Eindrapport rekenkameronderzoek BsGW

Opdrachtgever:	11 rekenkamer(commissie)s Limburg
Ons kenmerk:	Ons kenmerk
Samenstellers:	Clemens Sengers
	Harm Wilzing
	Jolanda Waaijer
	Jolanda Edwards
	Jacco van Gastel
Datum:	16 juli 2021

Inhoud

1. Inleiding 1

1.1. Aanleiding 1
1.2. Doel van het onderzoek 2
1.3. Onderzoeksvragen 2
1.4. Werkwijze en onderzoeksverantwoording 2
1.5. Leeswijzer 4

2. Ontstaan en kenmerken BsGW 5

2.1. Totstandkoming BsGW 5
2.2. Taken BsGW en kostentoerekening 5
2.3. Organisatie BsGW 8
2.4. Doelstellingen BsGW 9
2.5. Ontwikkeling omvang organisatie en kosten BsGW 10

3. De ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering BsGW 11

3.1. De onderzoeksvraag 11
3.2. Doelstellingen kwaliteitsontwikkeling BsGW 11
3.3. Rapportage over ontwikkeling van kwaliteit 16
3.4. Kwaliteit van dienstverlening vergeleken 22
3.5. Beelden over kwaliteit uit de interviews 27
3.6. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen 30

4. Ontwikkeling kosten BsGW 33

4.1. De onderzoeksvraag 33
4.2. Financiële doelstellingen en taakstellingen 33
4.3. Grip op kostenontwikkeling 35

Lysias Advies
Soesterweg 310d
3812 BH Amersfoort

T: 033 464 70 70
E: info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl

IBAN: NL18 ABNA 0574 2170 53
KvK: 30166304
BTW: NL809282471B01

4.4. Achtergrondinformatie over kostenontwikkeling BsGW 37
4.5. Ontwikkeling tarieven BsGW 40
4.6. Aanvullende analyse kostenontwikkeling 44
4.7. De berekende cumulatieve kostenbesparing 52
4.8. Vergelijking kostenontwikkeling andere organisaties 54
4.9. Beelden over kostenontwikkeling uit de interviews 58
4.10. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen 62

5. Sturing en verantwoording 66
5.1. Inleiding 66
5.2. Kaders sturing en verantwoording 66
5.3. Informatievoorziening en communicatie 71
5.4. Rolinvulling 76
5.5. Mogelijkheden sturen op kwaliteit en kosten 78
5.6. Gevolgen nieuwe GR 80
5.7. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen 81

6. Conclusies 83
6.1. Vooraf 83
6.2. Conclusies 83

7. Aanbevelingen 95
7.1 Vooraf 95
7.2 De aanbevelingen 95

Bijlagen
1. Factsheets per gemeente
2. Gesprekspartners
3. Geraadpleegde bronnen
4. Onderzoeksprotocol
5. Normenkader
6. Uitgevoerde acties BsGW verlaging proceskosten
7. Begrippenlijst
8. Bestuurlijke reacties
9. Nawoord

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

BsGW (Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen) is op 1 april 2011 opgericht als zelfstandig samenwerkingsverband door de gemeente Venlo en de (indertijd) 2 Limburgse Waterschappen. In deze uitvoeringsorganisatie werken inmiddels 29 Limburgse gemeenten en het Waterschap Limburg samen voor gegevensverwerking, heffing en inning van gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen.

De missie van BsGW[1] luidt als volgt:

"BsGW heft en int alle lokale belastingen namens haar deelnemers, beheert de authentieke basisregistratie WOZ en verzorgt het product 'waarderen'. BsGW voert deze taken uit voor haar deelnemers, zijnde gemeenten en waterschap. Dit doet BsGW zo efficiënt mogelijk en op een zorgvuldige en pragmatische wijze, gericht op tijdigheid en volledigheid. BsGW is een uitvoerende en dienstverlenende organisatie die op basis van bedrijfseconomische principes wordt geleid."

In de strategische doelstellingen van BsGW zijn als belangrijkste speerpunten benoemd:

1. Daling van de kosten voor deelnemers, onder andere door middel van uitbreiding van het aantal gemeentelijke deelnemers.
2. Minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening en het vergroten van de efficiency.
3. Het vergroten van de digitale dienstverlening en het verder optimaliseren van de werkprocessen.

In de gemeenteraden van een aantal aangesloten gemeenten is de behoefte gesignaleerd om meer inzicht en (financiële) grip te krijgen op de gemeenschappelijke regeling BsGW. De heffing van belastingen, de afhandeling van klachten en de financiële consequenties voor de gemeenten en waterschappen zijn relevante aspecten die alle inwoners raken.

Dit onderzoek heeft betrekking op de werkzaamheden op het gebied van gemeentelijke belastingen van 11 gemeenten: Beesel, Bergen, Brunssum, Gennep, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Peel en Maas, Sittard-Geleen, Stein en Venlo. Het onderzoek gaat dus niet over de andere aangesloten gemeenten en niet over de processen rond de waterschapsbelastingen.

[1] Bron: website BsGW

1.2. Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel om de gemeenten:

- Inzicht te geven in de kostenontwikkeling en de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/dienstverlening door BsGW.
- Inzicht te geven in de mate waarin de gemeenten (college en raad) grip hebben op de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/dienstverlening en de ontwikkeling van de kosten van BsGW.

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

1.3. Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

"Hoe effectief en kosten-efficiënt is de taakuitvoering van BsGW voor deelnemende gemeenten?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:

- Hoe ontwikkelt de kwaliteit van de taakuitvoering zich (effectiviteit)?
- Hoe ontwikkelen de kosten van dienstverlening van BsGW zich?
- Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en BsGW vormgegeven?

