

Denkers en doeners voor de publieke sector

EINDRAPPORT

Evaluatie belastingsamenwerking Munitax

Nazorgonderzoek Rekenkamercommissie Wijchen

Auteur(s)	Dr. Linda Muijsers-Creemers en Ben Maes MSc.
Versie	11 februari 2022
Plaats	Wijchen/ Eindhoven

Inhoud

1. Samenvatting 3

2. Context, vraagstelling en aanpak 5

2.1. Aanleiding onderzoek 5

2.2. Onderzoeksvraag 5

2.3. Doel 6

2.4. Normenkader 6

2.5. Onderzoeksaanpak 7

2.6. Leeswijzer 7

BESTUURLIJKE NOTA

3. Conclusies en aanbevelingen 9

3.1. Conclusie 10

3.1.1 Doelbereik 10

3.1.2 Informatievoorziening en governance 11

3.1.3 Samenvattend overzicht aanbevelingen 2016-2021 12

3.2. Aanbevelingen 14

NOTA VAN BEVINDINGEN

4. Bevindingen onderzoek 20

4.1. Inleiding 20

4.2. Ontwikkeling doelbereik 20

4.2.1 Ontwikkeling kwetsbaarheid 21

4.2.2 Ontwikkeling kosten 23

4.2.3 Ontwikkeling kwaliteit van uitvoering 25

4.2.4 Ontwikkeling krachtige regionale samenwerking 27

4.3 Ontwikkeling governancestructuur, informatievoorziening en sturing 28

4.3.1 Formele governancestructuur en afspraken informatievoorziening en sturing 28

4.3.2 Ontwikkeling informatievoorziening en sturing 33

BIJLAGEN

A. Normenkader evaluatieonderzoek 39

B. Lijst respondenten 43

C. Lijst documenten 44

1

Samenvatting

Het nazorgonderzoek evaluatie belastingsamenwerking Munitax in één beeld.

Nazorgonderzoek Belastingsamenwerking Munitax
Rekenkamercommissie Wijchen in één beeld

	Verleden (2010-2016)	Heden (2017-2021)	Toekomst (vanaf 2022)
Doelbereik samenwerking	• Doelbereik niet gemonitord, beperkt te beoordelen en in wisselende mate gerealiseerd. • Kostenreductie ('minder meerkosten') gerealiseerd door belastingsamenwerking, maar voor Wijchen niet tastbaar. • De kwetsbaarheid is (enige mate) verminderd. • Kwaliteit uitvoering is gaandeweg verbeterd. • Dienen als vliegwiel voor samenwerking, niet gerealiseerd.	• Geen nieuwe doelstellingen aan Munitax meegegeven en meerjarig perspectief bepaald. • Kwetsbaarheid belasting-samenwerking afgenomen, maar fragiel door landelijke ontwikkelingen. • Kosten toegenomen als gevolg van autonome landelijke ontwikkelingen. • Constante positieve beoor-deling kwaliteit uitvoering. • Beoordeling vliegwiel krachtige samenwerking regio beperkt mogelijk.	• Continueren positieve ontwikkeling Munitax op het gebied van kwetsbaarheid, kosten en kwaliteit. • (Verzoek als raad het college in samenwerking met Munitax) de doelstellingen van samenwerking te concretiseren en monitoren. • (Verzoek als raad het college in samenwerking met Munitax) te komen tot een meerjarig perspectief voor samenwerking Munitax.
Governance-structuur	• Impact voor sturing op de samenwerking beperkte rol in bestuurlijke keuze voor construct. • Keuze gemaakt voor gemeen-schappelijk regeling, centrumgemeenteconstruct en DVO.	• Rechtsvorm gemeenschap-pelijke regeling, centrum-gemeenteconstruct en DVO gehandhaafd. • Professionaliseringsslag door ontwikkeling en vaststelling Nota Verbonden Partijen en formeel toezichtsarrangement, maar concrete maatwerk-afspraken ontbreken.	• Continueren samenwerking middels gemeenschappelijk regeling, centrumgemeente-construct en DVO. • Ga als raad en college in gesprek over (en indien ge-wenst aan slag met) de mate van grip raad en het bijbeho-rende toezichtsarrangement t.a.v. Munitax (maatwerk).
Informatievoor-ziening en sturing	• Informatievoorziening aan raad over functioneren samenwerking beperkt. • Informatievoorziening afdoende voor bestuurlijke sturing, onvoldoende voor ambtelijke financiële controle. • De gemeenschappelijke regeling en DVO bieden voldoende kaders reguliere taakuitvoering. • Door ontbreken kaders informatievoorziening kan raad beperkt controleren. • Bestuurlijke aansturing via DVO, met periodiek overleg portefeuillehouders. • Ambtelijke sturing en betrokkenheid na eerste periode van 'spanning' nu op goede niveau.	• Verbeterde informatie-voorziening Munitax richting gemeente Wijchen. • Gemêleerd beeld betekenis beperkte informatie-voorziening voor kaderstellende en controlerende rol raad. • Ambtelijke afstemming afdoende maar ruimte voor verbetering mogelijk. • Rolverdeling uitgekristalliseerd, aandacht voor balanceren tussen controle en vertrouwen houdt aan.	• Continueren positieve ontwikkeling informatie-voorziening tussen Munitax en gemeente Wijchen. • Ga als raad en college in gesprek over (en indien ge-wenst aan slag met) de mate van grip raad en het bijbeho-rende toezichtsarrangement t.a.v. Munitax (maatwerk). • Blijven werken aan het balanceren tussen vertrouwen en controle binnen kaders samenwerkingsconstruct.

Aanbevelingen nazorgonderzoek belastingsamenwerking Munitax – gemeente Wijchen

1. Balanceren tussen vertrouwen en controle binnen kaders samen-werkingsconstruct.
2. Ga als raad en college in gesprek over de mate van grip raad en het toezichtsarrangement.
3. Opvolging aanbeve-lingen evaluatie rapport 2016.
4. Maak toegankelijke afspraken over opvolging aanbevelingen onderzoek.

2

Context, vraagstelling en aanpak

De aanleiding van het onderzoek, de daaruit volgende vraagstelling en doelstelling en de gevolgde aanpak.

2. Context, vraagstelling en aanpak

2.1 Aanleiding onderzoek

Munitax is een samenwerking op het gebied van belastingen tussen de gemeente Wijchen en omliggende gemeenten. In 2010 startten de gemeenten Wijchen, Beuningen en Heumen dit samenwerkingsverband. Inmiddels heeft de samenwerking een ontwikkeling doorgemaakt en zijn de gemeenten Druten en Berg en Dal ook aangesloten bij deze belastingsamenwerking.

Verschillende motieven liggen ten grondslag aan de regionale belastingsamenwerking Munitax:

- Verminderen kwetsbaarheid;
- Verminderen kosten;
- Verhogen kwaliteit;
- Vliegwiel voor krachtige regionale samenwerking.

Deze 4 K's werden in de beginfase van de samenwerking (in ieder geval tot aan het evaluatieonderzoek van 2016) niet als doelstellingen geëxpliciteerd en zijn dus in deze fase niet meegegeven aan de belastingsamenwerking.

Tijdens het evaluatieonderzoek van de Rekenkamercommissie Wijchen (hierna RKC) in 2016 werd het samenwerkingsverband onderzocht met bovenstaande motieven als uitgangspunt voor wat betreft de evaluatie van het doelbereik van de samenwerking. Daarnaast werd gekeken naar de betrokkenheid van de raad bij (de ontwikkeling van) de samenwerking, de governancestructuur, de informatievoorziening en de wijze van sturen. Dit resulteerde in een rapportage met een analyse van de mate van succes van de samenwerking en een reeks aanbevelingen: gericht op het formuleren en monitoren van samenwerkingsdoelstellingen en een meerjaren perspectief voor samenwerking én het maken van afspraken over informatievoorziening en het houden van grip op samenwerking.

Het samenwerkingsverband heeft zich sinds de evaluatie van 2016 doorontwikkeld. Vragen (van de RKC) over de stijgende kosten voor de gemeente Wijchen voor deelname aan het samenwerkingsverband en de werking van de gekozen governancestructuur, maken dat er behoefte bestaat aan een nazorgonderzoek. Dit als vervolg op het evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax. Met aandacht voor de aanbevelingen uit dit onderzoek en in het bijzonder de thema's: kostenontwikkeling, rechtsvorm, verantwoordingsstructuur, aantal partijen, toezichtsarrangement, informatievoorziening en wijze van sturen. De RKC van de gemeente Wijchen heeft medio 2021 een onderzoeksvraag uitzet voor de uitvoering van dit nazorgonderzoek. Eind 2021 – begin 2022 werd dit onderzoek uitgevoerd.

2.2 Onderzoeksvraag

Binnen dit nazorgonderzoek staat de volgende vraag centraal:

"In hoeverre zijn de aanbevelingen uit het evaluatierapport Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax (2016) opgepakt en uitgevoerd? En welke lessen kunnen worden geleerd uit de ontwikkeling van Munitax en de sturing daarop door organisatie, college en raad - in de periode 2016-2021 - voor de toekomst van dit samenwerkingsverband?"

Tijdens het onderzoek gaat expliciet aandacht uit naar de volgende aspecten:

1. Ontwikkeling kwetsbaarheid;
2. Ontwikkeling kosten;
3. Ontwikkeling kwaliteit;
4. Ontwikkeling krachtige regionale samenwerking;
5. Governancestructuur (rechtsvorm, schaalgrootte, toezichtsarrangement en verantwoordingsstructuur);
6. Informatievoorziening en sturing.

2.3 Doel

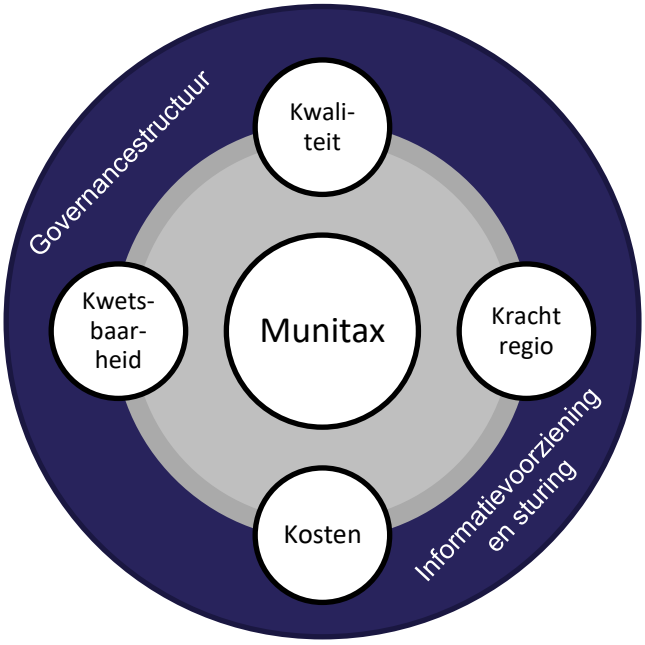
De RKC wenst vijf jaar na afronding van het evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax, de gemeenteraad inzicht te bieden in de mate waarin de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2016 zijn opgepakt en uitgevoerd. En in het bijzonder de kostenontwikkeling van de samenwerking (voor de gemeente Wijchen) en de ervaren effectiviteit van de governancestructuur, informatievoorziening en sturing. Dit om lessen te kunnen trekken voor het versterken van de (bij)sturing van Munitax door organisatie, college en raad van de gemeente Wijchen.

Daar waar het voorgaande evaluatieonderzoek gericht was op het formuleren van lessen voor Munitax én toekomstige samenwerkingsverbanden, ligt in dit onderzoek primair het accent op Munitax. De inzichten en concrete aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen helpen bij het versterken van de samenwerkings- en sturingsrelatie.

2.4 Normenkader

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek uit 2016 zijn opgepakt en uitgevoerd, is tijdens het onderzoek gebruikgemaakt van een normenkader. Dit normenkader is een nadere uitwerking van de aspecten kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid, kracht regionale samenwerking en in het bijzonder de governance, informatievoorziening en sturing zoals beschreven in het oorspronkelijke onderzoek (2016).

Figuur 1 visualiseert het normenkader zoals opgenomen in bijlage A. Waarbij de vier K's – kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en kracht regionale samenwerking – worden bezien als de centrale doelen van de samenwerking. En governance, informatievoorziening en sturing aspecten zijn die in het bijzonder in beeld gebracht worden om uit uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop de belastingsamenwerking zich de voorbije vijf jaar heeft ontwikkeld.



Figuur 1. Analysemodel: visualisatie normenkader

2.5 Onderzoeksaanpak

In het kader van het nazorgonderzoek is in het najaar van 2021 relevante documentatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie gemeente Wijchen en samenwerkingsverband Munitax. Deze documenten zijn geanalyseerd.

De feiten over de ontwikkeling van de kosten en kwaliteit zijn middels een benchmark afgezet tegen de ontwikkeling van deze aspecten binnen vier andere belastingsamenwerkingen:

- Belastingsamenwerking Rivierenland;
- Belastingsamenwerking Oost-Brabant;
- Belastingsamenwerking West-Brabant;
- Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid.

Gedurende de maand november 2021 hebben negen (groeps)interviews plaatsgevonden met bestuurlijk, ambtelijk en politiek betrokkenen.

Op basis van de documentenanalyse, een benchmark studie en de interviews is een concept hoofdstuk met bevindingen geschreven (zie hoofdstuk 2). Deze rapportage vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

Een overzicht van de geraadpleegde bronnen, de gesprekspartners en het normenkader zijn te vinden in de bijlage.

2.6 Leeswijzer

Dit concept rapport bestaat uit twee delen. Het rapport begint met het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek, in de vorm van conclusies en aanbevelingen (zie concept bestuurlijke nota in hoofdstuk 3). Voor de geïnteresseerde lezer is daarna een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen in deel 2 van voorliggend rapport: nota van bevindingen (zie hoofdstuk 4).

Bestuurlijke nota

3

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek in de vorm van conclusies. En de daarop gebaseerde aanbevelingen ter versterking van de belastingsamenwerking Munitax en de (bij)sturing van Munitax door organisatie, college en raad van de gemeente Wijchen.

ingen

3.1 Conclusie

Ten aanzien van de hoofdvraag: ***"In hoeverre zijn de aanbevelingen uit het evaluatierapport Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax (2016) opgepakt en uitgevoerd? En welke lessen kunnen worden geleerd uit de ontwikkeling van Munitax en de sturing daarop door organisatie, college en raad - in de periode 2016-2021 - voor de toekomst van dit samenwerkingsverband?"*** concludeert de RKC dat de aanbevelingen in beperkte mate zijn opgepakt, maar dat Munitax en de sturing daarop door de organisatie, het college en de raad van de gemeente Wijchen zich op een positieve manier zijn ontwikkeld. Ten opzichte van 2016 zijn positieve resultaten geboekt op het gebied van de 4 K's (kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en krachtige samenwerking in de regio), de informatievoorziening én het samenspel tussen Munitax en de gemeente Wijchen binnen de gekozen centrumgemeenteregeling en de bijbehorende Dienstverleningsovereenkomst (bestuurlijk, ambtelijk en raad). De verschillende spelers binnen deze samenwerking hebben gedurende de looptijd van de samenwerking meer een balans gevonden in het hanteren van het spanningsveld tussen grip houden en vertrouwen. Het balanceren hiertussen vraagt continue om aandacht bij samenwerkingsverbanden waarbij wordt gewerkt over eigen grenzen zoals een centrumgemeenteregeling. Het onderzoek maakt zichtbaar dat er ruimte voor ontwikkeling mogelijk is. Dit betreft met name het gesprek over de rol van de raad ten aanzien van samenwerkingsverband Munitax en de daarbij horende (maatwerk)afspraken over informatievoorziening én het samenspel tussen Munitax en Wijchen.

Hieronder puntsgewijs een overzicht van de conclusies van dit onderzoek. Met aandacht voor doelbereik (paragraaf 3.2.1) én informatievoorziening en governance (zie paragraaf 3.2.2) anno 2021. Deze conclusies worden afgezet tegen de conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport van 2016.

