t.
Gemeenteblad	:	2021/82
Dienst/Afdeling	:	Griffie
Nr.	:	
Portefeuillehouder	:	n.v.t.
Onderwerp	:	Rapport rekenkameronderzoek BsGW;
Raadsvergadering		28 september 2021
Uiterlijke beslisdatum	:	30 november 2021

1. Onderwerp
Rapport rekenkameronderzoek BsGW

2. Uitgangssituatie
a. Aanleiding
Elf gemeentelijke rekenkamer(commissie)s gaven in het najaar van 2020 opdracht om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de uitvoering, de ontwikkeling van de kosten en de sturingsrelatie van de BsGW.

b. Probleemstelling
Het onderzoek heeft als doel om de gemeenten:
• Inzicht te geven in de kostenontwikkeling en de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/ dienstverlening door BsGW.
• Inzicht te geven in de mate waarin de gemeenten (college en raad) grip hebben op de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/dienstverlening en de ontwikkeling van de kosten van BsGW.

3. Gewenste situatie
a. Wat willen we bereiken?
Deze inzichten moeten leiden tot praktische aanbevelingen voor de deelnemende gemeenten over de wijze waarop zowel het college als de raad effectief kunnen sturen op kwaliteit en kosten. Dit onderzoek zal daarnaast ook handvatten bieden voor BsGW om de sturings- en verantwoordingsrelatie met de deelnemende partners te verbeteren. Het onderzoek is daarmee vooral gericht op leren.

b. Kaders
De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:
"Hoe effectief en kosten-efficiënt is de taakuitvoering van BsGW voor deelnemende gemeenten?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:
• Hoe ontwikkelt de kwaliteit van de taakuitvoering zich (effectiviteit)?
• Hoe ontwikkelen de kosten van dienstverlening van BsGW zich?
• Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en BsGW vormgegeven?

In het onderzoeksprotocol (bijlage 4) zijn deze drie deelvragen verder uitgewerkt. De beantwoording van deze drie onderzoeksvragen vormt de leidraad voor het onderzoek. Het onderzoek beslaat de periode vanaf de oprichting van BsGW tot eind 2020. Voor financiële analyses betreft het de periode tot eind 2019, aangezien de jaarcijfers 2020 bij afronding van het onderzoek nog niet beschikbaar waren.

c. Conclusies

Algemene conclusies

1. In de ontwikkeling van BsGW zijn op hoofdlijnen drie fasen te onderscheiden:
    1. Fase 1: Groeifase (2012-2015)
    2. Fase 2: Consolidatiefase (2016-2020)
    3. Fase 3: Fase van doorontwikkeling (2020-…)

In de eerste fase (tot 2016) ligt de nadruk bij BsGW op het op- en uitbouwen van de organisatie. Er is sprake van stevige kwantitatieve groei door uitbreiding van het aantal deelnemers. Het belangrijkste doel in deze fase is om de uitvoeringskosten te verlagen; dat is ook de belangrijkste motivatie van gemeenten om deel te nemen in BsGW. Naast de kwantitatieve groei van het aantal deelnemers heeft BsGW in die periode te maken met een jaarlijkse financiële taakstelling en wordt van BsGW verwacht de taken uit te voeren met personeel dat overkomt van de toetredende deelnemers. De combinatie van sterke kwantitatieve groei, weinig invloed op het personeelsbestand dat overkomt van nieuwe deelnemers en de financiële taakstelling trekt in deze periode een stevige wissel op de kwaliteit van taakuitvoering door BsGW.
In de tweede fase (van 2016-2020) blijft het aantal deelnemers gelijk en is bij BsGW meer ruimte voor het op orde krijgen van de werkprocessen en interne bedrijfsvoering. Het Ondernemings- en ontwikkelingsplan (OOP) uit 2018 markeert dat proces bestuurlijk. Met het OOP zet BsGW in op een kwaliteitsimpuls voor de organisatie, taakuitvoering en stroomlijning van werkprocessen van BsGW. Deze fase kenmerkt zich met name door een interne oriëntatie van BsGW.
De derde fase (van medio 2020 tot heden) kenmerkt zich door een combinatie van verdere aandacht voor verbetering van de taakuitvoering en meer aandacht voor kwaliteit van dienstverlening. BsGW wil de externe oriëntatie naar deelnemers versterken. De externe oriëntatie slaat onder andere neer in de Visie op Dienstverlening van december 2020, waarin BsGW plannen ontvouwt om de kwaliteit van dienstverlening een stevige impuls te geven.
Daarnaast is zichtbaar dat BsGW meer periodieke informatie verstrekt aan deelnemers, bijvoorbeeld in de factsheets in december 2020 en de informatievoorziening rond proceskosten in het eerste kwartaal van 2021.