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

1.4. Werkwijze en onderzoeksverantwoording

Voor de begeleiding van het onderzoek zijn een klankbordgroep en een stuurgroep ingericht.

In de klankbordgroep namen vertegenwoordigers van alle deelnemende rekenkamer(commissie)s deel. De klankbordgroep functioneerde als collectief opdrachtgever namens de rekenkamer(commissie)s van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten. De stuurgroep was het eerste aanspreekpunt voor de adviseurs van Lysias en fungeerde als voorportaal voor de klankbordgroep.

Bij de start van het onderzoek is een onderzoeksprotocol opgesteld en vastgesteld door de klankbordgroep. Dit protocol is gedeeld met BsGW en met de gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisatie van de 11 gemeenten die aan dit rekenkameronderzoek hebben deelgenomen. In het protocol staat onder andere beschreven wat het

doel en scope van het onderzoek is, welke werkwijze wordt gehanteerd en hoe de planning van het onderzoek er op hoofdlijnen uitziet.

Het onderzoek is gestart met een analyse van relevante documenten en interviews met relevante betrokkenen bij BsGW. Daarbij gaat het vooral om informatie die bestuurlijk is gedeeld en vastgesteld in het bestuur van BsGW en in de colleges en raden van de aangesloten gemeenten. Daarnaast hebben we ook een analyse gemaakt van interne documenten van BsGW, voor zover deze relevant zijn voor de oordeelsvorming rond de onderzoeksvragen.

Het onderzoek heeft aanvankelijk vertraging opgelopen door verschil van inzicht tussen BsGW en de opdrachtgevers voor het rekenkameronderzoek (de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s) over de reikwijdte en bevoegdheden van een rekenkameronderzoek bij een gemeenschappelijke regeling. Uiteindelijk heeft BsGW de benodigde documenten voor het onderzoek beschikbaar gesteld.

Na de analyse van documenten zijn de leden van het MT van BsGW, alle verantwoordelijke bestuurders (in de hoedanigheid van portefeuillehouder en lid van het bestuur van BsGW) en alle ambtelijke accounthouders van de betreffende 11 gemeenten geïnterviewd, aangevuld met een gesprek met de Waarderingskamer. Afsluitend zijn groepsgesprekken gevoerd met raadsleden van de 11 gemeenten. In totaal zijn ongeveer 40 gesprekken gevoerd. Voor de interviews is gebruik gemaakt van gespreksleidraden met interviewvragen die zijn geordend langs de drie onderzoeksvragen. De gesprekspartners zijn opgenomen in bijlage 2.

Het rapport bevat voor de eerste en derde onderzoeksvraag (kwaliteit en sturing) bevindingen die voor alle deelnemende gemeenten van toepassing zijn. De bevindingen over de tweede onderzoeksvraag (kosten) bevatten zowel generieke als gemeente-specifieke bevindingen.

De bevindingen uit de documentanalyse en de interviews zijn afgezet tegen een normenkader (bijlage 5). Het normenkader bestaat uit een set van generieke en specifieke normen voor de drie deelvragen. De normen gaan over de eisen die te stellen zijn aan kaders en afspraken, de uitvoering in de praktijk, communicatie en informatievoorziening, governance en sturing en monitoring. Deze normen zijn opgesteld op basis van algemeen geaccepteerde normen voor dit type bedrijfsvoeringsonderzoek. Het normenkader is door de klankbordgroep vastgesteld. Het normenkader is gebruikt om op transparante wijze de bevindingen te wegen en te beoordelen.

Het conceptrapport en het eindrapport zijn besproken met de stuurgroep en de klankbordgroep. Conform het onderzoeksprotocol is een proces van ambtelijke en bestuurlijke wederhoor georganiseerd bij de deelnemende gemeenten en BsGW. Het eindrapport is vastgesteld door de klankbordgroep.

1.5. Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd langs de drie onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het ontstaan van BsGW en de belangrijkste kenmerken van BsGW. Hoofdstuk 3 schetst de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW. Hoofdstuk 4 gaat in op de kostenontwikkeling van de dienstverlening BsGW. In hoofdstuk 5 komt de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de gemeenten aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het onderzoek en in hoofdstuk 7 staan de aanbevelingen.

2. Ontstaan en kenmerken BsGW

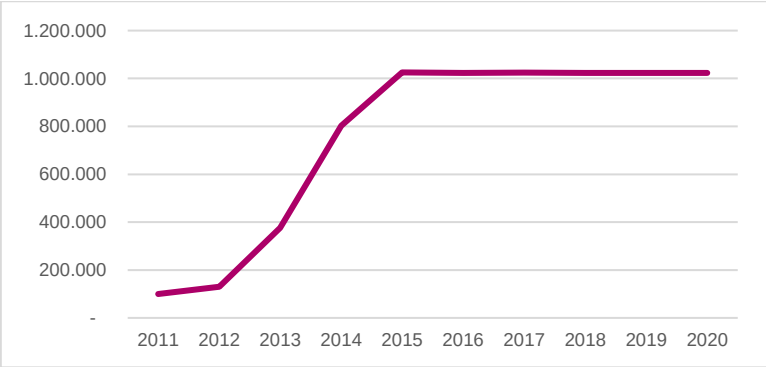
2.1. Totstandkoming BsGW

Na de oprichting van BsGW in 2011 hebben nog eens 28 Limburgse gemeenten hun taken op het gebied van gemeentelijke belastingen ondergebracht bij BsGW. Per 1 januari 2021 is de gemeente Mook en Middelaar toegetreden, waardoor momenteel 29 Limburgse gemeenten en het Waterschap Limburg samenwerken in BsGW.