3.1.1 Doelbereik

Geen nieuwe doelstellingen aan Munitax meegegeven en meerjarig perspectief bepaald

Sinds voorgaand evaluatieonderzoek, zijn geen fundamentele nieuwe concrete doelstellingen aan samenwerkingsverband Munitax meegegeven op het gebied van kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en kracht van samenwerking in de regio. Dit ondanks het advies van de RKC aan de raad om het college te verzoeken om – in samenspraak met Munitax – samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren. In de Dienstverleningsovereenkomst (hierna DVO) tussen Munitax en de gemeente Wijchen zijn hoofdzakelijk concrete indicatoren op het gebied van kwaliteit beschreven. De indicatoren in de overeenkomst van 2022 zijn echter vrijwel hetzelfde als die in de overeenkomst van 2016. Ook is er geen expliciet werk gemaakt van het advies om een meerjarig perspectief voor de samenwerking te schetsen (met aandacht voor de toekomstige ontwikkeling in diverse scenario's/ bandbreedtes en in het bijzonder een visie op de toetreding van nieuwe partners, taken en verzorgingsgebied).

Kwetsbaarheid belastingsamenwerking afgenomen, maar fragiel door landelijke ontwikkelingen

De (kwantitatieve en kwalitatieve) kwetsbaarheid van Munitax is de voorbije vijf jaar afgenomen. Met deze afname wordt de dalende lijn van kwetsbaarheid in voorgaande periode (2010-2016) voortgezet en de initiële doelstelling om de kwetsbaarheid te verminderen verwezenlijkt. De afname is het resultaat van een reorganisatie van Munitax met aandacht voor een platte structuur, zelfsturing, kwaliteitsfuncties en medewerkers met een generalistisch profiel. Maar ook van de (door)ontwikkeling van systemen en processen en het leren werken hiermee. Daarnaast heeft de (tijdelijke) uitbreiding van het aantal fte in 2017 en in 2021, Munitax krachtiger gemaakt. Wel bestaan ten tijde van voorliggend onderzoek zorgen over de kwetsbaarheid van Munitax in de toekomst. Het tijdelijke karakter van de meest recente uitbreiding van het aantal fte én de krappe arbeidsmarkt, worden als risicovol ervaren. Zeker in het licht van het ziekteverzuim en het capaciteitstekort van de voorbije vijf jaar. Dit laatste als gevolg van een toename van het aantal bezwaarschriften, digitalisering en wijziging werkprocessen veelal ingegeven door landelijke ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving.

Kosten toegenomen als gevolg van autonome landelijke ontwikkelingen

De kosten van het samenwerkingsverband Munitax zijn de afgelopen vijf jaar gestegen. Van Munitax en de deelnemende gemeenten, zoals Wijchen. De kosten voor de gemeente Wijchen na verrekening (op basis van de verrekensleutel) zijn in vijf jaar tijd met circa 23 procent gestegen. Deze stijging van de kosten staat haaks op de initiële doelstelling van het samenwerkingsverband om juist kosten te reduceren. Echter, in dit verband moet wel worden opgemerkt dat de stijging (grotendeels) verklaard kan worden door externe en autonome ontwikkelingen. Namelijk: 1) de noodzaak tot aansluiting ICT-omgeving op landelijke vereisten; 2) noodzaak tot aansluiting bij transitie taxeren op BAG-oppervlakte; en 3) stijgend aantal bezwaren en beroepsschriften in algemene zin en van 'no cure no pay' bureaus in het bijzonder die de proceskosten opdrijven. Het betreft kosten waar Wijchen ook bij een taakuitvoering in eigen beheer mee te maken had gekregen.

Constante positieve beoordeling kwaliteit uitvoering

De kwaliteit van de uitvoering door Munitax wordt positief beoordeeld. Zowel het kwaliteitsoordeel van de Waarderingskamer als de beoordeling van de kwaliteit met behulp van de analyse van bezwaarschriften, zijn 'positief'. Dit is ook het geval wanneer de prestaties van Munitax op het gebied van kwaliteit worden afgezet tegen andere belastingsamenwerkingen. De beelden over de kwaliteit bij Munitax, de deelnemende gemeente Wijchen en externe partijen zijn – enkele aandachtspunten daargelaten – overwegend positief.

Beoordeling vliegwiel krachtige samenwerking regio beperkt mogelijk

Op basis van dit onderzoek is het beperkt mogelijk uitspraken te doen over de mate waarop het samenwerkingsverband Munitax sinds 2016 heeft gewerkt als een katalysator voor krachtige regionale samenwerking. De aanbeveling uit het evaluatieonderzoek van 2016 om deze doelstelling te concretiseren, is niet opgepakt. Dat neemt niet weg dat de gemeente Wijchen de voorbije vijf jaar gesproken heeft met partijen in de regio over (een visie op) samenwerking in de Regio Arnhem Nijmegen. Dit is in lijn met de aanbeveling om een visie op interbestuurlijke samenwerking te maken. Echter is dit niet een visie van de raad zelf zoals beschreven in het evaluatierapport 2016, maar een gesprek over (de visie) op regionale samenwerking door bestuurders en ambtenaren van diverse gemeenten. Op basis van voorliggend onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden over de mate waarin Munitax als vliegwiel functioneert voor samenwerking in de regio.

3.1.2 Informatievoorziening en governance

Rechtsvorm gemeenschappelijk regeling en DVO gehandhaafd

Belastingsamenwerking Munitax is ten tijde van voorliggend onderzoek net zoals bij de start van de samenwerking, vormgegeven als een centrumgemeenteconstructie middels een DVO. Een construct dat past bij het beleidsarme en uitvoerende karakter van de samenwerking en de (financiële) scope ervan. De wens om beleidsarm te zijn en verplichte bestuurslagen te vermijden, waren belangrijke redenen om bij aanvang van de samenwerking voor het centrumgemeenteconstruct te kiezen.

De centrumgemeenteconstructie is door de gemeente Wijchen in de periode 2016-2021 niet geëvalueerd. Dit conform de aanbeveling uit het evaluatieonderzoek van 2016 waarin wordt beschreven dat dit construct (enkel) bij wijzigingen in de samenwerking geëvalueerd dient te worden. Hiervan is geen sprake. Ook niet wat betreft de schaalgrootte. Ook de prestaties van Munitax op het gebied van de vier K's kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en krachtige samenwerking regio, vormen geen aanleiding voor het evalueren van en het wijzigen van het centrumgemeenteconstruct en de DVO. Ook niet in het licht van de toegenomen kosten daar de oorzaak hiervan primair is gelegen in landelijke ontwikkelingen.

Professionaliseringsslag door ontwikkeling toezichtsarrangement, concrete maatwerkafspraken ontbreken

De gemeente Wijchen heeft sinds 2016 een professionaliseringsslag gemaakt op het gebied van samenwerking over de eigen grenzen van de gemeente. Dit door het opstellen van een algemeen afwegingskader voor het aangaan van nieuwe en het monitoren van bestaande samenwerkingsverbanden, namelijk: de Nota Verbonden Partijen. Daarmee is invulling gegeven aan de aanbeveling van het evaluatierapport 2016 om een algemeen afwegingskader op te stellen voor het aangaan en het monitoren van nieuwe samenwerkingsverbanden. Door de ontwikkeling en vaststelling van een Nota Verbonden Partijen (2018) en in het bijzonder het toewijzen van een formeel toezichtskader aan Munitax, is een eerste stap gezet in het formaliseren van concrete afspraken voor sturing van en toezicht op de gemeenschappelijke regeling Munitax. Echter, dit onderzoek laat ook zien dat concrete maatwerkafspraken voor de afwijkende centrumgemeenteconstructie belastingsamenwerking Munitax ontbreken (waarbij gemeente Beuningen als centrumgemeente geen verbonden partij is).

Verbeterde informatievoorziening Munitax richting gemeente Wijchen

Conform één van de aanbevelingen in het evaluatierapport 2016 is de informatiestroom van Munitax richting Wijchen verbeterd. Zo zijn de afspraken over informatievoorziening (summier) aangescherpt in de DVO. Én werd de frequentie en de tijdigheid waarop informatie (rapportages) wordt aangeleverd, verbeterd. Dit op verzoek van de deelnemende gemeenten (waaronder de gemeente Wijchen) en in samenspraak met Munitax. Vooral deze laatste wijziging maakt dat de informatievoorziening van Munitax richting de gemeente Wijchen ten tijde van voorliggend onderzoek als positief wordt ervaren en passend bij de centrumgemeenteregeling waarbij de gemeente Wijchen op afstand staat door Munitax en de gemeente Wijchen. Terwijl deze in 2016 nog als ondermaats werd ervaren. De gemeenschappelijke regeling en de DVO boden ten tijde van voorgaand evaluatieonderzoek al voldoende handvatten voor bestuurlijke aansturing. Maar met de verbetering van de informatiestroom heeft het college van Wijchen nu ook beter zicht op het functioneren van Munitax en kan daardoor beter invulling geven aan de bestuurlijke rol op afstand.

Ambtelijke afstemming afdoende maar ruimte voor verbetering mogelijk

Ambtelijk is men overwegend positief over de onderlinge afstemming tussen Munitax en de gemeente Wijchen. Echter, er worden hier ook kanttekeningen bij geplaatst. Op de eerste plaats bestaan er namelijk vooralsnog vragen over het eigenaarschap van de data binnen de gemeenschappelijke regeling. Het gaat hierbij vooral om de vraag of dit in handen is van Munitax en/of mogen ook deelnemende gemeenten hier gebruik van maken. Op de tweede plaats wordt soms een mismatch ervaren tussen de informatiebehoefte en het -aanbod als gevolg van uiteenlopende beelden over rekenmethodes van de gemeente Wijchen en Munitax (namelijk ramingen versus exacte cijfers). En ten slotte is er ruimte voor verbetering mogelijk als het gaat over het versterken van de afstemmingslijnen tussen Munitax en gemeente Wijchen op ambtelijk niveau.

Gemêleerd beeld betekenis beperkte informatievoorziening voor kaderstellende en controlerende rol raad

Het beeld van de raad over de informatievoorziening over Munitax richting de raad is meer gemêleerd. Formeel past de informatiestroom richting de Wijchense gemeenteraad bij het gekozen juridische construct – zijnde centrumregeling en toezichtsarrangement Basis. Conform afspraken in de DVO – die in lijn zijn met wetgeving – wordt de raad geïnformeerd over belastingsamenwerking Munitax middels de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente Wijchen. De informatie die de raad ontvangt via de andere instrumenten zoals beschreven in het toezichtsarrangement Basis uit de Nota Verbonden Partijen – zijnde samenwerkingswijzers, begroting en jaarverslag Nota Verbonden Partijen, zienswijze raad en incidentele informatie nota's aan raad – is beperkt. Het beschreven instrumentarium – dat verder gaat dan de in de DVO beschreven jaarrekening en programmabegroting – wordt niet volledig benut. Daarbij moet ook benoemd worden dat de raad zelf de voorbij vijf jaar ook weinig vragen heeft gesteld over de belastingsamenwerking. De raad heeft weinig actief gebruik gemaakt van de passieve informatieplicht waar raden wettelijk gezien tot beschikken.

De informatiestroom richting raad wordt door een deel van raad ervaren als te beperkt omdat dit te weinig ruimte zou bieden voor sturing en controle. Terwijl een deel van de raad juist van mening is dat deze beperkte informatiestroom meer dan afdoende is voor het gekozen centrumgemeenteconstruct en er mogelijk zelfs meer afstand ingeregeld zou kunnen worden om de raad op passende wijze van de samenwerking te positioneren. Passend bij wettelijke kaders voor informatievoorziening bij centrumgemeenteconstructen.

Dit onderzoek maakt inzichtelijk dat er geen maatwerkafspraken zijn gemaakt over informatievoorziening richting de raad over het samenwerkingsverband Munitax. Een samenwerking die door de gemeente Wijchen is geoormerkt met het toezichtsarrangement Basis, maar waarbij Munitax formeel geen verbonden partij is door het gekozen centrumgemeenteconstruct.

Rolverdeling uitgekristalliseerd, aandacht voor balanceren tussen controle en vertrouwen voortgezet

Sinds voorgaand evaluatieonderzoek in 2016 heeft een afname van onduidelijkheid over de formele verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken plaatsgevonden (bestuurlijk, ambtelijk en bij raad). Dat wil echter niet zeggen dat in de dagelijkse praktijk altijd helderheid bestaat over de wijze waarop invulling te geven aan deze rolverdeling in een centrumgemeenteconstruct waarbij de gemeente Wijchen als deelnemende gemeente op afstand staat van de centrumgemeente Beuningen en Munitax als uitvoerend orgaan. Dit onderzoek laat zien dat ook anno 2021 het werken met een centrumgemeenteconstruct vraagt om aandacht voor het balanceren tussen controle en vertrouwen. Dit onderzoek laat zien dat er sprake is van een positieve ontwikkeling op dit terrein. Daar waar in de initiële fase van de samenwerking het accent meer lag op het uitoefenen van controle, is in de periode 2016–2021 er gaandeweg meer een balans ontstaan in het spanningsveld van controle en vertrouwen. Ambtelijk en vooral bestuurlijk. De eerder genoemde verbeterde informatiestromen zijn een belangrijke katalysator gebleken voor een samenwerking met een gezonde spanning tussen controle en vertrouwen. Werkende weg raken diverse partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken meer op elkaar ingespeeld.

3.1.3 Samenvattend overzicht vergelijking aanbevelingen 2016 en stand van zaken 2021

Onderstaande tabel bevat een samenvattend vergelijkend overzicht van de aanbevelingen op het gebied van doelbereik, governancestructuur, informatievoorziening en sturing zoals beschreven in het evaluatierapport belastingsamenwerking Munitax in 2016 én de bevindingen op dit vlak anno 2021. Deze vergelijking wordt in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

	2016	**2021**
Algemene aanbeveling doelbereik	Verzoek als raad het college om de (samenwerkings)doelstellingen – op het gebied van kwetsbaarheid, kwaliteit, kosten en krachtige samenwerking in de regio – te concretiseren en te monitoren.	- De raad heeft ingestemd met deze aanbeveling op 3/11/2016 op het moment dat middels een beslisnota de aanbevelingen van het evaluatierapport voorlagen in de raad. De raad heeft het college daarnaast niet nog eens expliciet gevraagd om de (samenwerkings)doelstellingen te concretiseren en monitoren. - Ondanks dat er zeer beperkt invulling is gegeven aan deze aanbeveling zijn positieve resultaten geboekt op het gebied van de 4 K's: kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en vliegwiel voor krachtige samenwerking in de regio.