Duiding van deze drie fasen is van belang als context voor de overige conclusies.

2. Bestuurlijk en ambtelijk wordt de meerwaarde van BsGW als gezamenlijke uitvoeringsorganisatie erkend. Het beeld over de meerwaarde van BsGW bij raadsleden is minder eenduidig.

Conclusies over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening BsGW

3. De ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW valt niet objectief vast te stellen door het ontbreken van een kwalitatieve nulmeting, gefragmenteerde informatie en ontoereikende indicatoren. Het is daardoor eveneens niet mogelijk om vast te stellen of BsGW het strategische doel van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening' heeft gerealiseerd.
4. De analyse van het aantal ingediende WOZ-bezwaren, het aantal gehonoreerde WOZ-bezwaren en de score van de Waarderingskamer op de kwaliteit van het WOZ-proces geeft geen eenduidig beeld over de oorzaak van het relatief hoge aantal WOZ-bezwaren bij BsGW.
    4a Het aantal ingediende WOZ-bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten ligt bij BsGW 50%-60% hoger dan bij de in dit onderzoek onderzochte benchmarkorganisatie.
    4b Het gemiddelde percentage gehonoreerde WOZ-bezwaren ligt bij BsGW met 43% ongeveer 10% lager dan bij de benchmarkorganisaties.
    4c BsGW scoort met een score 3 (voldoende) op de kwaliteit van het WOZ-proces lager dan de benchmarkorganisatie (score 4; goed) en ook lager dan de gemiddelde landelijke score (score 3,2).

Conclusies over de kostenontwikkeling BsGW

5. BsGW heeft de financiële taakstelling van 10% kostenreductie gerealiseerd.
6. BsGW heeft zicht en grip op de algemene ontwikkeling van de kosten van de uitvoering van de primaire producten van dienstverlening, met uitzondering van de proceskosten.
7. Ondanks diverse maatregelen heeft BsGW vrijwel geen grip op de ontwikkeling van de WOZ-proceskosten. De stijging van de proceskosten belast de samenwerking tussen BsGW en de deelnemers en ondermijnt het draagvlak voor BsGW onder de deelnemers.
8. Het is aannemelijk dat de besparing die gemeenten hebben gerealiseerd door samenwerking in BsGW aanzienlijk is. De exacte omvang van de door gemeenten gerealiseerde besparingen is in het onderzoek niet vastgesteld.
9. Er zijn verdere kostenbesparingen en kwaliteitsverbeteringen te realiseren door harmonisatie van de taakuitvoering BsGW.