Ontwikkeling deelnemers in BsGW	
2011	Venlo, Waterschap Peel en Maas en Waterschap Roer en Overmaas
2012	Bergen, Nederweert
2013	Beek, Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nuth (Beekdaelen), Peel en Maas, Roerdalen, Roermond.
2014	Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Maastricht, Onderbanken (Beekdaelen), Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Voerendaal
2015	Beesel, Eijsden-Margraten, Gennep, Gulpen-Wittem, Kerkrade, Meerssen, Schinnen (Beekdaelen), Vaals, Valkenburg aan de Geul, Weert
2021	Mook en Middelaar

Tabel 1: Ontwikkeling deelnemers in BsGW 2011-2020

Het verzorgingsgebied (aantallen inwoners) voor de gemeentelijke belastingen bij BsGW is door de toename van het aantal gemeenten van 2011 tot 2015 ongeveer vertienvoudigd. Vanaf 2015 tot 1 januari 2021 is het verzorgingsgebied gelijk gebleven.



Figuur 1: Ontwikkeling verzorgingsgebied gemeentelijke belastingen

2.2. Taken BsGW en kostentoerekening

BsGW heeft als taak om als uitvoeringsorganisatie namens de deelnemers (gemeenten en waterschap) de uitvoering van het heffen en innen van lokale belastingen volledig, tijdig, rechtmatig en juist uit te voeren. Daarbij gaat het (niet uitputtend) om de volgende mogelijke gemeentelijke belastingsoorten: onroerendezaak-belastingen (OZB), rioolheffing, afvalstoffenheffing, honden-belasting, baat- en bouwgrondbelasting, forensenbelasting, BIZ

Bedrijven InvesteringsZone), marktgelden en toeristenbelasting[2]. BsGW heft en int daarnaast de waterschapsbelastingen, zoals de verontreinigingsheffing, zuiveringsheffing en de watersysteem-heffing. Elke gemeente bepaalt zelf welke belastingen worden uitgevoerd door BsGW.

Het takenpakket dat BsGW voor de deelnemers uitvoert, bestrijkt het taakveld advisering en opstellen van conceptverordening(en), de opbouw van benodigde basisregistraties, waarderen, opleggen en innen van de aanslagen tot en met de dwanginvordering en oninbaar verklaring. Afhandeling van bezwaar en beroep en klantreacties gedurende deze processtappen behoort eveneens tot het takenpakket.

BsGW onderscheidt ten behoeve van de uitvoering van de belastingtaken voor de gemeenten en het waterschap vijf primaire producten van dienstverlening: gegevensbeheer en heffen, waarderen, innen, klantzaken en ondersteuning en ontwikkeling[3].

Met alle individuele gemeenten zijn aparte afspraken gemaakt over het takenpakket bij de toetreding. De afspraken zijn gemaakt via een standaard overeenkomst ‘Heffing en Invordering belastingen en uitvoering wet WOZ’ en een daarbij behorende bijlage met specifieke voorwaarden over werkafspraken die jaarlijks worden geactualiseerd. In de factsheets in bijlage 1 is aangegeven welke belastingproducten elke aan het onderzoek deelnemende gemeente afneemt van BsGW.

De verschillende lokale belastingsoorten maken veelal gebruik van dezelfde basisgegevens (NAW-gegevens, objectgegevens etc.). Omdat BsGW de processen voor alle belastingsoorten integraal uitvoert (en veel belastingen oplegt met één aanslagformulier), zijn de verschillende belastingsoorten zodanig met elkaar verweven dat de uitvoeringskosten van BsGW niet per belastingsoort uitgesplitst kunnen worden. De uitvoeringskosten worden om die reden toegerekend aan de vijf primaire producten van dienstverlening, zonder onderscheid te maken naar belastingsoort.

De verdeling van de uitvoeringskosten voor deze primaire producten van dienstverlening over de deelnemers gebeurt met behulp van eenheidstarieven per product. In de volgende tabel is weergeven welke verdeelsleutel wordt gehanteerd bij het bepalen van de kosten voor de primaire producten van dienstverlening.

---

[2] BsGW kent ook nog een sub-product ‘parkeerbelasting’, dat apart wordt verantwoord en dus niet is opgenomen in de primaire producten van dienstverlening. Deze zogenaamde ‘exoot’ is niet meegenomen in het onderzoek, gelet op het relatief kleine aandeel in de begroting (ongeveer 1,5%).

[3] Deze primaire producten worden in paragraaf 4.4 nader toegelicht.

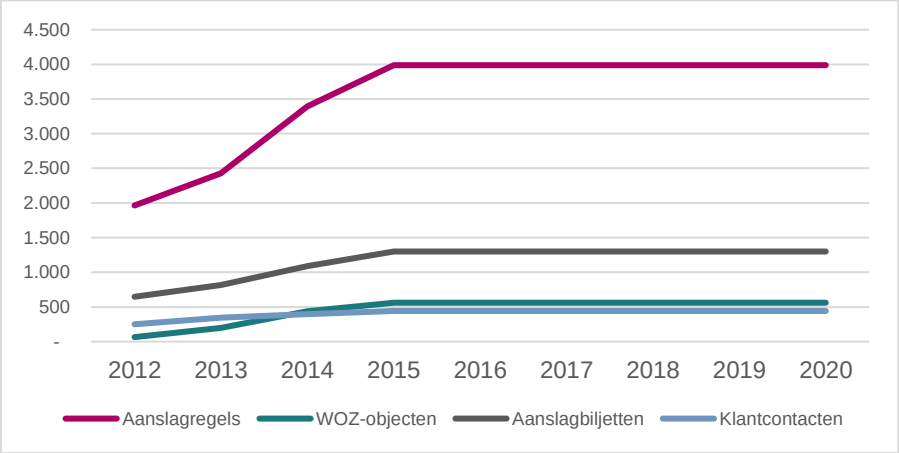
Primair product van dienstverlening	Verdeelsleutel/ productieaantallen
Gegevensbeheer en heffen	Aantal aanslagregels
Waarderen	Aantal WOZ-objecten
Innen	Aantal aanslagbiljetten
Klantzaken	Aantal klantcontacten
Ondersteuning en ontwikkeling	Aandeel uitvoeringskosten