Aanbevelingen bestaande en toekomstige samenwerking[1]	○ Stel een algemeen afwegingskader op voor het aangaan van nieuwe en het monitoren van bestaande samenwerkingsverbanden. ○ Stel een visie op voor de doorontwikkeling per bestaand vrijwillig samenwerkingsverband. ○ Verzoek het college om zowel voor bestaande als toekomstige samenwerkingsverbanden de samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren. ○ Stel een algemene visie op interbestuurlijke samenwerking op.	- De raad heeft ingestemd met deze vier aanbevelingen op 3/11/2016 op het moment dat middels een beslisnota de aanbevelingen van het evaluatierapport voorlagen in de raad. Daarbij is de vraag gesteld om deze aanbevelingen als volgt uit te werken: *a) Het college te verzoeken om een Nota Verbonden Partijen en maatschappelijke partners op te stellen.* *b) Het college te verzoeken om deze Nota Verbonden Partijen en maatschappelijke partners in september 2017 voor te leggen aan de raad.* *c) De raad adviseert uiterlijk maart 2018 aan de gemeenteraad die na de verkiezingen in maart 2018 wordt geïnstalleerd over de wenselijkheid om de Nota Verbonden Partijen en maatschappelijke partners op te nemen als paragraaf of paragrafen in de programmabegroting.* *d) De Auditcommissie klankbord en rapporteur laten zijn voor de uitwerking van de nota, de samenwerkingswijzer en de daarbij horende formats voor rapportage aan de raad.* - Aan de uitwerking van een afwegingskader is invulling gegeven: door de ontwikkeling van de Nota Verbonden Partijen en een paragraaf in de programmabegroting van Wijchen over deze partijen. - Er is geen expliciete visie op de doorontwikkeling van Munitax bepaald door het college.
Aanbeveling ontwikkeling meerjarig perspectief voor samenwerking	Verzoek als raad het college om een meerjarig perspectief voor de samenwerking te schetsen.	- De raad heeft ingestemd met deze aanbeveling op 3/11/2016 op het moment dat middels een beslisnota de aanbevelingen van het evaluatierapport voorlagen in de raad. De raad heeft het college niet nog eens expliciet gevraagd om een meerjarig perspectief voor de samenwerking Munitax te schetsen. - Er is geen meerjarig perspectief geschetst of evaluatie geweest door het college wat betreft nieuwe partners, taken en verzorgingsgebied en wijzigingen in samenwerking ten aanzien van het juridische construct.
Aanbeveling afspraken informatie-voorziening	Maak als gemeenteraad afspraken met het college over de informatievoorziening over de (realisatie doelstellingen) belastingsamenwerking.	- De raad heeft ingestemd met deze aanbeveling op 3/11/2016 op het moment dat middels een beslisnota de aanbevelingen van het evaluatierapport voorlagen in de raad. - Met de ontwikkeling en vaststelling van een Nota Verbonden Partijen en het aanwijzen van een formeel toezichtskader in 2018, is een eerste stap gezet in de formalisering van concrete afspraken voor sturing van en toezicht op de gemeenschappelijke regeling Munitax. Concrete maatwerkafspraken voor het sturen van en toezichthouden op de centrumgemeenteconstructie Munitax – waarbij gemeente Beuningen als centrumgemeente geen verbonden partij is – ontbreken. - De voorbije vijf jaar is de informatievoorziening van Munitax richting Wijchen naar tevredenheid verbeterd. De gemeenschap-pelijke regeling, DVO en nu ook de verbeterde informatiestroom zorgen ervoor dat het college van Wijchen nu beter geïnformeerd invulling kan geven aan de bestuurlijke rol op afstand. - Ambtelijk gezien is men in algemene zin tevreden over de onderlinge afstemming en informatiestroom tussen Munitax en de gemeente Wijchen, al zijn er nog mogelijkheden voor verbetering.
Aanbeveling afspraken grip belasting-samenwerking	Maak als raadsleden onderlinge werkafspraken over het houden van grip over de belastingsamenwerking.	- Er werden geen concrete onderlinge werkafspraken gemaakt over het houden van grip op de belastingsamenwerking door raadsleden. - Conform wettelijke kaders én afspraken in de DVO vervult de raad een rol op afstand ten opzichte van belastingsamenwerking Munitax. De informatievoorziening richting raad is conform deze afspraken ingericht. Er bestaat en gemêleerd beeld binnen de raad over de informatievoorziening

[1] *Op basis van de gegevens uitvraag is moeilijk te bepalen in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbeveling om als raad het college te verzoeken om voor andere bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren én om per samenwerkingsverband een visie op doorontwikkeling te formuleren. Dit onderzoek laat wel zien dat hoewel er geen algemene visie op interbestuurlijke samenwerking door de raad is geformuleerd en op bestuurlijk en ambtelijk niveau met partners in de regio gesproken wordt over samenwerking in de regio.*

		en de mate waarin de raad hierop kan sturen en toezien. Variërend van te beperkt naar te veel.

Tabel 1. Vergelijkend overzicht stand van zaken aanbevelingen doelbereik, governance, informatievoorziening en sturing belastingsamenwerking 2016-2021

3.2 Aanbevelingen

We concludeerden in voorgaande paragraaf dat Munitax goed presteert en dat de samenwerking tussen Munitax en de gemeente Wijchen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Maar ook dat er mogelijkheden voor verdere ontwikkeling zijn. Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt de RKC tot onderstaande vier aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen de belangrijkste stappen die op basis van voorliggend rapport gezet zouden moeten worden voor de verdere doorontwikkeling van de belastingsamenwerking tussen Munitax en de gemeente Wijchen én in het bijzonder de versterking van de rol van de raad van Wijchen bij samenwerking.

Aanbeveling 1: Balanceren tussen vertrouwen en controle binnen kaders samenwerkingsconstruct

Voorliggend onderzoek laat zien dat de prestaties én de afwezigheid van wijzigingen in het samenwerkingsverband geen aanleiding vormen om het centrumgemeenteconstruct te herzien. Ook al worden er vragen gesteld over de passendheid ervan voor het doel van de samenwerking. De vragen zijn veelal gelegen in de behoefte aan een duidelijke rolverdeling van samenwerkingspartners én het houden van grip op de samenwerking. Dit daar het college, de ambtelijke organisatie en de raad van de gemeente Wijchen op afstand staan van de centrumgemeente met Munitax als uitvoerend orgaan. Een behoefte die aanwezig is bij partijen in ieder samenwerkingsconstruct waarin verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken worden gedeeld met anderen en de autonomie van de eigen organisatie verandert/ afneemt. Hoewel het ten alle tijden van belang is kritisch te kijken naar de wijze waarop je formeel bent georganiseerd, moet er niet lichtzinnig gedacht worden over een herziening van een samenwerkingsconstruct. Niet alleen omdat dit vraagt om een goede afstemming tussen samenwerkingspartners en hier kosten aan verbonden zijn, maar vooral omdat ieder samenwerkingsconstruct voor- en nadelen heeft. Het is in het dagelijkse gebruik van een construct dat de functionaliteit ervan tot uitdrukking komt. Dit vraagt om continue aandacht voor en een gezamenlijk gesprek over het werken binnen de kaders van het construct en het zoeken naar mogelijkheden om dit construct goed uit te nutten als samenwerkingspartners. Met aandacht voor de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken, werkprocessen en samenstelling samenwerking: bestuurlijk, ambtelijk en als raden.

Dit onderzoek laat zien dat gedurende de looptijd van de samenwerking, de rolverdeling tussen verschillende spelers verbonden aan de belastingsamenwerking Munitax, zich heeft uitgekristalliseerd. Én dat men in toenemende mate een balans weet te vinden tussen het werken met vertrouwen en controle. De uitdaging voor Munitax en de gemeente Wijchen is om continue in gesprek te blijven over en te werken aan de wijze waarop beide partijen (samen) invulling geven aan de samenwerking binnen de kaders van het samenwerkingsconstruct. En daarbij voortdurend (af te stemmen hoe) te balanceren tussen het werken met vertrouwen en controle.

Aanbeveling 2: Ga als raad en college in gesprek over de mate van grip raad en het toezichtsarrangement

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat er behoefte is om in gesprek te gaan over de rol van de raad ten aanzien van de samenwerking, de mate van grip en het daarbij horende toezichtsarrangement en het soort informatievoorziening. Deze samenwerking heeft weliswaar het label toezichtsarrangement Basis gekregen als één van de categorieën binnen de Nota Verbonden Partijen. Maar er zijn geen maatwerkafspraken gemaakt over hoe hier precies invulling aan te geven en wat dit betekent voor de rol van de raad ten aanzien van het samenwerkingsverband Munitax. Het gesprek over de wijze waarop invulling te geven aan de sturing van en toezicht op samenwerkingsverbanden is van belang voor élk samenwerkingsverband met externe spelers. Maar afwijkende regelingen zoals Munitax, waarbij officieel geen sprake is van een verbonden partij, is deze afstemming over maatwerkafspraken des te belangrijker. Het is dus aan te bevelen om als raad in afstemming met het college en Munitax te bespreken wat de positie van de raad is ten opzichte van belastingsamenwerking

Munitax (en andere samenwerkingsverbanden) en hoe hier invulling aan te geven. Met aandacht voor de wijze waarop grip te houden en het spanningsveld tussen het werken met grip en vertrouwen.[2][3]

Aanbeveling 3: Opvolging aanbevelingen evaluatierapport 2016

In 2016 zijn bestuurlijk de aanbevelingen in het evaluatierapport bekrachtigd. Ten tijde van dit onderzoek is gebleken dat deze aanbevelingen in beperkte mate concreet zijn opgepakt. Het verdient aanbeveling om anno 2022 te bepalen of en op welke wijze er opvolging gegeven moet worden aan deze aanbevelingen. Op initiatief van de raad en in samenspraak met de verschillende betrokken partijen. Het betreft hier vooral de volgende (openstaande) aanbevelingen voor Munitax maar ook voor samenwerking in algemene zin (zie ook tabel 1 voor een totaal overzicht van alle aanbevelingen):

- (Verzoek als raad het college in samenwerking met Munitax) de doelstellingen van samenwerking te concretiseren en monitoren.
- (Verzoek als raad het college in samenwerking met Munitax) te komen tot een meerjarig perspectief voor samenwerking.
- Stel als raad een algemene visie op interbestuurlijke samenwerking op.

Aanbeveling 4: Maak toegankelijke afspraken over opvolging aanbevelingen onderzoek

Maak als raad afspraken (met de RKC) over de wijze waarop wordt toegezien op de opvolging van aanbevelingen uit dit rapport. Het is niet nodig om een uitgebreid instrumentarium op te tuigen. Kies voor een laagdrempelige aanpak. Bijvoorbeeld een aanpak waarbij de griffie of een commissie namens de raad een jaar na het verschijnen van het rapport bij ambtelijke en/of bestuurlijke contactpersonen informeert naar de meest actuele stand van zaken. Deze informatie kan vervolgens gedeeld worden met een (deel van de) raad. Deze aanbeveling geldt niet alleen voor voorliggend onderzoek dat is toegespitst op samenwerkingsverband Munitax, maar ook andere onderzoeken. Een alternatieve vorm van monitoring zou ook kunnen zijn dat de raad ervoor kiest enkele onderzoeken op het gebied van samenwerking over grenzen te markeren als te volgen leercases. De keuze om de voltallige raad of een afvaardiging daarvan (bijvoorbeeld in de vorm van een commissie) te laten meekijken met diverse leercases kan een antwoord zijn op de behoefte aan meer grip bij (een deel van) de Wijchense raad op samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen in algemene zin. Een sentiment wat landelijk onder raadsleden leeft.

[2] Hieronder enkele vragen die kunnen helpen bij het bepalen van positie raad ten opzichte van samenwerkingsverbanden (GR'en):
- *Waarom wil je als raad taken in een samenwerkingsverband uitvoeren? Wat is de visie op de identiteit van de samenwerking?*
- *Welke positie heeft de gemeenteraad in het speelveld van de samenwerking, in het bijzonder in de gemeenschappelijke regeling?*
- *Op welke wijze wil je sturen en invloed op de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling uitoefenen?*
- *Hoe wil je als gemeenteraad toetsen en controleren of dat wat is afgesproken ook wordt uitgevoerd in de gemeenschappelijke regeling?*
- *Hoe houd je als gemeenteraad zicht op risico's in de gemeenschappelijke regeling en welke voorwaarden moeten worden vervuld als je de regeling wilt beëindigen?*

Gevonden op website VNG: Meer grip op regionale samenwerking | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (3 mei 2021).

[3] Om de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden te versterken, kan ook worden gekeken naar instrumenten die de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt zoals vastgesteld door de Eerste Kamer in december 2021: mogelijkheid tot het instellen van een regionale adviescommissie (kaderstellende rol), actieve informatieplicht van het bestuur van de GR richting de raad (informatievoorziening), mogelijkheid tot opstellen regionale onderzoekscommissie (controlerende rol).

Bestuurlijke reactie

Gemeente Wijchen

Rekenkamercommissie
gemeente Wijchen Postbus 9000
6600HA Wijchen

contactpersoon
Raoul van Orsouw
t 088 432 71 90

Datum 24 maart 2022
Onderwerp Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport nazorgonderzoek Munitax
Verzonden

ons kenmerk
Z/22/076191

Geachte Rekenkamercommissie,

In het kader van het nazorgonderzoek naar Munitax, heeft de Rekenkamercommissie haar onderzoeksrapport opgeleverd en het College gevraagd hierop te reageren.
Het College dankt de RKC voor een helder onderzoeksrapportage en neemt kennis van de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies
Het college onderschrijft de hoofdconclusies van het nazorgonderzoek, waarbij:

1. De RKC concludeert dat de aanbevelingen in beperkte mate zijn opgepakt, maar dat Munitax en de sturing daarop door de organisatie, het college en de raad van de gemeente Wijchen zich op een positieve manier zijn ontwikkeld.
2. Ten opzichte van 2016 positieve resultaten zijn geboekt op het gebied van de 4 K's (kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en krachtige samenwerking in de regio), de informatievoorziening én het samenspel tussen Munitax en de gemeente Wijchen binnen de gekozen centrumgemeenteregeling en de bijbehorende Dienstverlenings-overeenkomst (bestuurlijk, ambtelijk en raad).
3. De verschillende spelers binnen deze samenwerking gedurende de looptijd van de samenwerking meer een balans gevonden in het hanteren van het spanningsveld tussen grip houden en vertrouwen.
4. Meerdere externe ontwikkelingen maken dat de verdere professionalisering van Munitax kwetsbaar blijft en dat ook kosten zullen toenemen als gevolg daarvan. Dit beeld is overigens bij meer Verbonden partijen waarneembaar.
5. Dat er nog ruimte bestaat voor verbetering als het gaat om de ambtelijke afstemming maar dat de informatievoorziening aan de gemeente Wijchen duidelijk verbeterd is.

Het College is verheugd met het feit dat de Nota Verbonden partijen, als algemeen afwegingskader, heeft geleid tot een professionaliseringsslag.
Dat centrumgemeenten daarbij niet worden gezien als Verbonden partijen is, op grond van de literatuur[1] betwistbaar.

[1] Zie daarvoor: Grip op bestuurlijke samenwerking, vereniging van griffiers, p.14-16
De kern van een bestuurlijke samenwerking is dat beleidsbepaling of taakuitvoering op een Publiek vraagstuk plaatsvindt door middel van samenwerking tussen uitsluitend overheden.
Dat kan in een: afstemmingssamenwerking, netwerkconstructie of zelfstandige organisatie.

1

De Nota Verbonden Partijen van de gemeente Wijchen heeft tot doel meer grip te krijgen op bestuurlijke samenwerkingen in het algemeen. Vanuit die gedachte hoort de centrumgemeenteconstructie Munitax daar dus bij.

Aanbevelingen
De Nota Verbonden Partijen en ook het gemêleerde beeld bij de Raad over de informatievoorziening voor de kaderstellende en controlerende rol van de Raad, brengt het College naar de aanbevelingen.

De Nota Verbonden Partijen heeft tot doel gehad:
1. Meer grip te krijgen op bestuurlijke samenwerking vanuit de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.
2. De bestuurlijke aandacht toe te spitsen op die verbonden partijen die een hoger risicoprofiel in zich dragen.

Het risicoprofiel van Munitax heeft ertoe geleid dat Munitax in het toezicht arrangement 'basis' is opgenomen. In het toezicht arrangement 'basis' zijn (maatwerk)afspraken opgenomen over hoe met betreffende (basis) bestuurlijke samenwerkingen wordt omgegaan. De afspraken staan in bijlage 5 van de Nota Verbonden Partijen beschreven. Deze (maatwerk)afspraken gelden voor Munitax.

Aanbeveling 2, waarbij de Raad en het College in gesprek zouden moeten gaan over de mate van grip van de Raad en het toezicht arrangement, onderschrijft het College dan ook niet.
Additionele afspraken maken over afzonderlijke bestuurlijke samenwerkingen doet afbreuk aan de kracht van de Nota Verbonden Partijen als (totaal) beleidskader voor het omgaan met alle bestuurlijke samenwerkingen.
Het laatste mede ook om de bestuurlijke aandacht (gegeven de bestuurlijke drukte) juist toe te kunnen spitsen op Verbonden partijen met een hoog risicoprofiel.
In de tweede helft van 2022 gaan we over tot de evaluatie van de Nota Verbonden Partijen.

Voor de aanbevelingen 3 en 4, waarbij nog openstaande aanbevelingen uit het eerdere onderzoek van 2016 en de aanbevelingen uit onderhavig onderzoek zouden moeten worden gemonitord, verwijst het College naar de hoofdconclusie uit dit rapport (p.14):
"We concluderen dat Munitax goed presteert en dat de samenwerking tussen Munitax en de gemeente Wijchen een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Maar ook dat er mogelijkheden voor verdere ontwikkeling zijn".

Het College maakt de Raad attent op het werken vanuit de bedoeling, dat de voorgenomen doelstelling in samenwerking met en prestaties van Munitax grotendeels is gerealiseerd, dat er altijd ruimte is voor ontwikkeling en dat extra inspanningen altijd gepaard gaan met de inzet van extra middelen.

Met vriendelijke groet, burgemeester en wethouders

drs. R. Boer
gemeentesecretaris

M. van Beek
burgemeester

Bij de netwerkconstructie ontstaat geen nieuwe organisatie of nieuw orgaan, maar gaat een deelnemer een bepaalde taak voor een of meerdere andere gemeenten uitoefenen.
Voorbeelden zijn: centrumregelingen of dienstverleningsovereenkomsten.