Conclusies over de sturings- en verantwoordingsrelatie
10. De informatievoorziening over kwaliteitsontwikkeling door BsGW naar de deelnemende gemeenten is gefragmenteerd en ontoereikend voor de deelnemers om een goed beeld te vormen van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening BsGW.
11. De informatie die door BsGW aan de deelnemers wordt verstrekt over de kostenontwikkeling is te gedetailleerd en geeft onvoldoende inzicht en overzicht om de kostenontwikkeling bij BsGW goed te kunnen monitoren.
12. De kaders voor de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten zijn in opzet toereikend en passend bij een GR.
13. Gemeenten maken in de relatie met BsGW weinig gebruik van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingsrelatie (tussen college en raad) om het functioneren van BsGW en de gemeentelijke inbreng in het AB van BsGW aan de orde te stellen.
14. De mogelijkheden van individuele deelnemers om invloed uit te oefenen op de (inhoudelijke en financiële) koers van BsGW is in de praktijk zeer beperkt. De nieuwe GR BsGW brengt daar geen verandering in.

d. Aanbevelingen
De 14 conclusies leiden tot zeven aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht aan de gemeenteraden van de aan het rekenkameronderzoek deelnemende gemeente. De gemeenteraden kunnen deze aanbevelingen in het bestuur van BsGW inbrengen via de portefeuillehouder/AB-lid. Eén aanbeveling (aanbeveling zes) is specifiek gericht op de relatie tussen gemeenteraad en college.

1. Vraag aan het bestuur van BsGW om op korte termijn enkele kernindicatoren voor de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening te ontwikkelen en voor te leggen aan het AB BsGW. De vervolgstap is om deze binnen een jaar uit te bouwen tot een volledige en samenhangende set indicatoren die relevant en adequaat zijn om als deelnemende gemeente de kwaliteitsontwikkeling te kunnen monitoren. Maak in het AB afspraken over de wijze waarop BsGW de deelnemers aan de hand van die indicatoren op overzichtelijke wijze periodiek informeert.
Het is van belang dat BsGW in samenspraak met de deelnemers een kwaliteitskader opstelt met logische en samenhangende – en voor de deelnemers relevante – normen en indicatoren op basis waarvan zowel BsGW zelf als de deelnemers in staat zijn om kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening goed te kunnen monitoren en eventueel kunnen bijsturen. Start vanuit een aantal kernindicatoren en bouw het vervolgens binnen een jaar uit tot een volledige en samenhangende set indicatoren. Daar hoort bij dat er een nulmeting wordt uitgevoerd, die als basis dient voor het monitoren van de ontwikkeling van de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening.
Deze indicatoren moeten vervolgens binnen een jaar periodiek in samenhang en op overzichtelijke wijze worden gepresenteerd, waardoor in één oogopslag zichtbaar is hoe de kwaliteit van taakuitvoering en de kwaliteit van dienstverlening zich ontwikkelt. Een rapportageritmiek van eens per half jaar of eens per jaar om de gemeenteraden adequaat te informeren, lijkt daarvoor toereikend. Daarbij is het van belang om aan te sluiten bij de huidige P&C-cyclus.
Een dergelijk overzicht 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.

2. Vraag het bestuur van BsGW om binnen een jaar een overzichtelijk dashboard met relevante financiële informatie te ontwikkelen en betrek de gemeenteraden op een nader te bepalen wijze bij dat proces.
Het is van belang dat de raad op overzichtelijke wijze periodiek wordt geïnformeerd over de financiële stand van zaken door middel van een aantal relevante financiële kengetallen en -indicatoren.
Daarbij valt te denken aan ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage door de tijd, ontwikkeling van de kosten van de primaire producten van dienstverlening door de tijd, ontwikkeling van de proceskosten door de tijd, ontwikkeling van belastingontvangsten etc. Een deel van deze informatie wordt al door BsGW aangeleverd in de bestuursrapportages, begroting en jaarrekening, maar is slecht toegankelijk en slecht vindbaar in de veelheid aan aangeleverde financiële informatie. Het is van belang dat – net als bij de kwalitatieve informatie – gekozen wordt voor een overzichtelijk presentatieformat, waarin vooral de ontwikkeling van relevante indicatoren in de tijd inzichtelijk wordt gemaakt. De ritmiek van de financiële informatie kan samenvallen met de momenten dat de begroting en rekening worden besproken in de gemeenteraden en dient ook verwerkt te worden in de kadernota. Gemeenteraden dienen actief te worden betrokken bij de totstandkoming van het financiële dashboard.