Tabel 2: Verdeelsleutels voor kostentoerekening primaire producten BsGW

De eerste vier producten van dienstverlening kennen een directe verdeelsleutel (productieaantal maal eenheidstarief). De kosten van het vijfde product van dienstverlening (ondersteuning en ontwikkeling) zijn over de deelnemers verdeeld op basis van de relatieve bijdrage in de eerste vier producten van dienstverlening. Onder het product 'ondersteuning en ontwikkeling' worden kosten verantwoord voor informatievoorziening, Processturing en Automatisering, HRM, bestuursondersteuning, algemene (fiscaal)-juridische aangelegenheden, Planning & Control, algemeen management en directievoering.

De productieaantallen, die de basis vormen voor de toedeling van kosten van de verschillende primaire producten van dienstverlening per gemeente, zijn vastgesteld bij toetreding en worden niet jaarlijks herijkt. In de jaarlijkse begrotingen geeft BsGW aan dat daarvoor is gekozen omdat een jaarlijks schommelende bijdrage aan BsGW voor de deelnemers niet gewenst is en ook bij de voorstellen voor nieuwe toetreders een verkeerde verwachting zou worden gecreëerd over de te betalen bijdrage en het per saldo te behalen voordeel in de toekomst. Derhalve is afgesproken om per gemeente de productieaantallen te fixeren op het niveau van het moment van toetreding tot BsGW. Deze afspraak wordt jaarlijks bekrachtigd bij vaststelling van de begroting door het AB.

In onderstaande figuur is weergegeven hoe het aantal aanslagregels, WOZ-objecten, aanslagbiljetten en klantcontacten zich heeft ontwikkeld als gevolg van de toename van het aantal deelnemers.



Figuur 2: ontwikkeling productieaantallen primaire producten BsGW (1.000)*

Het aantal aanslagregels en het aantal aanslagbiljetten is in 2015 – als gevolg van de toetreding van gemeenten – verdubbeld ten opzichte van 2012. De ontwikkeling van het aantal WOZ-objecten is sneller gestegen en is in 2015 bijna een factor 9 hoger dan in 2012. Het aantal klantcontacten is van 2012 tot 2016 toegenomen met 77%.

2.3. Organisatie BsGW

BsGW is als samenwerkingsorganisatie vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling (GR). De vorm is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. De GR kent een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Het AB wijst uit zijn midden een voorzitter en een vicevoorzitter van het AB en het DB aan. De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van het AB en het DB en draagt zorg dat de besluiten naar behoren worden uitgevoerd.

Algemeen bestuur

Aan het hoofd van de GR BsGW staat het AB. In artikel 8 van de GR BsGW is geregeld dat iedere deelnemende gemeente en het waterschap één lid aanwijst als lid van het AB. In artikel 9 GR BsGW is geregeld dat het AB minimaal tweemaal per jaar vergadert en dat de vergaderingen openbaar zijn. Er wordt voorzien in meervoudig stemrecht, wat inhoudt dat het stempercentage in het AB per deelnemer wordt gewogen naar het aandeel in de kosten van de regeling (art. 10 GR BsGW). In bijlage 1 is in de factsheets opgenomen wat het actuele stempercentage per gemeente in het AB is. Besluiten in het AB worden genomen op basis van gewone meerderheid van stemmen[4].

Met ingang van 23 december 2020 is de gewijzigde gemeenschappelijke regeling BsGW in werking getreden[5]. In deze GR is bepaald dat de bevoegdheid tot aanwijzen van een AB-lid ligt bij het college van B&W van iedere deelnemende gemeente (en het dagelijks bestuur van het waterschap). Het is daarmee een collegeregeling geworden. Hiervoor was het de bevoegdheid van de raden van iedere deelnemende gemeente om een lid van het college aan te wijzen als lid van het AB.

Dagelijks bestuur

Het DB bestaat minimaal uit drie en maximaal uit zeven personen uit het AB. In de oorspronkelijke regeling was opgenomen dat de gemeente Venlo en de waterschappen (dan wel de rechtsopvolger van de waterschappen) elk één lid leverden voor het DB.

Met het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling in een college-regeling, is ook de procedure voor het benoemen van een DB-lid veranderd. Alleen het waterschap heeft altijd een DB-lid. Verder worden DB leden aangewezen uit het AB op basis van geografische spreiding in Limburg en de omvangverdeling van de deelnemers

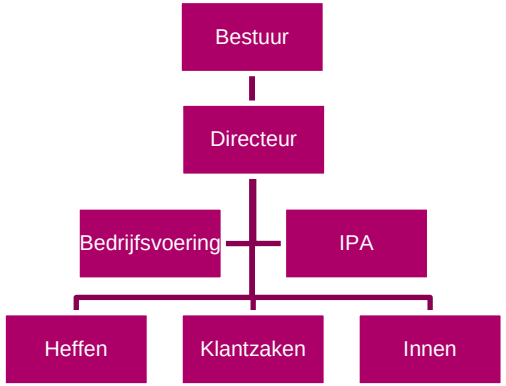
[4] Artikel 11 GR BsGW.