2

Nota van bevindingen

4

Bevindingen onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksbevindingen beschreven.

4. Bevindingen onderzoek

4.1 Inleiding

In 2016 werd belastingsamenwerking Munitax onderzocht. Ten tijde van deze evaluatie ontbraken concrete doelstellingen en een heldere nulmeting van de motieven die ten grondslag liggen aan de belastingsamenwerking: zijnde verminderen kwetsbaarheid, verminderen kosten, verhogen kwaliteit en stimuleren krachtige samenwerking in de regio. Op basis van beschikbare informatie is destijds door de RKC Wijchen een operationalisering van de initiële motieven voor samenwerking gemaakt waardoor uitgespraken gedaan konden worden over de mate van vermindering kwetsbaarheid, kostenreductie en verbetering kwaliteit (ook wel doelbereik). Ook werden de governance, informatievoorziening en sturing van de samenwerking in beeld gebracht. Hoewel feitelijke toetsing van op voorhand gestelde doelen beperkt mogelijk was, werden in het rapport diverse conclusies getrokken.

Zo werd er geconcludeerd dat er in beperkte mate sprake was van ontwikkeling op het gebied van kostenreductie, vermindering kwetsbaarheid en verbetering kwaliteit. Het dienen als vliegwiel voor krachtige samenwerking werd niet gerealiseerd. Verklaring voor deze beperkte ontwikkeling van de 4 k's was de focus op de inrichting van de samenwerking en de harmonisatie van de taakuitvoering (in de initiële fase van de samenwerking). Daarnaast werden in het rapport kanttekeningen geplaatst bij het niveau en het moment van informatievoorziening (vooral richting raad Wijchen). Door de beperkte informatievoorziening aan de raad en het ontbreken van een kader voor informatievoorziening, was de raad beperkt in staat om te controleren. En er werd opgemerkt dat de er sprake was van een diffuse aansturing van het samenwerkingsconstruct met onduidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden door de combinatie van het formele juridische construct en lokale afspraken. Echter, de gemeenschappelijke regeling (hierna GR) en de DVO boden ten tijde van het onderzoek voldoende kaders voor reguliere taakuitvoering. En de ambtelijke sturing en betrokkenheid waren op het goede niveau.

In voorliggend hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkeling samenwerkingsverband Munitax sinds 2016 heeft doorgemaakt. De stand van zaken anno 2021 wordt daarbij afgezet tegen de in eind 2016 gestelde diagnose van de aspecten kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid, kracht regionale samenwerking, governance, informatievoorziening en sturing. Paragraaf 4.2 bevat een nadere uitwerking van de ontwikkeling van het doelbereik: kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en kracht regionale samenwerking. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de governancestructuur, informatievoorziening en sturing anno 2021.

4.2 Ontwikkeling doelbereik

Uit voorliggend onderzoek komt naar voren dat er sinds de oprichting van de samenwerking in 2010 én de vaststelling van voorgaand evaluatieonderzoek (2016), geen fundamentele nieuwe concrete doelstellingen aan Munitax zijn meegegeven op het gebied van kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit (van uitvoering[4]) en kracht van samenwerking in de regio. Dit ondanks het advies van de RKC aan het college om – in samenspraak met Munitax – samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren.

Enkel op het gebied van kwaliteit zijn concrete indicatoren beschreven in de DVO. De kwaliteitsindicatoren in de DVO van 2021[5] zijn vrijwel identiek aan de indicatoren zoals beschreven in de DVO van 2016. Daarom wordt de ontwikkeling van kwetsbaarheid, kosten, kwaliteit en kracht van samenwerking in de regio in de periode 2016-2021 in voorliggende rapportage afgezet tegen de nulmeting anno 2016 zoals beschreven in voorgaand onderzoek. Hierbij zijn de doelen op eenzelfde wijze geoperationaliseerd als in voorgaand onderzoek.

[4] De kwaliteit van dienstverlening van Munitax aan de gemeente Wijchen (bestuurlijk, ambtelijk en aan raad) wordt beschreven in de paragraaf kwaliteit informatievoorziening en sturing.
[5] Dit geldt ook voor de DVO van 2022.

Doelen belastingsamenwerking Munitax:

1. Het verminderen van de kwetsbaarheid en overeenkomstig het vergroten van de continuïteit van de organisatie;
2. Het verhogen van de kwaliteit van uitvoering;
3. Het verlagen van kosten, of ten minste ‘minder meerkosten’ (beperken van kostenstijging bij toenemende kwaliteit en belastingopbrengsten);
4. Het realiseren van een vliegwiel voor krachtige regionale samenwerking.

4.2.1 Ontwikkeling kwetsbaarheid

Gedurende dit onderzoek werd zichtbaar dat de kwetsbaarheid de voorbije vijf jaar is afgenomen. In de eerste periode was er sprake van een toename van de kwetsbaarheid (namelijk van 2018 t/m 2020), maar vervolgens nam deze af. Met deze afname werd uiteindelijk de dalende lijn van kwetsbaarheid in voorgaande periode (2010 -2016) voortgezet en de initiële doelstelling om de kwetsbaarheid te verminderen verwezenlijkt.

Hieronder een nadere uitwerking van het doelbereik kwetsbaarheid aan de hand van de twee indicatoren kwantitatieve kwetsbaarheid en kwalitatieve kwetsbaarheid die als vanzelfsprekend verband met elkaar houden. Dit op basis van de documenten die zijn bestudeerd en de gesprekken die zijn gevoerd gedurende het onderzoek binnen de gemeente Wijchen, de gemeente Beuningen en Munitax.

Indicatoren kwetsbaarheid:

- **Kwantitatieve kwetsbaarheid**: het aantal medewerkers en de mate waarin bij uitval van een medewerker die door vakgenoten met soortgelijke kennis en ervaring (tijdelijk) kan worden overgenomen. Primair wordt kwantitatieve kwetsbaarheid van de formatie afgemeten aan het aantal fte. Daarnaast wordt binnen dit onderzoek gekeken naar de mate van vervangbaarheid (binnen en tussen taakvelden) en de omvang van inhuur capaciteit als indicatoren voor kwantitatieve kwetsbaarheid.
- **Kwalitatieve kwetsbaarheid**: mate waarin binnen het beschikbare personeelsbestand specifieke kennis en expertise kan worden aangenomen en onderhouden. Concreet behelst dit de omvang van ingehuurde expertise, ontbrekende kennis/kunde en mate van zelfsturing van het team.

Vermindering kwantitatieve kwetsbaarheid

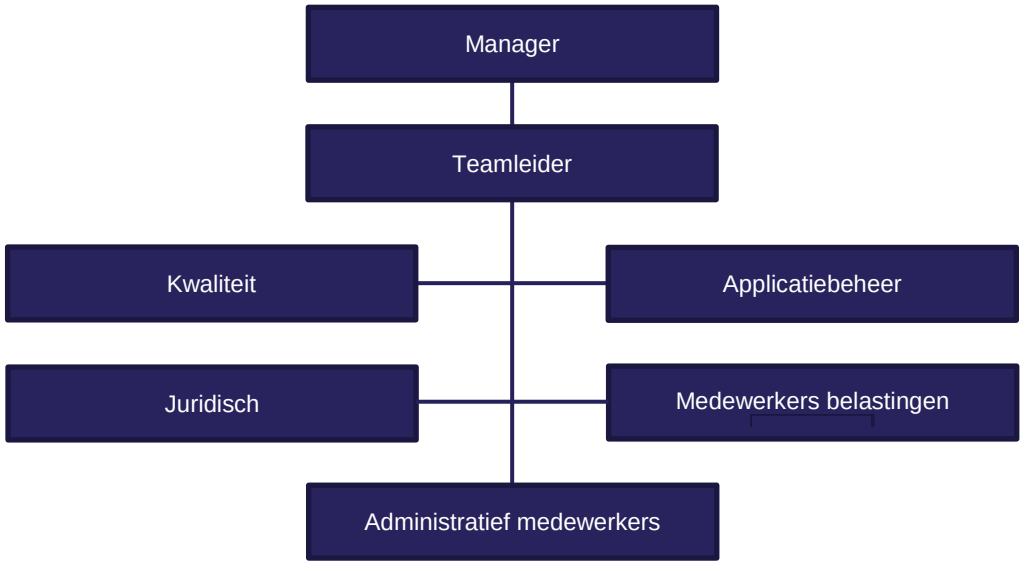
Op basis van een gegevensuitvraag bij Munitax is een beeld opgemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van de kwantiteit van het personeelsbestand van de belastingsamenwerking. De ontwikkeling van de totale omvang van de formatie van de belastingsamenwerking ziet er als volgt uit. De aantallen zijn inclusief management, tijdelijke medewerkers en vacatureruimte vermeld.

Datum	Omvang fte
2016 medio: ten tijde voorgaand onderzoek	17,1
2017	18,6
2018	18,6
2019: door de reorganisatie in 2017 is het aantal fte in 2019 gestegen	20,4
2020	20,4
2021: * tijdelijke uitbreiding aantal fte (t/m 2023)	Van 20,4 naar 23,5

Tabel 2. Ontwikkeling omvang formatie belastingsamenwerking Munitax

In eerste instantie is het aantal fte in 2017 en 2018 gelijk gebleven. Door de reorganisatie in 2017 is in 2019 het aantal fte met 1,8 gestegen naar 20,4 fte. In 2021 werd het aantal fte tijdelijk (tot en met 2023) met 3,1 uitgebreid naar 23,5 fte. De uitbreiding heeft als doel om tegemoet te komen aan het capaciteitstekort als gevolg van de toename van het aantal bezwaarschriften, digitalisering en wijziging werkprocessen grotendeels ingegeven door ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Directe aanleiding voor deze tijdelijke uitbreiding is de evaluatie die in 2020 (zoals toegezegd) door Munitax werd uitgevoerd naar de capaciteit van Munitax in het licht van de reorganisatie van 2017. Een reorganisatie waarbij de opbouw van de organisatie is aangepakt door de structuur platter te maken (zonder senioren), meer nadruk te leggen op kwaliteit met kwaliteitsfuncties en met

een uitbreiding van het aantal fte. De evaluatie van 2020 bood de mogelijkheid om de reorganisatie én gelijktijdig de toegenomen werkzaamheden als gevolg van maatschappelijke en wettelijke ontwikkelingen, onder de loep te nemen.



Figuur 2. Organogram Munitax 2022

Met de reorganisatie van Munitax in 2017 – die in het teken stond van het platter maken van de structuur, toegenomen aandacht voor kwaliteit(sfuncties) en een uitbreiding van het aantal fte – werd gekozen voor medewerkers met een generalistisch profiel. In te zetten op verschillende werkvelden. Daar waar bij aanvang van de samenwerking in 2009 het werk specialistisch van aard was en de mate van vervangbaarheid (binnen en tussen taakvelden) beperkt was, is in de periode 2017-2021 deze kwetsbaarheid verminderd doordat (een deel van de) medewerkers elkaar in toenemende mate kunnen vervangen. Collega's uit de verschillende werkvelden zijn breder geschoold en ondersteunen daar waar nodig andere werkvelden. Gedurende de voorbije jaren zijn deze medewerkers gegroeid in het uitoefenen van de (nieuwe) brede functie én in de toepassing van processen en uitnutting van systemen. Werkenderwijs zijn deze medewerkers beter in staat hun taak (en evt. dat van andere werkvelden) te vervullen en daar waar nodig werk van een ander op te vangen.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat Munitax een lange tijd heeft geleund op externe inhuur voor de uitvoering van taken. De stijging in kosten nam in de periode 2018-2020 exponentieel toe als gevolg van een capaciteitstekort. Hierdoor werd de organisatie meer in plaats van minder afhankelijk van derden. Dit terwijl een vermindering juist als een (sub)doel van de samenwerking werd gezien. In de jaren ná de reorganisatie – en in het bijzonder in de periode 2018-2020 – werd door Munitax meer ingehuurd als oplossing voor het capaciteitstekort veroorzaakt door de toenemende werkvoorraad en langdurige ziekte van enkele medewerkers. Het tekort betrof vooral werkvelden op het gebied van WOZ-gegevens, namelijk: 0,5 fte medewerker belastingen (WOZ), 1,8 fte juridisch medewerker en 0,8 fte formatie taxateur. Met de keuze voor de tijdelijke uitbreiding van het aantal fte per 2021, is een stevige daling van de externe inhuur te zien waardoor Munitax de uitvoering weer meer in eigen beheer heeft.

Datum	Inhuur derden
2017	253.659,82
2018	372.236,55
2019	347.972,00
2020 begroot *(Bron: meerjarenbegroting 2021-2024)*	164.480,00
2021 begroot *(Bron: meerjarenbegroting 2021-2024)*	62.163,00

Tabel 3. Ontwikkeling externe inhuur belastingsamenwerking Munitax

Daarnaast moet worden opgemerkt, dat hoewel er veel aandacht uitging naar de digitalisering van het heffen van belastingen, de verwachte afname van het aantal benodigde fte (vooralsnog) niet blijkt te kloppen. De digitalisering zorgt niet alleen voor meer geautomatiseerde processen, maar vraagt in eerste instantie juist meer om maatwerk en inzet van medewerkers. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat men gaandeweg het samenwerkingsproces steeds gerichter de digitale werkomgeving kan uitnutten. Dit zou op termijn voor een vermindering van de lastendruk kunnen verzorgen.

Vermindering kwalitatieve kwetsbaarheid

In 2017 is Munitax gereorganiseerd met aandacht voor een plattere structuur en meer zelfsturing, de ontwikkeling van een personeelsbestand met een meer generalistisch profiel, expliciete aandacht voor kwaliteit(sfuncties) en een uitbreiding van het aantal fte. Uit de gesprekken kwam naar voren dat hierdoor het personeel bij Munitax een meer generalistisch profiel heeft ontwikkeld en er sprake is van een hogere mate van vervangbaarheid.

Echter, de onderbezetting als gevolg van de uitstroom van pensioengerechtigden en langdurig ziek personeel maakten Munitax juist weer kwetsbaarder. Zeker gezien de toegenomen werkvoorraad door externe ontwikkelingen. Daarbij komt dat Munitax (net zoals andere lokale overheidsinstellingen) wordt geconfronteerd met een krappe arbeidsmarkt waarbij het een uitdaging is om als organisatie nieuwe mensen aan je te binden met een breed profiel. De onderbezetting was aanleiding voor Munitax om externen in te huren (vooral in de periode 2018-2020). Maar ook om het aantal fte uit te breiden: structureel in 2017 (1,8 fte) en tijdelijk in 2021-2023 (3,1 fte). In 2021 in het bijzonder op het gebied van WOZ-gegevens (0,5 fte medewerker belastingen (WOZ), 1,8 fte juridisch medewerker en 0,8 fte formatie taxateur).

Beelden uit gesprekken

Het merendeel van de respondenten binnen Munitax en de gemeente Wijchen ervaart overall een afname van de kwetsbaarheid van Munitax door de wijze waarop Munitax de afgelopen jaren wordt bemenst: met generalistische profielen en een hoge mate van vervangbaarheid. Echter een deel van de respondenten voorziet juist ook een continuering van de kwetsbaarheid door het tijdelijke karakter van de toekenning van 3,1 fte voor de periode 2021-2023. Zeker in een tijd waarin de werkvoorraad is toegenomen als gevolg van externe ontwikkelingen. Ook wordt de vooralsnog aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt als risicovol ervaren.

4.2.2 Ontwikkeling kosten

In dit onderzoek komt naar voren dat de kosten van het samenwerkingsverband Munitax de afgelopen vijf jaar zijn gestegen. Voor Munitax en daarmee ook voor de deelnemende gemeenten zoals de gemeente Wijchen. De kosten voor de gemeente Wijchen na verrekening (op basis van de verrekensleutel) zijn in vijf jaar tijd met circa 23 procent gestegen. Deze stijging van de kosten staat haaks op de initiële doelstelling van het samenwerkingsverband om juist kosten te reduceren. Echter in dit verband moet wel worden opgemerkt dat de stijging (grotendeels) verklaard kan worden door externe en autonome ontwikkelingen. Het betreft daarmee kosten waar Wijchen ook bij een taakuitvoering in eigen beheer mee te maken had gekregen.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de kostenontwikkeling en duiding van onderliggende oorzaken. Ook zetten we de kosten per inwoner van Wijchen af tegen vergelijkbare gemeenten die eveneens de taakuitvoering hebben belegd bij belastingsamenwerkingen.