3. Vraag het bestuur van BsGW om actiever en gerichter te communiceren met de gemeenteraden van de deelnemers, en evalueer dit (bijvoorbeeld in een gesprek) met elk van de gemeenteraden eind 2022.

Er ligt een brede wens bij raadsleden om beter te worden geïnformeerd, verwachtingen over en weer te delen en zich te verdiepen in het werkveld en het functioneren van BsGW. Veel raadsleden geven aan dat ze hun beeld over BsGW vooral baseren op de financiële aspecten als gevolg van de stijgende proceskosten. Gemeenteraden beter en breder informeren waar BsGW mee bezig is en ruimte geven voor vragen, kan bijdragen aan een meer genuanceerd beeld bij raden. Het is nu toch vaak een kwestie van 'onbekend maakt onbemind'.
De geschetste ontwikkeling om meer in contact te zijn met de deelnemers past ook bij de – meer extern gerichte – fase waarin BsGW is terechtgekomen. De wijze waarop de interactie wordt vormgegeven is aan BsGW en gemeenten samen om uit te vinden en kan ook per gemeente verschillen. Mogelijk kan de presentatie van de financiële kengetallen en de kwalitatieve kengetallen jaarlijks worden gecombineerd met een informatiemoment door BsGW aan gemeenteraden.

4. Stel vóór het eind van het jaar in het AB een gezamenlijke strategische aanpak (van gemeenten en BsGW) vast om de proceskosten terug te dringen, inclusief een realistische kwantitatieve doelstelling. Evalueer deze aanpak in het AB een half jaar later.
De ontwikkeling van de proceskosten wordt door zowel BsGW als de deelnemers zorgwekkend gevonden. Ondanks diverse maatregelen is het nog niet gelukt om de stijging van de proceskosten een halt toe te roepen. Sterker, de proceskosten bedragen in 2019 ruim 8% van de uitvoeringskosten en in 2020 is dat percentage nog aanzienlijk hoger. De stijging van de proceskosten bepaalt sterk het beeld dat vooral raadsleden van deelnemende gemeenten hebben over de financiële prestaties van BsGW. Hoewel de belangen van BsGW en deelnemers ten aanzien van proceskosten hetzelfde zijn, vormen de stijgende proceskosten mogelijk zelfs een potentieel gevaar voor de toekomstige samenwerking in BsGW.
Uit het onderzoek blijkt dat deelnemende gemeenten vooral BsGW eropaan spreken dat de proceskosten zo sterk stijgen en dat deelnemende gemeente soms openlijk twijfelen aan de inzet van BsGW om de proceskostenstijging een halt toe te roepen. Uit het onderzoek blijkt dat de proceskostenstijging vooral een landelijk fenomeen is en dat er geen harde indicaties zijn dat de kwaliteit van het WOZ-proces bij BsGW debet is aan het – verhoudingsgewijs – hoger aantal bezwaren.
Het probleem is te groot en te weerbarstig om alleen door BsGW te laten oplossen. Er is een gezamenlijke strategie van alle deelnemende gemeenten (raden, colleges, ambtelijk) en BsGW (AB, DB en organisatie) nodig om het tij te keren, waarbij BsGW een verdiepende analyse moet maken van mogelijke oorzaken van het hoge aantal bezwaren. Verder dient BsGW ook in te zetten op betere kennisuitwisseling en samenwerking met andere belastingorganisaties. De gezamenlijke strategie moet bestaan uit twee sporen: 1) structurele en indringende informatievoorziening naar de inwoners over de mogelijkheid om zelf bezwaar te maken om daarmee de proceskosten te verlagen en 2) een stevige politiek bestuurlijke lobby naar de landelijke politiek om tot een structurele oplossing te komen. Dat moet leiden tot een gezamenlijke en gedragen aanpak voor het einde van het jaar, met een evaluatiemoment na de volgende vaststelling van de WOZ-waarde (medio 2022).