[5] Staatscourant Nr. 68048 d.d. 22 december 2020.

(klein, middel, groot). Het DB vergadert zo vaak als de voorzitter dat nodig oordeelt, of op verzoek van een van de DB-leden. In praktijk komt het DB vier tot zes keer per jaar bij elkaar. In het DB geldt dat elk lid 1 stem heeft en dat besluiten worden genomen op basis van meerderheid van stemmen.

Organisatie BsGW

De directeur van BsGW geeft leiding aan de BsGW organisatie. De afdeling Bedrijfsvoering ondersteunt de drie lijnafdelingen (heffen, innen en klantzaken) bij de uitvoering van hun processen en de afdeling IPA (Informatisering, processturing en automatisering) ondersteunt de afdelingen op het gebied van ICT, procesmatig werken en informatievoorziening. De organisatiestructuur van BsGW is weergegeven in onderstaande organogram.



Figuur 3: organisatiestructuur BsGW vanaf 2018

2.4. Doelstellingen BsGW

Bij de oprichting van BsGW zijn in het ondernemingsplan (2011) vier doelen geformuleerd:

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

Daarbij richt BsGW zich op het verder verlagen van de uitvoeringskosten voor haar deelnemers met als belangrijkste speerpunten:

- Daling kosten deelnemers
- Minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening
- Vergroten digitale dienstverlening

In het Ondernemings- en Ontwikkelplan 2018 – 2020 (OOP) heeft de strategische doelstelling van BsGW als volgt verder invulling gekregen:

'… het bevorderen van de kwaliteit van gegevens en borging van continuïteit en kwaliteit in bedrijfsvoering, naast vergroting van digitale dienstverlening en het bedrijfseconomisch uitvoeren van lokale belastingen. Een resultaat/effect hiervan zal zijn dat de kosten dalen…'.

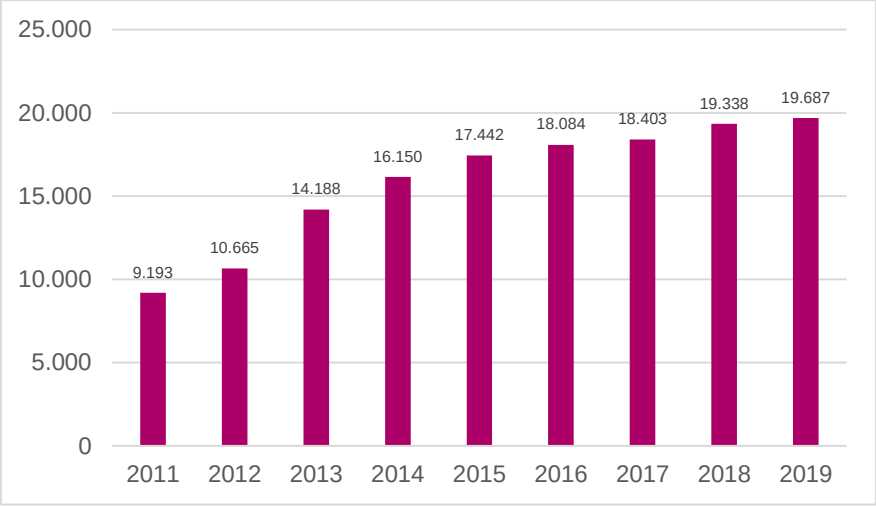
2.5. Ontwikkeling omvang organisatie en kosten BsGW

Door de toename van het aantal deelnemers is ook de organisatie BsGW gegroeid in de eerste jaren. Tot 2016 is sprake van een toename van de bestuurlijk vastgestelde formatie. Na 2016 is sprake van een daling van het aantal fte. In onderstaande tabel is de bestuurlijk vastgestelde formatie van BsGW weergegeven per ultimo jaar.

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fte	85,6	123,3	146,3	160,1	160,1	160,3	160,3	160,3	160,3	161,8

Tabel 3: ontwikkeling van formatie BsGW (2012-2021).

In onderstaande figuur is op hoofdlijnen de ontwikkeling van de totale kosten van BsGW in beeld gebracht op basis van de jaarrekeningen[6].



Figuur 4: ontwikkeling werkelijke kosten uitvoering BsGW (€ 1.000)[7]*

De stijging van de kosten in de jaren 2012-2016 wordt (vrijwel) volledig veroorzaakt door de toename van het aantal deelnemers. De stijging van kosten vanaf 2016 wordt vooral veroorzaakt door indexering van de kosten van BsGW en de toename van de proceskosten WOZ. In hoofdstuk 4 wordt meer in detail ingegaan op de kostenontwikkeling en de ontwikkeling van de bijdrage van de deelnemers.

[6] De cijfers over 2020 waren nog niet beschikbaar ten tijde van dit onderzoek.

[7] Totaal gerealiseerde bruto-kosten BsGW, inclusief kosten parkeerbelasting.

3. De ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering BsGW

3.1. De onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag uit het onderzoek centraal:

Hoe ontwikkelt de kwaliteit van de taakuitvoering zich (effectiviteit)?