De aanbeveling uit het evaluatieonderzoek van 2016 om samenwerkingsdoelstellingen op het gebied van kosten te concretiseren, is niet opgepakt. We richten ons daarom op onderstaande twee indicatoren om de ontwikkeling van de kosten in kaart te brengen:

Indicatoren kosten:

- Uitvoeringskosten: kosten (per gewogen object).
- Kosten per inwoner afgezet tegen vergelijkbare gemeenten (benchmark).

Stijging uitvoeringskosten door landelijke ontwikkelingen

Om een beeld te schetsen van de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in de afgelopen vijf jaar, is in onderstaand overzicht de ontwikkeling van de begrote deelnemersbijdrage van Wijchen per gewogen object in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat de begrote lasten met circa 23 procent zijn gestegen in de periode 2017-2021.

Jaar	Bijdrage per gewogen object

2017	29,19
2018	30,87
2019	34,04
2020	35,01
2021	36,13

*Tabel 4. Ontwikkeling begrote deelnemersbijdrage van Wijchen per gewogen object (*Bron: begrotingen Munitax)

Dit is een aanzienlijke stijging. Deze wordt echter grotendeels verklaard door autonome ontwikkelingen. Aan de kostenstijging liggen namelijk de drie onderstaande oorzaken aan ten grondslag:

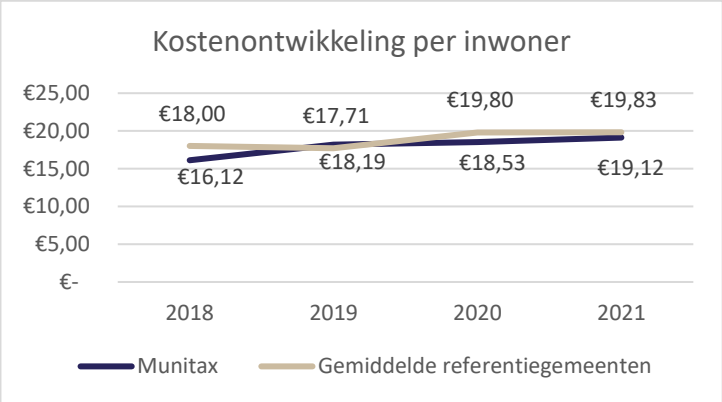
- Noodzaak tot aansluiting ICT-omgeving op landelijke vereisten;
- Noodzaak tot aansluiting bij transitie taxeren op BAG-oppervlakte;
- Stijgend aantal bezwaren en beroepsschriften in algemene zin en van 'no cure no pay' bureaus in het bijzonder. No cure, no pay bureau's drijven proceskosten op doordat de afhandeling van deze bezwaarschriften volgens Munitax ongeveer drie keer zo veel behandelingstijd vragen en daarmee zorgen voor een toename van proceskosten en vragen om additionele capaciteit. Zo blijkt ook uit onderzoek van Munitax naar dit thema.

Kosten per inwoner Wijchen lager in vergelijking met 'soortgelijke' belastingsamenwerkingen

In onderstaand overzicht zijn de kosten per inwoner van Wijchen afgezet tegen de kosten per inwoner die worden gemaakt door gemeenten voor de taakuitvoering van de belastingsamenwerking. We kijken hierbij naar respectievelijk de volgende vier belastingsamenwerkingen:

- Belastingsamenwerking Oost-Brabant
- Belastingsamenwerking West-Brabant
- Belastingsamenwerking Rivierenland
- Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid

Dit doen we in meerjarig perspectief om zodoende ook uitspraken te kunnen doen over de vraag in hoeverre de kostenontwikkeling bij Munitax in lijn is met deze samenwerkingsverbanden. Deze samenwerkingsverbanden kennen immers dezelfde kosten opdrijvende ontwikkelingen.



Figuur 3. Benchmark kostenontwikkeling per inwoner

Uit de figuur blijkt dat de kosten per inwoner van Munitax, met uitzondering van 2019, ieder jaar lager zijn dan het gemiddelde van de referentiegroep. De stijgende lijn in de kosten van Munitax is ook te onderscheiden bij de andere gemeenten. Wel is de stijgende lijn in de lasten van Munitax in vergelijking met de andere gemeenten, enigszins afgevlakt vanaf 2019.

Beelden uit gesprekken

Het merendeel van de respondenten heeft het beeld dat de kostenstijging van het samenwerkingsverband Munitax te verklaren is door bovengenoemde landelijke ontwikkelingen. Daarmee wordt deze stijging als onvermijdelijk, logisch én legitiem ervaren. Een deel van de respondenten vindt de kostenstijging moeilijker te

beoordelen en vraagt dan ook om inzicht in de ontwikkeling van deze kosten afgezet tegen andere belastingsamenwerkingen (zie benchmark hierboven). Door alle respondenten werd hierbij meteen ook de kanttekening geplaatst dat het niet mogelijk is om te achterhalen hoe de kosten zich precies zouden hebben ontwikkeld én of de keuze om samen te gaan werken een financieel goede keuze was. Zeker omdat de kostenontwikkeling van Munitax niet los te zien valt van landelijke ontwikkelingen. Enkele respondenten stelden tijdens gesprekken de vraag of de gemeente alle belastingtaken weer in eigen beheer onder zou moeten brengen. Echter het overall beeld tijdens de gesprekken was, dat anno 2021 alle deelnemende gemeenten kosten besparen en/of niet hogere meerkosten hebben door samen te werken. Door de respondenten wordt aangenomen dat de kosten om dit als eigenstandige gemeente zelf te doen, namelijk een stuk hoger zijn.

4.2.3 Ontwikkeling kwaliteit van uitvoering

De kwaliteit van de uitvoering door Munitax is vanuit feitelijk oogpunt bezien goed te noemen. Ook wanneer wij de prestaties van Munitax op het gebied van kwaliteit spiegelen aan andere belastingsamenwerkingen is het beeld positief. De beelden over de kwaliteit van taakuitvoering van ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen zijn overwegend positief, hoewel er wel enige aandachtspunten zijn benoemd.

Hieronder volgt een nadere uitwerking van de ontwikkeling van de kwaliteit van uitvoering. Het betreft hier doelstellingen op het gebied van verhoging kwaliteit dienstverlening aan de eindgebruiker (lees inwoners en ondernemers). De kwaliteit van dienstverlening aan de gemeente Wijchen wordt in paragraaf 4.3 besproken. Bij de bespreking van de kwaliteit van uitvoering worden waar mogelijk ook de resultaten op het gebied van kwaliteit gespiegeld aan de resultaten van andere belastingsamenwerkingen.

De kwaliteitsnormen in de DVO van 2022 zijn nauwelijks gewijzigd ten opzichte van 2016[6]. We richten ons daarom op onderstaande twee indicatoren om de ontwikkeling van de kwaliteit in kaart te brengen:

Indicatoren kwaliteit uitvoering:

- Oordeel Waarderingskamer (inclusief benchmark)
- Analyse bezwaarschriften onderscheiden naar WOZ en heffen (inclusief benchmark)

Oordeel Waarderingskamer ‘positief’

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 één 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.

Munitax ontvangt sinds 2016 aaneengesloten het predicaat ‘goed’. De kwaliteit is daarmee sinds 2016 op hetzelfde (hoge) niveau gehandhaafd.

Wanneer wij dit resultaat afzetten tegen de oordelen van de Waarderingskamer over de vier andere belastingsamenwerkingen uit de benchmark[7] in de periode 2017-2021, ontstaat het volgende beeld:

Jaar	Munitax	Gemiddelde referentiegroep
2017	4	3,8

[6] Er werden twee aanvullende activiteiten en bijbehorende kwaliteitskenmerken toegevoegd, namelijk:
- Bestandsbeheer en aanslagen: aangifte toeristenbelasting: De aanschrijving voor het doen van aangifte voor de toeristenbelasting vindt plaats in december van het lopende belastingjaar.
- Betalingsherinnering: Versturen binnen 1 week na de vervaldatum van de aanslagen en 5 dagen voor de aanmaning.

[7] Referentiegroep: Belastingsamenwerking Rivierenland, Belastingsamenwerking Oost-Brabant, Belastingsamenwerking West-Brabant en Gemeentebelastingen Kennemerland-Zuid.

2018	4	3,8
2019	4	3,8
2020	4	3,8
2021	4	3,8

Tabel 5. Score Waarderingskamer

Munitax scoort daarmee de afgelopen jaren iets boven het gemiddelde van de referentiegroep.

Beoordeling verhoging kwaliteit door analyse bezwaarschriften 'positief'

Één 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 omdat de laatste jaren vaker door commerciële bureaus op basis van 'no-cure, no-pay' bezwaar wordt gemaakt tegen met name de WOZ-beschikking.

Hieronder brengen wij de ontwikkeling in het percentage WOZ-bezwaren van Wijchen in beeld. Om een beeld te geven van hoe deze ontwikkeling zich verhoudt ten opzichte van andere belastingsamenwerkingen in den lande, geven we ook inzicht in de ontwikkeling in % WOZ-bezwaren van de eerder genoemde referentiegroep. Van het percentage heffingen waren onvoldoende gegevens beschikbaar om daar ook een vergelijking met andere belastingsamenwerkingen mogelijk te maken.

Jaar	% WOZ-bezwaar Wijchen	% Bezwaar heffingen Wijchen	% WOZ-bezwaar referentiegroep*
2017	0,82%	0,48%	1,7%
2018	1,52%	0,25%	2,1%
2019	1,64%	0,14%	2,2%
2020	2,30%	0,10%	2,7%

*WOZ-bezwaren woningen

Tabel 6. Ontwikkeling percentage WOZ-bezwaren

Zoals blijkt uit het overzicht neemt het percentage WOZ-bezwaren voor zowel Wijchen als voor de referentiegroep toe. Het percentage bezwaarschriften in Wijchen ligt daarentegen wel relatief gezien lager in Wijchen dan in de referentiegroep.

In het onderstaande overzicht zetten we het aantal gegrond verklaarde WOZ-bezwaren voor Wijchen af tegen het gemiddelde van de referentiegroep in de periode 2017-2020. Hieruit blijkt dat in de jaren 2019 en 2020 het percentage gehonoreerde bezwaren ruim onder het benchmarkgemiddelde ligt.

Met dit als resultaat én het lagere bezwaarpercentage kan gesteld worden dat Munitax vanaf 2019 relatief hogere kwaliteit levert voor Wijchen in vergelijking met andere belastingsamenwerkingen.

Jaar	% gehonoreerde WOZ-bezwaren Wijchen	% gehonoreerde WOZ-bezwaren referentiegroep*
2017	61%	35,1%
2018	37,9%	34,6%
2019	29,5%	34,3%
2020	36,7%	39,0%

*WOZ-bezwaren woningen

Tabel 7. Vergelijking gegrond verklaarde WOZ-bezwaren Wijchen en referentiegroep benchmark

Beelden uit gesprekken

Overall klonk in de gesprekken het beeld door dat de kwaliteit van goed niveau is. In dit verband werd tijdens het onderzoek door respondenten vooral verwezen naar de positieve beoordeling van de Waarderingskamer.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er binnen de organisatie vragen bestaan over de kwaliteit van dienstverlening richting inwoners. Er ontbreekt inzicht in de ontwikkeling van kwaliteit dienstverlening. Één van de respondenten merkte in dit verband op niet precies te weten wat het niveau van dienstverlening aan inwoners is omdat er zo nu en dan berichten/klachten bij bestuurders binnenkomen over de mate van tijdigheid en juistheid waarmee vragen/dossiers van inwoners worden behandeld door Munitax. Het is niet voor iedereen duidelijk in hoeverre dit incidenten betreft of dat deze signalen iets zeggen over de algehele kwaliteit. Dit laatste signaal komt vooral vanuit de bestuurlijke organisatie Wijchen.

4.2.4 Ontwikkeling krachtige regionale samenwerking

De aanbeveling uit het evaluatieonderzoek van 2016 om samenwerkingsdoelstellingen op het gebied van kosten te concretiseren is niet opgepakt. Omdat het niet geconcretiseerd is in voorgaand evaluatieonderzoek en na het verschijnen van de eindrapportage in 2016, is het moeilijk om informatie te vinden en uitspraken te doen over de ontwikkeling van regionale samenwerking. Daarom in deze paragraaf een beknopte algemene beschrijving van bevindingen op het gebied van ontwikkeling samenwerking in de regio.

Sinds de oprichting van belastingsamenwerking Munitax, is de gemeente Wijchen meer samenwerkingsverbanden aangegaan (in de regio). Het is niet aan te tonen in welke mate Munitax als een vliegwiel heeft gediend voor deze samenwerking en de regio. De toegenomen samenwerking van gemeenten over hun grenzen met andere partijen (in de regio) is een ontwikkeling die we in den lande ook bij andere gemeenten terug zien. Als gevolg van de toenemende complexiteit van opgaven waar gemeenten en andere partijen voor staan en daarmee ook de noodzaak om meer samen te werken. De toename van het aantal samenwerkingsverbanden van de gemeente Wijchen met andere partijen (in de regio) is dus niet noodzakelijkerwijs het gevolg van de samenwerking Munitax.

Tijdens dit onderzoek werd zichtbaar dat in de Regio Arnhem Nijmegen – waar de gemeente Wijchen deel van uitmaakt – structureel aandacht is voor samenwerking in de regio. Het is in dit gezelschap dat wordt gesproken en een visie wordt ontwikkeld voor samenwerking in de regio.[8] Dit sluit aan bij één van de aanbevelingen in het evaluatierapport waarin een oproep wordt gedaan om (als raad weliswaar) een algemene visie op interbestuurlijke samenwerking op te stellen.

Op basis van de gegevensuitvraag in dit onderzoek is het moeilijk te bepalen of er invulling is gegeven aan de aanbeveling om per samenwerkingsverband een visie op doorontwikkeling te formuleren opdat de raad positie kan bepalen in het speelveld van interbestuurlijke samenwerking. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om als raad aan het college te verzoeken om zowel voor bestaande als toekomstige samenwerkingsverbanden de samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren.

Wat voorliggend onderzoek wel duidelijk laat zien is dat de gemeente Wijchen op het gebied van samenwerking met andere (verbonden) partijen de voorbije vijf jaar een professionaliseringsslag heeft gemaakt. In lijn met de

[8] *Zo werden in het proces voor versterking van de regionale samenwerking een discussienota regionale samenwerking, een regionale visie, een agenda voor de regio Arnhem-Nijmegen rondom diverse opgaven en een bedrijfsplan voor governance en werkwijze ontwikkeld. Aangejaagd door een stuurgroep bestaande uit een vertegenwoordiging van bestuurders uit 18 gemeenten – waaronder de gemeente Wijchen – en ondersteund door een projectteam bestaande uit medewerkers van gemeenten uit alle delen van de regio.*

aanbeveling in het evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax van 2016, is namelijk (op verzoek van de raad) inmiddels een algemeen afwegingskader opgesteld – namelijk de Nota Verbonden Partijen – voor het aangaan van nieuwe en het monitoren van bestaande samenwerkingsverbanden. Een nota met afspraken over sturing van en toezicht op samenwerking met (verbonden) partijen op basis waarvan de gemeenteraad van Wijchen beter grip op de taken heeft die de gemeente in een samenwerking uitvoert en waarbij de raad beter in staat is om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Hierover meer in paragraaf 4.3.

4.3 Ontwikkeling governancestructuur, informatievoorziening en sturing

Anno 2021 kent het samenwerkingsverband Munitax hetzelfde governance construct dan ten tijde van het evaluatieonderzoek in 2016. De *gemeenschappelijke regeling* (ook wel GR) die de gemeenten bij de start van de belastingsamenwerking zijn aangegaan, is nog altijd van kracht. In deze regeling is bepaald dat de samenwerking wordt vormgegeven in een *centrumgemeenteconstructie* en middels een *DVO* (hierna DVO). Ook het aantal deelnemers is gelijk gebleven. Wat wel veranderd is, zijn de formele afspraken over sturing van en toezicht op de belastingsamenwerking. Enerzijds door een summiere aanscherping van de informatiestroom van Munitax naar Wijchen in de DVO en verbetering van de informatievoorziening in de dagelijkse praktijk. En anderzijds binnen de gemeente Wijchen door de keuze om de samenwerking met Munitax te oormerken met het *toezichtsarrangement Basis*. Een arrangement dat deel uitmaakt van de in 2018 ontwikkelde Nota Verbonden Partijen. Daar waar in 2016 er kaders waren voor de reguliere taakuitvoering en informatievoorziening (GR en DVO), zijn er anno 2021 ook formele richtinggevende kaders voor sturing van en toezicht op de samenwerking (Nota Verbonden Partijen).