5. Vraag het bestuur van BsGW om in 2022 een besluitvormingsproces in het AB te organiseren om keuzes te maken voor verdere harmonisatie van taken.
Er bestaat vrij brede consensus dat harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen een belangrijke mogelijkheid is om de uitvoeringskosten te verlagen. Daarnaast leidt harmonisatie van heffen en innen van lokale belastingen tot verdere vereenvoudiging van de werkprocessen. Dat zou niet alleen moeten leiden tot (generiek) lagere kosten maar ook tot verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering bij BsGW en meer inzicht in de kosten van dienstverlening door BsGW.
De eerste gedachten rond harmonisatie van taken gaan in de richting van een model, waarbij BsGW basistaken en aanvullende taken aan kan bieden aan de deelnemers. Voor basistaken betaalt een gemeente dan een vaste vergoeding en voor aanvullende taken betalen gemeenten een aanvullende bijdrage. Het is aan gemeenten zelf (verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad) om vast te stellen welke taken ze laten uitvoeren bovenop de basistaken en welke grondslag wordt gekozen voor heffen en innen van lokale belasting, maar daar hangt dan een prijskaartje aan. Van belang is dat een dergelijk systeem wel vraagt om een duidelijke registratie en duidelijke informatievoorziening richting deelnemers.

6. Maak als gemeenteraad waar nodig aanvullende afspraken met het college over versterking van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.
Om gemeenteraden beter in positie te brengen om te kunnen sturen is het nodig om de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn te versterken. Daar hoort bij dat portefeuillehouders actiever de gemeenteraden informeren buiten de formele momenten (jaarrekening en begroting) om. Dat betekent ook dat gemeenteraden zelf alerter dienen te zijn op stukken die binnenkomen over BsGW en de portefeuillehouder actiever bevragen op ontwikkelingen en inzet van de gemeente in het bestuur BsGW. Periodieke informatiebijeenkomsten door BsGW in de gemeenteraden kunnen daarbij helpen om gemeenteraden meer in positie te zetten. Het aanspreken van de

portefeuillehouder op de kwalitatieve en financiële informatie (zoals weergegeven bij aanbevelingen 1 en 2) maakt onderdeel uit van het versterken van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.

7. Agendeer op korte termijn in het AB een bespreking van de samenwerking tussen DB en AB, met als doel om te komen tot afspraken ter verbetering van het samenspel. Rapporteer hierover aan de gemeenteraden.
Hoewel er bij diverse AB-leden onvrede bestaat over het samenspel tussen AB en DB is dit tot nu toe geen onderwerp van gesprek geweest in het bestuur van BsGW. Gelet op de signalen uit de interviews lijkt de tijd rijp om dat nu wel te doen. Insteek zou dan moeten zijn om duidelijke afspraken te maken tussen DB en AB die gericht zijn op het verbeteren van het samenspel in het bestuur van BsGW. Die afspraken moeten in het AB worden bekrachtigd. Het is logisch dat de portefeuillehouder als lid van het AB BsGW daarover de gemeenteraad informeert in de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.
Deze afspraken kunnen samenvallen met wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen die in voorbereiding is. Het wetsvoorstel introduceert aanvullende instrumenten waarmee gemeenteraden hun controlerende en kaderstellende taken beter kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Behandeling Auditcommissie
Tijdens de behandeling van het voorstel in de Auditcommissie van 14 september 2021, heeft de commissie besloten tot het toevoegen van een aanvullende 8ste aanbeveling.
Door de commissie wordt vastgesteld dat de BsGW niet altijd even slagvaardig tewerk gaat. Dat blijkt o.a. uit de bevindingen in het huidige rapport van de gezamenlijke rekenkamers en de aanpak rondom de bezwaarschriften. In Brabant is men er, na contact gelegd te hebben met no cure no pay bureaus en duidelijke communicatie met burgers, in geslaagd om het probleem terug te dringen. De commissie mist dus de slagvaardigheid van de organisatie van de BsGW en zou hiervoor een plan van aanpak willen zien.
8. Het verdient dan ook aanbeveling om de BsGW te verzoeken om n.a.v. het rekenkamerrapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen tot een slagvaardigere organisatie te komen en hiervoor een integraal plan van aanpak op te stellen.