Bij het beoordelen van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening wordt in eerste instantie gekeken naar de doelstellingen die BsGW in de afgelopen jaren zelf heeft geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 wordt een overzicht gegeven van een aantal indicatoren voor de kwaliteit van dienstverlening waar BsGW over rapporteert. Deze indicatoren staan in verschillende verantwoordingsdocumenten, zoals de periodieke bestuurs-rapportages, begrotingen en jaarrekening/jaarverslag. Daarbij gaat het onder andere over klantwaardering, de ontwikkeling van afhandeltermijnen en de ontwikkeling van aantallen verzoekschriften, klachten en bezwaren.

Daarna wordt in paragraaf 3.4 de kwaliteit van dienstverlening van BsGW op basis van een aantal indicatoren vergeleken met de kwaliteit van dienstverlening bij een aantal andere belastingsamenwerkingen. De bevindingen worden gecompleteerd met beelden van de deelnemers van BsGW over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.6 wordt afgesloten met een samenvatting en beoordeling van de bevindingen.

3.2. Doelstellingen kwaliteitsontwikkeling BsGW

De doelstellingen ten aanzien van kwaliteit van dienstverlening zijn op drie momenten expliciet door BsGW geformuleerd:

- Ondernemingsplan 2011
- Ondernemings- en ontwikkelingsplan 2018-2020
- Visie op dienstverlening 2020

Ondernemingsplan 2011

In het ondernemingsplan van BsGW van juli 2011 is als doelstelling ‘het optimaliseren van de kwaliteit van dienstverlening’ opgenomen. BsGW heeft daarbij aangegeven minimaal te streven naar het in stand houden van de kwaliteit van de dienstverlening en waar mogelijk de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.

Kernwoorden in het ondernemingsplan zijn: klantgerichtheid, betrouwbaarheid van processen, kwaliteit van uitvoering van taken en zorgvuldigheid richting belastingplichtigen. Met de deelnemers zijn in overeenkomsten specifieke afspraken vastgelegd over de volgende onderwerpen:

- Voorwaarden
- Te leveren producten
- Wijze en tijdstip van aanslagoplegging
- Wijze van klantcontacten

- Wijze van afdracht
- Wijze van gegevensuitwisseling
- Resultaatafspraken
- Overlegstructuren

In het ondernemingsplan 2011 zijn geen kwantitatieve prestatie-indicatoren opgenomen voor de kwaliteit van dienstverlening. Verder ontbreekt het in het ondernemingsplan 2011 aan een nulmeting op basis waarvan de kwaliteit van de uitvoering van taken in de startsituatie en de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening in de loop van de tijd kan worden gemeten.

Ondernemings- en ontwikkelingsplan 2018-2020 (OOP)

In december 2016 heeft het DB aan het AB toegezegd om eind 2017 een nieuw ondernemingsplan te presenteren. De belangrijkste aanleiding voor het nieuwe ondernemingsplan is de constatering van directie en DB van BsGW dat de focus van BsGW de afgelopen jaren vooral heeft gelegen op realisatie van de uitbreiding van het aantal deelnemers en dat die uitbreiding heeft plaatsgevonden in een kort tijdsbestek. Daardoor heeft de interne organisatie van BsGW onvoldoende aandacht gekregen. Het DB constateert dat – hoewel BsGW er steeds in is geslaagd om haar klanten goed te bedienen – de kwaliteit en kwantiteit op diverse onderdelen in de bedrijfsvoering een aandachtspunt is. De opgave is breed: verbeteren van ICT-systemen en -processen, aanpassen van de organisatiestructuur, herijken van de opbouw en beheer van basisgegevens en het beter matchen van het personeelsbestand met de taken van de organisatie. Het DB geeft aan dat *"…nut en noodzaak tot verbetering en verdere doorontwikkeling van BsGW alom aanwezig is, ook al opereert BsGW voor de buitenwereld redelijk tevredenstellend…".*

In september 2017 wordt de hoofdlijn van het OOP besproken in het AB. Er wordt besloten dat het OOP in december 2017 onder embargo naar het AB gaat. Het OOP 2018-2020 ('Van groei naar beter') wordt door het AB op 14 december 2017 vastgesteld. Vaststelling van het OOP is de start van een ingrijpend veranderproces, waarin BsGW de missie, visie, strategie, structuur en werkwijze grondig herijkt. Doel van het plan is om BsGW door te ontwikkelen tot een uitvoeringsorganisatie die excellente diensten verleent op het terrein van gegevensverwerking, informatieverwerking en gegevensbeheer en mee kan groeien met veranderingen. De focus verschuift van nadruk op zo laag mogelijke kosten naar sturen op kwaliteit van gegevensvastlegging, borging van kwaliteit in de bedrijfsvoering, vergroting van digitale dienstverlening en het bedrijfseconomisch uitvoeren van lokale belastingen. Een resultaat/effect hiervan zal volgens BsGW zijn dat de kosten voor de deelnemers dalen. In het OOP valt te lezen dat:

"… alleen door nu te investeren BsGW haar toegevoegde waarde kan behouden en operationele en financiële voordelen kan blijven bieden aan deelnemers. Niets doen is geen optie…".

Verder wordt in het plan aangegeven dat BsGW tot nu toe elk jaar toestemming heeft gekregen van de Waarderingskamer[8] om de aanslagen op te leggen. Maar BsGW merkt in het OOP op dat *"…het wel piept en kraakt…"*. Volgens BsGW is het verkrijgen van toestemming tot nu toe vooral gelukt door de niet aflatende inzet van medewerkers, het toepassen van kunst- en vliegwerk, het 'oprekken' van termijnen en doorlooptijden en genoegen nemen met minder kwaliteit. In het OOP geeft BsGW aan dat *"…deze manier van werken niet langer kan worden voortgezet en dat als BsGW zich niet verder ontwikkelt, de dienstverlening in het geding komt…"*.