Dat neemt niet weg dat anno 2021 – ondanks de afname van onduidelijkheid over interne en externe formele verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling – bij tijd en wijle spanning wordt ervaren tussen Munitax en Wijchen (bestuurlijk en ambtelijk) én de raad ten aanzien van de samenwerking en het college van B&W. De vraag die daarbij centraal staat, is welke rol eenieder moet vervullen in de centrumregeling-constructie waar de uitvoering van belastingtaken en de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de centrumgemeente Beuningen zijn belegd. En daarmee de gemeente Wijchen (college, ambtelijke organisatie en raad) dus op afstand staat maar gelijktijdig ook sturing wil geven. Vooral bij de raad bestaan vragen over zijn formele kaderstellende en controlerende rol daar het *toezichtsarrangement Basis*, niet volledig aansluit bij de samenwerking aangezien Munitax omwille van de gekozen centrumgemeenteconstructie geen verbonden partij is. Dit zorgt voor een diffuus beeld over formele afspraken over sturing van en toezicht op de samenwerking én de feitelijke vertaling daarvan in de praktijk. De verbeterde informatiestroom in de dagelijkse praktijk richting Wijchen (college, ambtelijke organisatie en raad) heeft een positieve uitwerking op het samenspel tussen betrokken partijen.

4.3.1 Formele governancestructuur en afspraken informatievoorziening en sturing

Gemeenschappelijke regeling en centrumgemeenteconstructie als rechtsvorm gehandhaafd

Bij de oprichting van samenwerkingsverband Munitax is gekozen om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan. De gemeenschappelijke regeling van belastingsamenwerking Munitax wordt anno 2021 ook nog altijd vormgegeven als een centrumgemeenteconstructie middels een DVO. Met een centrumgemeenteconstructie in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (hierna Wgr), zijn de bevoegdheden op het gebied van de uitvoering overgedragen aan de gemeente Beuningen als centrumgemeente. Een centrumgemeente is een lichte samenwerkingsvorm. Het is een construct dat werkt op grond van mandaten die door de mandaatgevende gemeente(n) wordt verstrekt aan de mandaatontvangende gemeente (ook wel opdrachtgever en opdrachtnemer genoemd). Voor de uitvoering van de gemandateerde taken is geen aparte organisatie opgetuigd. Deze zijn ondergebracht bij de gemeenten Beuningen onder de organisatie Munitax (voorheen Belastingkantoor Beuningen).

Bovengenoemde regeling is bij de start niet getoetst aan een algemeen afwegingskader voor het aangaan van samenwerkingsververbanden. Wel is aan de voorkant een brede afweging van juridische vormen gemaakt in het Inrichtingsplan.[9] Daarbij stonden een aantal kaders centraal:

[9] *Indien wordt gekozen voor (voortzetting) samenwerking tussen gemeenten biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen het juridisch kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten. Dit maakt het mogelijk de zwaarte van het organisatorisch verband af te stemmen op de aard van de in gezamenlijkheid te behartigen taken. Mogelijke vormen voor gemeenschappelijke regeling zijn: een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een bedrijfsvoeringsorganisatie en een centrumgemeenteconstructie. Een vijfde vorm is de regeling zonder meer, maar die wordt sinds de wijziging van de Wgr in 2015 niet langer expliciet in de Wgr opgenomen. Maar juridisch gezien bestaat deze mogelijkheid voor samenwerking nog steeds op basis van artikel 1 van de Wgr.*

• Een openbaar lichaam. Dit is de 'zwaarste vorm' van een gemeenschappelijke regeling. Het openbaar lichaam is een rechtspersoon. Deze kent een eigen bestuur en kan zelfstandig handelen binnen de aan hen verstrekte mandaten en delegatie van bevoegdheden. Door de

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.

Gezien de wens om de samenwerking beleidsarm te laten zijn, werd bepaald dat de juridische vorm 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.

In het rapport werd gesteld dat de raad de keuze voor de lichte samenwerkingsvorm – centrumgemeente-constructie – niet op betekenis en passendheid heeft kunnen beoordelen. En het was dan ook één van aanbevelingen om bij wijzigingen in de samenwerking opnieuw te kijken naar dit juridische construct. De voorbije vijf jaar heeft de samenwerking zich ontwikkeld en geprofessionaliseerd maar hebben geen fundamentele wijzigingen plaatsgevonden. Er was dus geen aanleiding om het juridische construct onder de loep te nemen.

Schaalgrootte behouden

In het verleden zijn diverse afwegingen gemaakt over het aantal deelnemende partijen aan belastingsamenwerking Munitax. Hoewel vanaf de start enkele gemeenten zijn toegetreden, is men terughoudend omgegaan met het verder uitbreiden van het samenwerkingsverband. De toetreding van nieuwe partijen zou ten koste gaan van de ontwikkeling van de samenwerking door de noodzaak om eerst de basis op orde te krijgen. In de periode 2017-2021 hebben op het gebied van het aantal deelnemers geen wijzigingen plaatsgevonden zoals dit in de eerste periode (2010-2016) wel het geval was.

Ontwikkeling formele afspraken sturing en toezicht: toezichtsarrangement Nota Verbonden Partijen

Wat wel is veranderd ten opzichte van 2016, zijn de afspraken over sturing van en toezicht op de samenwerkingsverbanden zoals Munitax én in het bijzonder de rolverdeling van het college, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad van Wijchen ten aanzien van samenwerkingen met (verbonden) partijen. Door de ontwikkeling en vaststelling van een Nota Verbonden Partijen en het aanwijzen van een formeel toezichtskader in 2018 aan Munitax, is een eerste stap gezet in het formaliseren van concrete afspraken voor sturing van en toezicht op de gemeenschappelijke regeling Munitax. De Nota Verbonden Partijen werd op verzoek van de raad (middels amendement) door het college ontwikkeld naar aanleiding van één van de aanbevelingen in het evaluatierapport belastingsamenwerking Munitax (2016) om te komen tot een dergelijke nota.[10] Zeker omdat de rolverdeling tussen het college, de ambtelijke organisatie en de raad ten aanzien van de belastingsamenwerking Munitax in 2016 als diffuus werd ervaren.

In de Nota Verbonden Partijen wordt een onderscheid gemaakt tussen drie toezichtsarrangementen variërend in risicoprofiel. Iedere verbonden partij van de gemeente Wijchen heeft een risicoprofiel en hierbij horen instrumenten voor sturing en toezicht. Het toezicht kan Basis min, Basis en Basis + zijn.

Basis min	Basis	Basis +
Dit is het arrangement met de minste en lichtste sturingsinstrumenten, voor	Dit is het arrangement met een gemiddelde sturing, voor de	Dit is het arrangement met een bovengemiddelde sturing, voor de

delegatie (overdracht) van bevoegdheden wordt ook wel gesproken over 'verlengd lokaal bestuur'. Het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter).

- *Een gemeenschappelijk orgaan. Dit is een lichtere vorm van samenwerking. Het gemeenschappelijk orgaan kent een beperkte rechtspersoonlijkheid. Er is alleen een dagelijks bestuur, zodat er meer sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is.*
- *Een bedrijfsvoeringsorganisatie. Deze vorm is, net als het openbaar lichaam, een rechtspersoon. Het kan bijvoorbeeld zelfstandig contracten afsluiten en medewerkers in dienst nemen. En ook hier is sprake van mogelijke overdracht (delegatie) van bevoegdheden; ook de bedrijfsvoeringsorganisatie is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het kan dat echter alleen doen voor ondersteunende en uitvoerende taken, want het beperkt zich tot collegeregelingen. De bedrijfsvoeringsorganisatie kent in tegenstelling tot het openbaar lichaam een enkelvoudig bestuur.*
- *De centrumgemeenteconstructie. Deze constructie werkt op grond van mandaten die door de mandaatgevende gemeente(n) wordt verstrekt aan de mandaatontvangende gemeente. Voor de uitvoering van deze taken wordt geen aparte organisatie opgetuigd. Voor de belastingsamenwerking Munitax is de centrumgemeenteconstructie gekozen.*
- *De regeling zonder meer. Hierbij worden geen bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd. Het gaat om bijvoorbeeld convenanten en intentieovereenkomsten. Het is de lichtste vorm van bestuurlijke afspraken.*

[10] Op het moment dat de Nota Verbonden Partijen werd vastgesteld, was er in de gemeente Wijchen al veel gebeurd op het gebied van verbonden partijen. Zo werd de planning- en controlcyclus gestroomlijnd door de zienswijzen in hetzelfde format en op hetzelfde moment aan te bieden. En de Samenwerkingswijzer biedt informatie over de verbonden partijen. De afspraken in de Nota borduren voort op wat er al is, scherpen dit aan en geven hier een integraal beeld van. 18 7B 21660a Nota Verbonden Partijen beslisnota (4).pdf

de verbonden partijen met een laag risicoprofiel.	verbonden partijen met een gemiddeld risicoprofiel.	verbonden partijen met een hoog risicoprofiel.
Instrumenten: - Samenwerkingswijzer – P&C cyclus - Begroting en jaarverslag van de verbonden partij ter inzage - Zienswijze op de ontwerpbegroting in dit pakket gedelegeerd aan het college -Informatierecht t.a.v. het college (een informatienota aan de raad als er relevante ontwikkelingen zijn)	Instrumenten: - Samenwerkingswijzer - P&C cyclus - Begroting en jaarverslag van de verbonden partij worden uiterlijk 15 april aan gemeente aangeboden (gemeenschappelijke regelingen en stichtingen) - Zienswijze wordt behandeld in de raad - Informatieverstrekking via een informatienota aan de raad als er relevante ontwikkelingen zijn	Instrumenten: Samenwerkingswijzer - P&C cyclus - Begroting en jaarverslag van de verbonden partij worden uiterlijk 15 april aan gemeente aangeboden - Zienswijze worden behandeld in de raad - Ambtelijke ondersteuning voorafgaand aan zienswijze. Behandeling in de Raad wordt georganiseerd via informatiebijeenkomst. - Vaste en actieve informatieverstrekking via een informatienota aan de raad per kwartaal over ontwikkelingen bij verbonden partij, tenzij er niets te melden is. - Informatierecht t.a.v. het AB, DB of de voorzitter (Raadsverzoek tot het organiseren van een Informatiebijeenkomst met verbonden partij over de ontwikkelingen, eenmaal per jaar) - Raadsverzoek tot een Rekenkameronderzoek van één van de verbonden partij in dit arrangement. - Raadsverzoek tot een ambtelijke evaluatie op nut en noodzaak van één van de verbonden partij in dit arrangement. - De Raad initieert coalitievorming met andere gemeenteraden met ondersteuning van de betrokken Griffies.

Tabel 8. Toelichting toezichtsarrangement (bron Nota Verbonden Partijen, 2018)

De belastingsamenwerking Munitax valt officieel niet onder de regeling verbonden partijen, omdat het een centrumregeling betreft waarbij de gemeente Wijchen de bevoegdheden op het gebied van de uitvoering van de Wet WOZ en de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen heeft overgedragen aan de gemeente Beuningen (en in het bijzonder Munitax). Toch is het toezichtsarrangement van de belasting samenwerking sinds 2018 formeel gelabeld als ‘Basis’ op basis van een analyse van het risicoprofiel van Munitax. Het toezichtsarrangement basis bestaat daarmee formeel uit samenwerkingswijzers, P&C cyclus, begroting en jaarverslag Nota Verbonden Partijen, zienswijze raad en incidentele informatie nota’s aan raad.

Hoewel met de vaststelling van de Nota Verbonden Partijen en het toezichtarrangement Basis voor Munitax, er een kader is ontwikkeld voor de sturing van, het toezicht op en impliciet ook de informatievoorziening over de samenwerking, ontbreken concrete maatwerkafspraken voor de afwijkende centrumgemeenteconstructie Munitax waarbij gemeente Beuningen als centrumgemeente geen verbonden partij is.[11] Het evaluatieonderzoek belastingsamenwerking en de vraag van de raad over de ontwikkeling van een Nota Verbonden Partijen heeft wel een boost gegeven aan de ontwikkeling van een Nota Verbonden Partijen die de basis vormt voor sturing van en toezicht op andere samenwerkingsverbanden.

Formele rolverdeling college, ambtelijke organisatie en raad ten aanzien van Munitax

De keuze voor een centrumgemeenteconstructie, is een keuze voor de mandatering van de centrumgemeente Beuningen door deelnemende gemeenten. In de gemeenschappelijke regeling van Munitax is bepaald dat de bevoegdheid tot het nemen van besluiten voor de uitvoering van de DVO (door de bevoegde bestuursorganen van deelnemende gemeenten) is gemandateerd aan (het hoofd van) de uitvoeringsorganisatie Munitax. Ook de

[11] *In algemene zin beschikt de raad over verschillende controlerende en kaderstellende instrumenten. Drie controlerende instrumenten van raad zijn: raadsonderzoek of -enquête, interpellatiedebat, schriftelijke en mondelinge vragen. De gemeenteraad kan kaders stellen door het doen van richtinggevende uitspraken (in de vorm van moties), het sluiten van akkoorden en het vaststellen van verordeningen en de begroting. Ook valt te denken aan amendementen, budgetrecht of begrotingsrecht, initiatiefrecht.*

aansturing van het personeel en aanverwante zaken valt onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente.

De portefeuillehouders van de opdrachtgevende gemeenten hebben (formeel) geen zeggenschap ten aanzien van de organisatie en de uitvoering van de belastingtaken. In de gemeenschappelijke regeling en DVO is afgesproken dat het portefeuillehoudersoverleg de jaarrekening Munitax en begroting Munitax vaststelt. De centrumgemeente mag geen uitgaven verrichten die niet binnen de begroting zijn goedgekeurd, maar heeft wel de vrijheid om binnen de gestelde financiële kaders, uitgaven anders in te vullen. Wanneer extra uitgaven noodzakelijk zijn, wordt dit middels een begrotingswijziging aan de portefeuillehouders voorgelegd. De gemeenteraad van Wijchen stelt vervolgens de gemeentelijke begroting en de jaarrekening vast waar de samenwerking Munitax onderdeel van uitmaakt als ‘verbonden partij’. Daarmee is de wettelijk kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad verankerd in afspraken ten aanzien van belastingsamenwerking Munitax. Zij het in beperkte mate met de beperkte informatie die de raad daartoe ontvangt over Munitax maar passend bij het gekozen juridische construct.

De risico’s in de uitvoering liggen primair bij de centrumgemeente. In de DVO tussen de belastingsamenwerking en de gemeente Wijchen worden jaarlijks afspraken gemaakt over de verdeling van kosten volgens een verrekenmodel.

Beperkte aanscherping formele afspraken informatievoorziening Munitax – gemeente Wijchen

In de DVO maken Munitax en het college van B&W van Wijchen jaarlijks afspraken over de informatievoorziening aan de gemeente Wijchen. Vanuit Munitax richting Wijchen en vice versa. In de DVO zijn bepalingen opgenomen over de te leveren informatie aan het portefeuillehouderoverleg, de ambtelijke organisatie en de raad. Deze afspraken zijn nauwelijks gewijzigd in de DVO 2021 (en 2022) ten opzichte van de DVO uit 2016. Er werden enkele zinsneden over de structureel en incidenteel te leveren informatie door Munitax verwijderd[12], aangescherpt en toegevoegd (zie vetgedrukte teksten). De aanscherpingen betreffen voornamelijk nadere preciseringen van wat er wanneer exact geleverd moet worden.

[12] *Volledig verwijderde tekstpassages DVO 2016 in DVO van 2022:*

- Jaarlijks ter afstemming, voorafgaand aan de definitieve aanslagoplegging, een prognose van het definitieve kohier, de totalen aan heffingsgrondslagen per belastingsoort en het uitgevoerde controleprotocol.

- Het bedrag aan openstaande posten per belastingjaar, inclusief status binnen het invorderingsproces en ouderdomsanalyse.