Doorwerking
In het kader van de doorwerking zal er gestreefd moeten worden naar een afgestemde reactie van alle gemeenten. Het is aan de wethouders van de deelnemende gemeenten om hierover afstemming met de collega's van de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten te zoeken. Vervolgens is het ook denkbaar dat alle deelnemers aan de BsGW in kennis gesteld worden van het rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen. Wellicht kan daarbij ook verzocht worden om een inhoudelijke reactie, zodat er een geode inhoudelijke behandeling in het AB kan plaatsvinden.
Ook zullen de AB leden moeten zorgen voor agendering en inhoudelijke behandeling in een vergadering van het AB.

Verdere proces:
Conform afspraken wordt de controle op de naleving van de aanbevelingen neergelegd bij de Auditcommissie. Tijdens de vergaderingen van de auditcommissie zal dit een permanent aandachtpunt zijn.

Bijlagen:
- Rekenkamerrapport BsGW
- Rekenkameronderzoek BsGW, Bijlagen
- Aanbiedingsbrief Rekenkamerrapport BsGW Brunssum
- Persbericht rekenkameronderzoek BsGW 160721

Namens de Auditcommissie,

P. Peeters
Griffier

Raadsbesluit

Gemeenteblad nr. : 2021/82
Dienst/Afdeling : Griffie
Registratiekenmerk

De Raad der Gemeente Brunssum;

Gelet op de behandeling in de Auditcommissie van 14 september 2021

Besluit:
- De volgende aanbevelingen vast te stellen:

1. Vraag aan het bestuur van BsGW om op korte termijn enkele kernindicatoren voor de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening te ontwikkelen en voor te leggen aan het AB BsGW. De vervolgstap is om deze binnen een jaar uit te bouwen tot een volledige en samenhangende set indicatoren die relevant en adequaat zijn om als deelnemende gemeente de kwaliteitsontwikkeling te kunnen monitoren. Maak in het AB afspraken over de wijze waarop BsGW de deelnemers aan de hand van die indicatoren op overzichtelijke wijze periodiek informeert.
2. Vraag het bestuur van BsGW om binnen een jaar een overzichtelijk dashboard met relevante financiële informatie te ontwikkelen en betrek de gemeenteraden op een nader te bepalen wijze bij dat proces.
3. Vraag het bestuur van BsGW om actiever en gerichter te communiceren met de gemeenteraden van de deelnemers, en evalueer dit (bijvoorbeeld in een gesprek) met elk van de gemeenteraden eind 2022.
4. Stel vóór het eind van het jaar in het AB een gezamenlijke strategische aanpak (van gemeenten en BsGW) vast om de proceskosten terug te dringen, inclusief een realistische kwantitatieve doelstelling. Evalueer deze aanpak in het AB een half jaar later.
5. Vraag het bestuur van BsGW om in 2022 een besluitvormingsproces in het AB te organiseren om keuzes te maken voor verdere harmonisatie van taken.
6. Maak als gemeenteraad waar nodig aanvullende afspraken met het college over versterking van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.
7. Agendeer op korte termijn in het AB een bespreking van de samenwerking tussen DB en AB, met als doel om te komen tot afspraken ter verbetering van het samenspel. Rapporteer hierover aan de gemeenteraden.
8. Verzoek de BsGW om n.a.v. het rekenkamerrapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen tot een slagvaardigere organisatie te komen en hiervoor een integraal plan van aanpak op te stellen.

- De controle op de naleving van deze aanbevelingen neer te leggen bij de Auditcommissie

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 28 SEP. 2021

De Raad voornoemd,

Voorzitter

Griffier