Bovenstaande quotes geven de gevoelde urgentie bij BsGW aan om te investeren in de verdere ontwikkeling van de organisatie. Het OOP moet daar het fundament voor bieden.

Op hoofdlijnen zet het OOP in op:

- Optimalisering van bedrijfsprocessen
- Adequate inrichting van de organisatie en adequate sturing en communicatie
- Formatie die kwalitatief en kwantitatief op orde is (plaatsingsprocedure en plan structurele formatiereductie)
- Juiste inrichting van (ICT)systemen

In het OOP zijn geen meetbare kwantitatieve indicatoren opgenomen om de kwaliteit van dienstverlening en de strategische kwaliteitsdoelstelling 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening' te kunnen beoordelen en te monitoren.

In het OOP is op hoofdlijnen een fasering van de maatregelen opgenomen voor de periode 2018-2020. Uitvoering van het OOP vraagt om een investering van 4 miljoen euro (2 miljoen euro in 2018 en 1 miljoen euro in 2019 en 2020). Deze investering wordt gedekt door op termijn een structurele reductie van de toekomstige formatie van 20 fte bij BsGW te realiseren[9] als gevolg van efficiencywinst. Dat moet uiteindelijk leiden tot een structurele lastenverlaging van € 1,3 miljoen. BsGW heeft in de begroting 2020 de volgende varianten voor de dekking van de investering aangegeven:

- Voorzichtige variant: in de voorzichtige variant wordt de taakstellende formatiereductie van 2020 uiterlijk in 2025 volledig geëffectueerd. Dit betekent dat het totale investerings- en ontwikkelbudget binnen circa 10 jaar is terugverdiend (vanaf 2028)
- Maximale variant: in deze variant start het terugverdieneffect al in het eerste jaar na het einde van het ontwikkeltraject. Vanaf 2021 wordt hierbij elk jaar al 20% van de formatiereductie

[8] Zie paragraaf 3.4 voor een toelichting van de rol van de Waarderingskamer.

[9] BsGW heeft de kosten van het OOP geactiveerd op de balans. Deze balanspost 'loopt weg' in de komende jaren als gevolg van de toekomstige efficiencywinst.

geëffectueerd. In deze variant wordt het totale investerings- en ontwikkelbudget twee jaar eerder terugverdiend (vanaf 2026)

BsGW heeft in de Kadernota 2022 en de ontwerpbegroting 2022 aangegeven dat naar de huidige inzichten eind 2022 de formatiereductie 100% geëffectueerd zal zijn. In de jaren 2025 – 2027 wordt deze formatiereductie ingezet als dekking van de projectkosten OOP. Hierbij wordt uitgegaan van het meest voorzichtige scenario. Vanaf 2028 zal deze structurele personele reductie leiden tot lagere bijdragen van de deelnemers.

De uitvoering van het plan wordt inhoudelijk en financieel gemonitord door het DB van BsGW. Het OOP is in 2018 viermaal mondeling besproken in het DB. In 2019 is het OOP eenmaal mondeling besproken en vijfmaal besproken aan de hand van een memo. Deze memo's zijn ook geagendeerd in het AB. In 2020 is het OOP als afzonderlijk agendapunt niet in het DB aan de orde geweest, maar liep de informatievoorziening via de reguliere P&C cyclus[10].

In de memo's wordt het DB geïnformeerd over de financiële en inhoudelijke voortgang van het OOP. Uit de memo's blijkt onder andere dat de plaatsingstrajecten[11] eind 2019 met goed resultaat zijn afgerond. De ontwikkeltrajecten lopen langer door en vragen om maatwerk. Verder is eind 2019 de invulling van de managementposities gereed en is de nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. Eind 2019 hebben alle afdelingen binnen BsGW afdelingsplannen gemaakt voor 2020. In 2020 heeft BsGW de eerste stappen gezet om te komen tot aanbesteding van hardware en softwarepakketten met als doel betrouwbaarheid van data en verdere digitalisering van de dienstverlening. Dat moet leiden tot invoering van nieuwe systemen in 2021. Ten aanzien van de verdere optimalisatie van bedrijfsprocessen wordt in de verschillende rapportages weinig informatie gegeven door BsGW. In interviews met BsGW is aangegeven dat, mede door Corona, vertraging is opgelopen in het optimaliseren van bedrijfsprocessen.

In de memo's die zijn besproken in het DB en in de reguliere planning & control (P&C)-documenten wordt niet ingegaan op de gerealiseerde of nog te realiseren effecten van het OOP op de kwaliteit van dienstverlening. Er is ook nog geen evaluatie uitgevoerd in hoeverre uitvoering van het OOP heeft geleid tot de gewenste resultaten. De voormalig directeur van BsGW heeft de evaluatie van het OOP neergelegd bij zijn opvolger, die per begin 2021 in dienst is gekomen bij BsGW.

Visie op dienstverlening

Op 18 december 2020 is de visie op dienstverlening en bijbehorend dienstverleningsconcept besproken en vastgesteld in het AB van

[10] De kadernota, de begroting, de jaarrekening en de bestuursrapportages.

[11] Plaatsing van medewerkers in een functie op basis van kwaliteit en geschiktheid.

BsGW. De noodzaak voor het opstellen van een visie op dienstverlening is in de AB vergadering van juni 2017 aan de orde gesteld en was vervolgens toegezegd in het OOP.

In het document Dienstverleningsconcept BsGW wordt de visie op dienstverlening vanuit het perspectief van de klant als volgt omschreven:

"… de klant ziet BsGW in 2025 als een proactieve, betrouwbare en professionele organisatie. Hij reist zonder obstakels door BsGW, regelt de meeste zaken zelf op tijden dat het hem het beste uitkomt. Lukt dit een keer niet? Dan kan hij ons gemakkelijk bereiken. Een vriendelijke medewerker zoekt vervolgens naar een passende oplossing…".