Informatievoorziening Munitax – Wijchen (Dienstverleningsovereenkomst 2022)

- Per 1 maart en 1 juli van het belastingjaar een management rapportage waarin verantwoording wordt afgelegd over de gemaakte afspraken die betrekking hebben op de vastgestelde begroting en de dienstverleningsovereenkomst. Deze rapportage wordt **uiterlijk 1 april, resp. 1 september** van het jaar aan de portefeuillehouders aangeleverd. De management rapportage bevat minimaal de volgende informatie:
  - 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 voortgang van de belastingheffing en invordering in relatie tot de opbrengsten zoals berekend en vastgesteld in de begroting van de deelnemer:
    - Het bedrag aan opgelegde en nog op te leggen kohieren, per belastingsoort, inclusief de mutaties per heffingsgrondslag(en), aangevuld met een verklaring van de verschillen in relatie tot de vastgestelde opbrengsten in de begroting van de diverse gemeenten;
    - aantal ontvangen bezwaarschriften tegen de aanslagen gemeentelijke belastingen, het % afgehandelde bezwaren, het aantal gegronde en ongegronde bezwaren inclusief het bedrag aan gederfde inkomsten **en de aantallen bezwaren die respectievelijk binnen en buiten de wettelijke termijn zijn afgedaan;**
    - Aantal ontvangen bezwaarschriften tegen de vastgestelde WOZ-waarde, het % afgehandelde bezwaren, het aantal gegronde en ongegronde bezwaren inclusief het bedrag aan gederfde inkomsten;
    - Het bedrag van verminderingen van de overige heffingen op basis van mutaties binnen de belastingadministratie;
    - Het aantal ontvangen kwijtscheldingsverzoeken, het % afgehandelde verzoeken, het aantal gegronde en ongegronde besluiten, inclusief het bedrag aan gederfde inkomsten;
    - Het bedrag aan openstaande posten per belastingjaar;
    - Overzicht met de opbrengsten, verminderingen en kwijtscheldingen over het 1e kwartaal;
    - Het aantal ontvangen klachten, gesplitst in gegrond en ongegrond;
- Jaarlijks in december het bedrag aan oninbaar verklaringen per belastingjaar;
- Jaarlijks voor 15 februari een overzicht met nog op te leggen belastingaanslagen van de drie jaren voorafgaand aan het lopende belastingjaar;
- Jaarlijks een overzicht in concept van de aansluiting tussen Heffen en Innen en een overzicht in concept met belastingopbrengsten zoals dat ook geleverd wordt aan de accountant ten behoeve van de eindejaarscontrole van de accountant. Dit betreffen overzichten over het voorgaande belastingjaar. Munitax levert dit overzicht zodra het in concept naar de accountant verstuurd wordt;
- 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 aan te bieden 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 aan te bieden aan de gemeenteraad.
- Jaarlijks voor 1 april aan de portefeuillehouders ter vaststelling een concept dienstverleningsovereenkomst voor het komende jaar;
- 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, dan wel conceptteksten voor de paragraaf lokale heffingen voor de begroting en jaarrekening van de gemeente. De termijn van aanlevering, in overeenstemming met de Planning & Control cyclus van de betreffende gemeente, zal worden opgenomen in een bijlage van deze overeenkomst.
- De journaalpost van de ontvangsten per gemeente zullen digitaal per maand, binnen 1 week na afloop

Naast afspraken over structurele informatievoorziening aan de gemeente (onder meer de bestuurlijk portefeuillehouders en raad), zijn ook praktische werkafspraken in de DVO opgenomen over de wijze waarop wordt omgegaan met incidentele informatievoorziening en welke voorwaarden hieraan verbonden zijn. Én de te leveren informatie van Wijchen zelf.

Beelden uit gesprekken

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat er vragen bestaan over de passendheid van de formele samenwerkingsvorm van Munitax. Over de keuze voor een centrumgemeenteconstructie omdat de consequentie daarvan is dat de gemeente op afstand staat van de samenwerking. De gemeenschappelijke regeling en de DVO bieden anno 2021 goede kaders en comfort voor bestuurlijke sturing (net zoals in 2016). Voor de raad ligt dit anders: er zijn weliswaar kaders ontwikkelt voor de sturing van en toezicht op samenwerkingsverbanden zoals Munitax, maar door het ontbreken van maatwerkafspraken is er een diffuus beeld ontstaan over de rol van de raad. Er is dan ook behoefte aan maatwerk. Dit terwijl de DVO – in lijn met wetgeving – helder is over kaderstellende en controlerende rol raad ten aanzien van samenwerking middels de programmabegroting en de jaarrekening van Munitax.

Tijdens de gesprekken in voorliggend onderzoek kwam een gemengd beeld naar voren over de schaalgrootte van Munitax in de toekomst. Door de respondenten werd in verschillende richtingen gedacht. Enkele respondenten dachten erover om de schaalgrootte van het samenwerkingsverband te vergroten omdat dit goed zou zijn voor (een afname van) de kwetsbaarheid. Weer andere respondenten stelden dat de huidige schaalgrootte als goed wordt beoordeeld. In dit verband werd opgemerkt dat de mogelijkheden om met gelijksoortige partners in de Regio Arnhem Nijmegen samen te werken op het gebied van belastingen, beperkt zijn. Hoewel voorafgaand aan dit onderzoek vragen gesteld werden over de schaalgrootte, werd tijdens de gesprekken geen nadrukkelijke wens uitgesproken om de schaalgrootte te wijzigen.

4.3.2 Ontwikkeling informatievoorziening en sturing

Sinds het evaluatie onderzoek belastingsamenwerking Munitax in 2016 zijn er diverse stappen gezet om de informatievoorziening vanuit Munitax richting deelnemende gemeenten te verbeteren. Dit door het intensiveren van de frequentie en de tijdigheid waarop informatie (rapportages) wordt aangeleverd. Daar waar in 2016 de informatievoorziening op verschillende niveaus en momenten nog als ondermaats werd ervaren, wordt de informatievoorziening van Munitax richting de gemeente Wijchen en de sturende rol op afstand anno 2021 als positief ervaren. Door de gemeente Wijchen – bestuurlijk en ambtelijk tot op zekere hoogte – én Munitax.

Het beeld van de raad over de informatievoorziening is meer gemêleerd. De informatiestroom richting de gemeenteraad van Wijchen is weliswaar passend bij het gekozen juridische construct – zijnde centrumregeling en toezichtsarrangement Basis. Maar als gevolg van dit construct ontvangt de raad beperkt informatie en staat hij op afstand van de samenwerking. Een deel van raad ervaart deze afstand als te groot, terwijl een deel van de raad juist van mening is dat er meer afstand ingeregeld zou kunnen worden om zo meer grip te kunnen houden op de samenwerking.

Ontwikkeling bestuurlijke informatievoorziening en sturing Munitax – gemeente Wijchen

Door het college van Wijchen wordt ten tijde van voorliggend onderzoek een sterke verbetering in de informatievoorziening ervaren. Daar waar tot een paar jaar geleden het college van B&W het beeld had dat het summier en weinig frequent geïnformeerd werd over de gemeenschappelijke regeling Munitax, werden de deelnemende gemeenten de afgelopen vijf jaar twee keer per jaar bijgepraat over de voortgang van Munitax tijdens portefeuillehoudersoverleggen (hierna pfo).

In juni 2020 werd tijdens een pfo de informatiestroom richting het pfo (inclusief de tweejaarlijkse update) al als positief geduid omwille van de transparantie die het oplevert. In 2021 is er en verbeterslag in (de beeldvorming over) de bestuurlijke informatievoorziening gemaakt door het opschroeven van de frequentie van rapporteren van twee naar vier keer per jaar. Tijdens een portefeuillebijeenkomst in mei 2021 werd namelijk de toezegging gedaan om te werken met kwartaalrapportages in plaats van de tweejaarlijkse updates zoals bepaald in de DVO.

Directe aanleiding om de frequentie van de rapportages te intensiveren naar vier keer per jaar, waren vragen over de mate waarin Munitax in control is. Met de toegenomen frequentie wordt tegemoet gekomen aan de behoefte aan transparantie en inzicht. Het heeft ervoor gezorgd dat er niet alleen tevredenheid is over strategische informatievoorziening op bestuurlijk niveau zoals in 2016, maar er ook een fundamentele verschuiving in de balans tussen controle en vertrouwen heeft plaatsgevonden. Één van de respondenten beschreef deze verschuiving als volgt: daar waar voorheen in zekere zin kritisch gekeken werd naar de wijze waarop Munitax invulling geeft aan zijn taken én er regelmatig om meer (frequente) informatie werd gevraagd, vraagt de gemeente Wijchen anno 2021 zelf zeer beperkt naar meer aanvullende informatie en krijgt Munitax meer vrijheid om zelfstandig te opereren. Er wordt zelfs de vraag gesteld wat de gemeente kan doen om

Munitax te ondersteunen. Tegelijkertijd wordt door de centrumgemeente in dit verband opgemerkt dat de centrumgemeente altijd zoekende is naar rolinvulling als centrumgemeente die past bij formele kaders, maar ook kan rekenen op legitimiteit van (de bestuurlijke vertegenwoordiging van) deelnemende partijen. Dit is geen sinecure, al is de positieve grondhouding van de gemeente Wijchen van toegevoegde waarde voor een bij het gekozen construct passende rolinvulling.

Onderwerp van gesprek tijdens de portefeuillehoudersoverleggen zijn de jaarrekening/verantwoording, begroting, begrotingswijzigingen en de DVO. Het zijn ook deze documenten die door het portefeuillehoudersoverleg dienen te worden besproken en/of vastgesteld. Via deze weg kunnen bestuurders van de deelnemende gemeenten sturing geven aan de samenwerking. Daarnaast worden er tijdens de portefeuilleoverleggen ook gesproken over updates over projecten en onderzoeken én (vragen over) de voortgang van Munitax in algemene zin.

Ontwikkeling ambtelijke informatievoorziening Munitax – gemeente Wijchen

In algemene zin wordt door de ambtelijke organisatie het beeld ondersteund dat de informatievoorziening van de belastingsamenwerking aan de gemeente is verbeterd. De informatiestroom is in positieve zin veranderd door de intensivering van de frequentie en de nadere specificatie van aspecten in deze communicatie.

Ongeveer één keer in de drie maanden komen een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente en Munitax bij elkaar. Tijdens dit overleg wordt informatie uitgewisseld over de stand van zaken bij Munitax in algemene zin en de dagelijkse gang van zaken. Het is in dit overleg, waar accountmanagers en een afvaardiging van Munitax bij elkaar komen, dat ook input wordt aangeleverd voor de pfo's. Daarmee is deze bespreking als het ware een 'voorportaal' van het pfo.

Echter, door diezelfde ambtelijke organisatie en Munitax worden ook kanttekeningen geplaatst bij de informatiestroom en het samenspel tussen Munitax en de ambtelijke organisatie gemeente Wijchen.[13] Er is ruimte voor ontwikkeling mogelijk in het samenspel tussen Munitax en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van belastingheffing. Dit betreft op de eerste plaats het beschikbaar stellen van gegevens over inwoners en ondernemers uit de gemeente Wijchen aan de gemeente Wijchen die in het beheer zijn van Munitax (naar dit juridische vraagstuk over eigenaarschap van data gemeenschappelijke regeling wordt gedurende de looptijd van voorliggend onderzoek gekeken).

Op de tweede plaats betreft dit de afstemming over de gegevens die worden uitgewisseld en welke rekenmethodes hieraan ten grondslag liggen. Door andere opvattingen over rekenmethodes (o.b.v. ramingen of definitieve cijfers) tussen Munitax en de ambtelijke organisatie van de gemeente Wijchen, ontstaat er bij twee partijen ontevredenheid over de informatiestroom tussen beide partijen. Dit resulteert bij de ene partij in meer vragen, terwijl de ander de juistheid en relevantie van deze vragen juist in vraag stelt. Er wordt in dit verband dan ook gesproken over een 'vicieuze cirkel' waarbij beide partijen steeds kritischer naar elkaars input en vragen kijken en de ambtelijke organisatie Wijchen zich uitgenodigd voelt om met momenten meer controlerend te werk te gaan. De ambtelijke organisatie van Wijchen en uitvoerende organisatie Munitax zijn zoekende naar een juiste invulling van de informatiestroom: die realistisch is en tegelijkertijd voldoet aan de gedetailleerde informatiebehoefte.

En ten slotte: hoewel medewerkers bij de uitvoering van belastingheffing zelfstandig schakelen met ambtenaren in de verschillende gemeenten, kwam tijdens twee gesprekken naar voren dat er ruimte voor verbetering is in de communicatielijnen tussen Munitax en de ambtelijke organisatie van Wijchen op 'tactisch level'. Veel afstemming met Munitax is namelijk afhankelijk van één linking pin binnen Munitax (teamleider). Daar staat tegenover dat tijdelijk een formele accounthouder binnen de gemeente Wijchen ontbreekt.

Ontwikkeling informatievoorziening college B&W Wijchen - gemeenteraad Wijchen

De raad is de voorbije vijf jaar op diverse momenten geïnformeerd over het functioneren van het samenwerkingsverband Munitax door college van B&W Wijchen. Deze informatiestroom kwam hoofdzakelijk via de reguliere Wijchense P&C cyclus tot de raadsleden. De P&C cyclus is één van de instrumenten die de raad tot zijn beschikking heeft binnen het gekozen toezichtsarrangement Basis.[14] Tijdens het groepsgesprek met vertegenwoordiging van de raad werd duidelijk dat de informatiestroom door het college van B&W aan de gemeenteraad van Wijchen door een deel van de raad als beperkt ervaren wordt. Terwijl een deel van de raad deze informatiestroom juist passend vindt voor de GR.

- ***Actieve informatievoorziening via programmabegroting en jaarrekening***

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

[13] *Het betreft hier als het ware de kwaliteit van interne dienstverlening.*
[14] *Toezichtsarrangement basis bestaat uit samenwerkingswijzers, P&C cyclus, begroting en jaarverslag Nota Verbonden Partijen, zienswijze raad en incidentele informatie nota's aan raad.*

- Programmabegrotingen gemeente Wijchen;
- Jaarrekeningen gemeente Wijchen.

Het zijn deze stukken die actief door het college ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. En het zijn ook deze stukken die de gemeenteraad ten tijde van voorgaand evaluatieonderzoek in 2016 ontving. De informatie in zowel de programmabegroting en de jaarrekening is beperkt. Het betreft namelijk beknopte informatie op hoofdlijnen. Alleen in de laatste jaarrekening wordt concreter ingegaan op oorzaken budgetoverschrijding in 2020. En in 2017 wordt de verantwoording puntsgewijs per ontwikkeling meer uitgebreid uitgewerkt.

In de programmabegroting wordt de samenwerking beschreven, te verwachten ontwikkelingen geschetst én stilgestaan bij het begrotingssaldo van de gemeenschappelijke regeling Munitax. In dit document wordt ook stilgestaan bij de risico's. In alle rapportages staat vermeld dat Munitax volgens plan het opleggen van de belastingaanslagen en de inning van de belastingen voor Wijchen uitvoert. Incidenteel staat er net wat meer informatie. Het is in de jaarrekening van 2020 dat voor het eerst (in de onderzochte periode van 2016-2021) dat de raad expliciet geïnformeerd wordt over het financiële verschil tussen de baten en lasten rekening en de begroting.

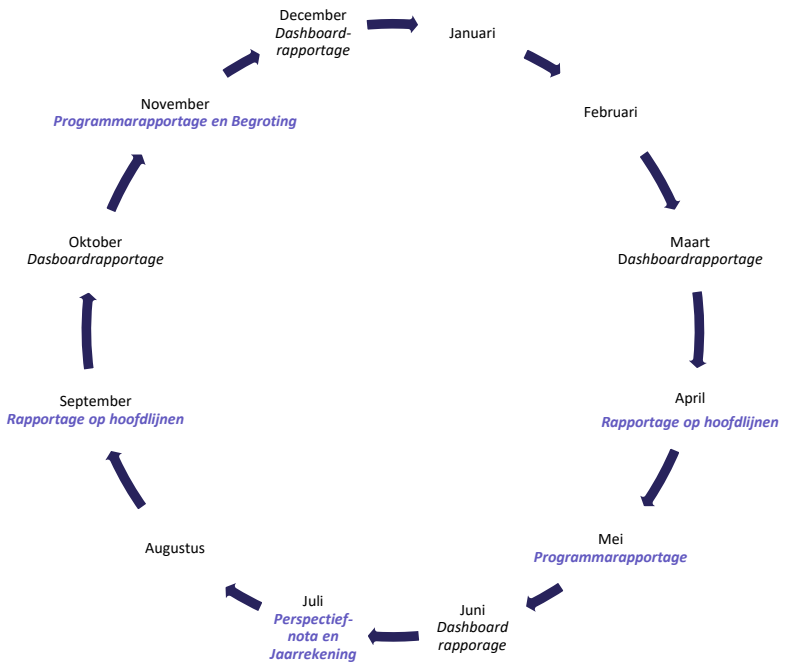
De jaarrekening bevat informatie over de samenwerking, ontwikkelingen, een verantwoording en de (verwachte) jaarrekeningcijfers. De informatie voor periode 2017-2021 is beperkt. In de jaarrekening van 2020 zoals gepubliceerd in 2021, wordt expliciet een inhoudelijke toelichting gegeven op het financiële tekort van 96.000 euro. Dit zou gelegen zijn in de langer doorlopende inhuurcontracten voor ziektevervanging en softwarekosten. Daarnaast heeft Munitax aangegeven structureel meer personeel nodig te hebben om de wettelijke taken en de extra bezwaarschriften te kunnen afhandelen.

- ***Actieve informatievoorziening periodieke programmarapportages***

Naast informatie over het functioneren van de belastingsamenwerking via programmabegrotingen en jaarrekeningen, ontvangt de raad anno 2021 ook actief andere documenten waarin gerefereerd wordt aan belastingsamenwerking Munitax en de uitvoering van belastingtaken. Het betreft hier vooral de periodieke programmarapportages. In de periode 2017-2021 werd de raad geïnformeerd over afwijkende incidentele en structurele kosten/ opbrengsten ten opzichte van de begroting: zowel financieel als in de vorm van een toelichting. Het betreft hier op de eerste plaats afwijkingen op het gebied van diverse belastingsoorten die geïnd worden. Denk hierbij ook aan hogere baten afvalstoffenheffing, reclamebelasting en OZB woningen én hogere lasten op het gebied van hondenbelasting en OZB niet woningen. Op de tweede plaats worden raadsleden middels de programmarapportages geïnformeerd over afwijkende 'organiseerkosten' van Munitax:

- Als gevolg van aanpassing systematiek aan wettelijke regelgeving (BAG en I-kwijtschelding) (2017);
- Extra inhuurcontract door ziekteverzuim (2020);
- Softwarekosten (2020);
- Uitbreiding aantal fte om aan de wettelijke ontwikkelingen te voldoen en de toenemende bezwaarschriften te kunnen behandelen én;
- Extra kosten Munitax i.v.m. proceskostenvergoedingen en inhuur op vacatureruimte (2021).

De programmabegroting, jaarrekening en programmarapportages maken deel uit van de Wijchense P&C cyclus. Één van de instrumenten die de gemeenteraad vanuit het toezichtsarrangement Basis tot zijn beschikking heeft. De rapportagesystematiek heeft in de periode 2016-2021 een ontwikkeling doorgemaakt: niet alleen het format is veranderd maar ook de rapportagecyclus is aangescherpt. Ten tijde van voorliggend onderzoek wordt gewerkt met de volgende P&C cyclus.



Figuur 4. Visualisatie P&C cyclus gemeente Wijchen

- ***Beperkte informatiestroom wettelijke instrumenten en overige instrumenten toezichtarrangement***

Volgens het toezichtsarrangement Basis zou de raad niet alleen informatie over de GR Munitax ontvangen middels de P&C cyclus maar ook via de instrumenten samenwerkingswijzers, begroting en jaarverslag Nota Verbonden Partijen, zienswijze raad en incidentele informatie nota's aan raad. Echter de informatie die via deze instrumenten tot de raad komt is beperkt, als het al gebruikt wordt ten aanzien van belastingsamenwerking Munitax:

- Er is een online samenwerkingswijzer Munitax ontwikkeld met generieke achtergrondinformatie over de samenwerking maar actuele informatie over het functioneren en het doelbereik ervan ontbreekt[15];
- Er is in periode 2016-2021 geen gebruik gemaakt van incidentele informatie nota's aan raad;
- In de periode 2016-2021 is het instrument zienswijze raad niet ingezet;
- In de periode 2016-2021 heeft de raad geen begroting en jaarverslag van belastingssamenwerking Munitax zelf ontvangen.

In de periode 2016-2021 heeft de gemeenteraad van Wijchen wel enkele vragen gesteld over de belastingsamenwerking: zij het beperkt. De vragen die gesteld zijn, richten zich vooral op de uitvoering van belastingtaken, namelijk onjuiste informatie Munitax toeristenbelasting, lokaal invoeren 'recht op vergissen', OZB dijkwoningen Wijchen en datalek Munitax. De raad maakt weinig actief gebruik van de passieve informatieplicht die raden hebben.[16]

Beelden uit gesprekken

De verbeterde informatievoorziening wordt bestuurlijk in Wijchen als afdoende beoordeeld voor bestuurlijke sturing (net zoals in 2016). Hoewel de gemeente Wijchen de uitvoering van lokaal belastingbeleid uit handen heeft gegeven aan Munitax, is er ten tijde van het onderzoek vertrouwen in de wijze waarop Munitax invulling geeft aan deze taak. Dat er gewerkt wordt met een centrumgemeenteconstructie is hiervoor geen obstakel.

In algemene zin is men tevreden op ambtelijk niveau over de informatievoorziening en het samenspel tussen gemeente Wijchen en Munitax, maar er wordt ruimte voor verbetering ervaren in de communicatie.

De door de raad ervaren beperkte informatiestroom is een consequentie van de keuze voor een centrumgemeenteconstructie en een toezichtsarrangement Basis waardoor de raad automatisch op afstand komt te staan. Gedurende het onderzoek werden door enkele respondenten vraagtekens geplaatst bij de

[15] *Munitax (Munitax) - Dashboard samenwerking Wijchen*
[16] *Gevonden vragen resultaat van doorzoeking archief schriftelijke vragen in iBabs gemeente Wijchen. Uit gegevensuitvraag bij gemeente Wijchen geen meldingen ontvangen.*

functionaliteit van deze governancevorm en in het bijzonder wat betreft het basis toezichtsarrangement. Hierdoor zou de raad slechts in beperkte mate sturing kunnen geven aan dit uitvoerend orgaan. Door de beperkte informatiestroom ervaart de raad een zekere afstand ten opzichte van de belastingsamenwerking Munitax. Er is sprake van een gemengd beeld binnen de raad over de mate waarin de informatievoorziening afdoende is voor het vervullen van de kaderstellende en de controlerende rol raad.

Zo bleek tijdens een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad dat een deel van de raad zich kan vinden in deze rol op afstand. Een enkeling pleit zelfs voor meer afstand door de frequentie van de rapportages te verminderen. Maar een deel ervaart deze afstand juist als te groot en pleit voor een andere informatievoorziening en toezichtsarrangement voor de raad. Tijdens het groepsgesprek werd duidelijk dat er behoefte bestaat aan gesprek over deze informatievoorziening richting de raad en het toezichtsarrangement van de raad.

Bijlagen

A. Normenkader evaluatieonderzoek

Deel	Thema	Deelvraag	Norm	Concretisering norm
Deel A: Beschrijving ontwikkeling samenwerking	Ontwikkeling samenwerking	• Hoe heeft de belasting-samenwerking Munitax zich sinds 2016 ontwikkeld? • Op welke wijze zijn de aanbevelingen uit het rapport 'Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax' opgepakt?	• Globale beschrijving ontwikkeling, voorafgaand aan beantwoording onder zoeksvragen.	
Deel B-1: Beoordeling belasting-samenwerking	Doelbereik	• In welke mate zijn de initiële of geconcretiseerde doelstellingen met de belastingsamenwerking bereikt? (D.w.z. zoals gebruikt in Evaluatieonderzoek belastingsamenwerking Munitax en evt. n.a.v. dit onderzoek in 2016). • Hoe hebben de kosten van het samenwerkingsverband zich sinds 2016 ontwikkeld (voor de samenwerkende gemeenten en in het bijzonder Wijchen)? Hoe verhoudt de kostenontwikkeling zich tot de kostenontwikkeling in vergelijkbare samenwerkingsverbanden in regio?	• De samenwerking draagt bij aan de initiële of geconcretiseerde doelstellingen van de belastingsamenwerking.	• Er is inzicht in de mate waarop de initiële/ geconcretiseerde doelstellingen zijn behaald: - verminderen kwetsbaarheid, - *verminderen kosten,* - verhogen kwaliteit uitvoering, - het dienen als vliegwiel voor regionale samenwerking. • Indien de realisatie afwijkt van (gecorrigeerde) doelstellingen, is dit voorzien van een toelichting en wordt de raad de mogelijkheid geboden om bij te sturen. • Het college heeft de (samenwerkings)doelstellingen (o.b.v. vraag raad) geoperationaliseerd en meegenomen in voorstel naar raad: (A1): 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 uitvoering

				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.*
Deel B-1: Beoordeling belasting-samenwerking	Doelbereik			• **Het college heeft een aanvullende (samenwerkings)doelstelling geformuleerd en meetbare indicatoren opgesteld (o.b.v. vraag raad) en meegenomen in voorstel naar raad: (A1)** a. (verhoging) kwaliteit van dienstverlening (evt. periodiek middels een klanttevredenheidsonderzoek en/of mogelijk in een (digitaal) werkproces worden geïntegreerd met ruimte voor 'het verhaal achter de cijfers'. b. 'vliegwiel voor samenwerking' (aanbevelingen 5 tot en met 8). *i. Er is door raad een algemene visie op interbestuurlijke samenwerking opgesteld (A5)* *ii. Door college is op verzoek van raad een visie op de doorontwikkeling per bestaand vrijwillig samenwerkingsverband ontwikkeld zodat de raad in staat is om positie te bepalen in het totale speelveld van interbestuurlijke samenwerking. (A6)* *iii. Er is een algemeen afwegingskader opgesteld (zoals Nota Verbonden Partijen) voor het aangaan van nieuwe en monitoren van bestaande samenwerkingsverbanden (op basis waarvan de gemeenteraad van Wijchen beter grip op de taken heeft die de gemeente in samenwerking uitvoert en is de raad beter in staat om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren). (A7)* *iv. De raad heeft het college verzocht om zowel voor bestaande als toekomstige samenwerkingsverbanden de samenwerkingsdoelstellingen te concretiseren. (A8)*

Deel B-2: Beoordeling belasting-samenwerking	Governance	• Is de governance (zowel ambtelijk als bestuurlijk) goed georganiseerd? • En hoeverre zijn daarbij de gekozen centrum regeling, het aantal deelnemers, het 'basis' toezichtsarrangement en de verantwoordingsstructuur passend voor het samenwerkingsverband? • Welke afspraken zijn met wie gemaakt over de wijze van verantwoorden aan de gemeenten (o.a. zoals omschreven o.a. in DVO)? En hoe wordt in de verschillende gemeenten verantwoording afgelegd?	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 opdracht-nemer-opdrachtgever).	• Er is een mandaatregeling die aansluit op de bepalingen in de Gemeentewet en Wet Woz en die past bij het juridische construct (centrumregeling). • De rolverdeling tussen raad en college ten aanzien van de kaderstelling van – en controle op – belastingsamenwerking Munitax is duidelijk beschreven. • De afgesproken rolverdeling wordt in de praktijk nageleefd, waarbij politiek en bestuur op hun niveau grip hebben op realisatie van samenwerkingsdoelstellingen. • De raad heeft het college gevraagd om een meerjarig perspectief voor samenwerking te schetsen (met aandacht voor verschillende scenario's of bandbreedtes met daarbinnen oog voor nieuwe partners, taken en verzorgingsgebied; én bij wijzigingen in samenwerking de match tussen het juridisch construct en de samenwerking). (A2)

Deel B-3: Beoordeling belasting-samenwerking	Informatie-voorziening en sturing	• In hoeverre is de gemeenteraad van Wijchen adequaat geïnformeerd over de keuzes en realisatie ten aanzien van proces, middelen en doelbereik van de belastingsamenwerking? • In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over de gewenste wijze van informatievoorziening over het functioneren van en grip houden op de belastingsamenwerking (o.a. rekening houdend met systematiek Wijchen). • In hoeverre helpt de gekozen governancestructuur de raad bij de uitvoering van de controlerende taak? (Hoe weet je als raad bijvoorbeeld dat ontwikkeling op het gebied van kosten eraan komt?)	• 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. • 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 (voor bestuurlijke sturing én ambtelijke financiële controle).	• Er zijn (door de raad met het college) afspraken gemaakt over gewenste wijze van informatievoorziening over het functioneren van en (door de auditcommissie/ raadsleden onderling) over grip houden op de belastingsamenwerking (in relatie tot samenwerking). In het bijzonder de realisatie van samenwerkingsdoelstellingen. (A3 en A4) • Het college maakt afspraken met Munitax (gemeente Beuningen) over de wijze, de frequenties en de inhoud van verantwoording. De planning-en-controlcycli zijn afgestemd. • De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel inhoudelijke als financiële resultaten en eventuele bestuurlijke, financiële en/ of inhoudelijke (gekwantificeerde) risico's en beheersmaatregelen. • In geval van tussentijdse bijzonderheden, incidenten of geconstateerde risico's is de raad van Wijchen proactief geïnformeerd door het college.
Deel C: Lessen voor toekomst samenwerking Munitax		• Welke handvatten zijn (de organisatie, college en raad) aan te reiken voor versterking van de sturing op het samenwerkingsverband Munitax?	• Aanbevelingen, volgend op beantwoording van onderzoeksvragen aan de hand van de toetsing aan voorgaande normen.	

B. Lijst respondenten

- Portefeuillehouder financiën in het college in Wijchen en als bestuurder betrokken bij de regeling Munitax
- Portefeuillehouder belastingen/ samenwerking Beuningen
- Gemeentesecretaris Beuningen
- Senior adviseur financiën werkorganisatie Druten - Wijchen
- Contactambtenaar/accounthouder werkorganisatie Druten - Wijchen voor Munitax
- Financieel adviseur werkorganisatie Druten - Wijchen
- Contactambtenaar binnen de gemeente Beuningen voor Munitax (teamleider)
- Vertegenwoordiging medewerkers Munitax (groepsgesprek)
- Vertegenwoordiging gemeenteraad (groepsgesprek)

C. Lijst documenten

- Gemeenschappelijke regeling belastingkantoor Beuningen
- Dienstverleningsovereenkomsten 2016-2022
- Organogram uitvoeringsorganisatie Munitax
- Begrotings- en verantwoordingsdocumenten belastingsamenwerking Munitax 2016-2021
- Jaarrekeningen belastingsamenwerking Munitax 2016-2022
- Verantwoordingsdocumenten van Munitax 2017 tot en met heden
- Verslagen pfo's 2016-2022
- Kaderbrief 2022-2025 GR Munitax
- Jaarrekeningen gemeente Wijchen 2016-2021
- Programmabegrotingen gemeente Wijchen 2016-2021
- Tussentijdse rapportage gemeente Wijchen 2016-2021
- Raadsvragen die zijn gesteld over Munitax in de periode 2016-2022 (gevonden op iBabs Wijchen)
- Rapportages van de Waarderingskamer in de periode 2016-2022
- Memo overige indirecte kosten Munitax 12 mei 2021
- Documentatie ontwikkeling van het personeelsbestand in fte in de periode 2016-2021
- Documentatie actuele kostenverdeelsleutel
- Nota Verbonden Partijen 2018
- Evaluatie belastingsamenwerking Munitax 2016
- Beslisnota raad evaluatie belastingsamenwerking Munitax 2016
- Discussienotitie regionale samenwerking: samen steviger en sterker (april 2019)
- Contouren voor versterking van de regionale samenwerking (10 januari 2020)
- Visie - Regio Arnhem Nijmegen concept (16 april 2020). Stuurgroep Versterking regionale samenwerking.
- Raadpleging publicatie Munitax iBabs Wijchen 2016-2017 in categorieën amendementen, moties, schriftelijke vragen en toezeggingen

& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW, Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op een missie: bijdragen aan een zelfbewuste en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies **Procesbegeleiding & Realisatie** **Training & Coaching**

Interim, Executive Search & Werving en Selectie