BsGW heeft deze visie geconcretiseerd aan de hand van de volgende prestatie-indicatoren:

- Meteen goed: hoe vaak kunnen we een klant direct helpen?
- Eerste reactietijd: hoe snel krijgt een klant een eerste antwoord op zijn vraag?
- Tijd en moeite: hoeveel moeite moet een klant doen om geholpen te worden?
- Zelfbediening: welke vragen kan een klant zelf beantwoorden (bijvoorbeeld via de website)?
- Klanttevredenheid: wat vinden klanten van de dienstverlening van BsGW?

In het dienstverleningsconcept heeft BsGW bovenstaande indicatoren verder uitgewerkt en voorzien van normen. In de toelichting op de visie op dienstverlening aan het AB op 18 december 2020 is aangegeven dat deze vijf indicatoren vanaf 2021 worden opgenomen in de bestuursrapportages. De verdere uitwerking wordt samen met gemeentelijke accounthouders ter hand genomen in de werkgroep kwaliteitsnormen. De eerste bestuursrapportage 2021 was nog niet beschikbaar tijdens dit onderzoek.

Samenvattend

Vanaf de oprichting van BsGW streeft BsGW naar 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening en waar mogelijk verbetering van de kwaliteit van dienstverlening'. In het ondernemingsplan uit 2011 is niet ingevuld hoe BsGW deze doelstelling zal monitoren. Daarnaast zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen die dienen ter toetsing en monitoring van de kwaliteitsontwikkeling. Ook is er geen sprake van een nulmeting van de kwaliteit bij oprichting van BsGW, die als basis kan dienen voor de beoordeling van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening.

In het OOP wordt geconstateerd dat de focus van BsGW de afgelopen jaren (tot 2016) vooral heeft gelegen op uitbreiding van het aantal deelnemers. Directie en bestuur van BsGW geven aan dat de ontwikkeling van de BsGW-organisatie een stevige kwaliteitsimpuls nodig heeft om in de toekomst de kwaliteit van dienstverlening op peil te kunnen houden. Het OOP gaat vooral over de te nemen maatregelen en toekomstige dekking van de investering, maar het

ontbreekt in het OOP aan inzicht in de effecten van de maatregelen op de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Het OOP bevat ook geen indicatoren aan de hand waarvan de resultaten van de herijking van de organisatie kunnen worden gemeten ten aanzien van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening.
In de visie op dienstverlening van 18 december 2020 concretiseert BsGW aan de hand van vijf indicatoren hoe de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening zal worden gemonitord in de bestuursrapportages (vanaf 2021). De eerste resultaten daarvan waren nog niet beschikbaar tijdens dit onderzoek.

3.3. Rapportage over ontwikkeling van kwaliteit

BsGW informeert het bestuur en de deelnemers over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening in diverse documenten, zoals de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag en in de periodieke bestuursrapportages. De informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening is verspreid te vinden in de bestuursrapportages, begrotingen, jaarrekening en jaarverslagen. Hieronder volgt een toelichting welke informatie in welke rapportages te vinden is.

Informatie in begroting, jaarrekening en jaarverslag

In de *begrotingen* gaat BsGW in de toelichting in kwalitatieve zin in op de doelstellingen, speerpunten en ontwikkeling van de vijf primaire producten van dienstverlening (heffen en gegevensbeheer, waarderen, innen, klantzaken en ondersteuning en ontwikkeling). Deze doelstellingen en speerpunten worden jaarlijks aangepast aan de hand van relevante ontwikkelingen. In de begrotingen staan geen indicatoren die een beeld geven van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW. In de *jaarrekeningen* en *jaarverslagen* gaat BsGW in de toelichtende teksten in kwalitatieve zin in op de doelstelling van minimaal gelijkblijvende kwaliteit en geeft BsGW op hoofdlijnen (en vooral kwalitatief) aan wat is bereikt. Deze toelichtende teksten in de jaarrekeningen en jaarverslagen geven geen duidelijk beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW.

Naast de toelichtende teksten in de jaarverslagen over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening wordt in de jaarverslagen vanaf 2017 gerapporteerd over de ontwikkeling van het aantal verzoekschriften (brieven, formulieren, telefonische reacties van klanten die het ergens niet mee eens zijn) en het aantal klachten. In onderstaande tabel is een overzicht van het aantal verzoekschriften en het aantal klachten opgenomen voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Cijfers over 2020 waren nog niet beschikbaar bij afronding van het onderzoek.

	2017	2018	2019
Verzoekschriften totaal	551	509	211
Behandeld als klacht	11	14	11
- *Gegronde klachten*	*3*	*4*	*3*
- *Ongegronde klachten*	*8*	*10*	*8*

Tabel 4: aantallen verzoekschriften en klachten BsGW (2017 – 2019)

De gemiddelde afhandelduur van verzoekschriften en klachten bedraagt ongeveer twee weken en blijft daarmee binnen de norm die BsGW zelf heeft gesteld.

In 2019 zijn bij BsGW in totaal 211 verzoekschriften ingediend. Van deze 211 verzoekschriften hebben er 11 geleid tot een formele behandeling door de klachtencoördinator. Dat betekent dat in 2019 11 verzoekschriften daadwerkelijk zijn geregistreerd als klacht en als zodanig zijn behandeld en afgedaan. Dat is in lijn met het aantal klachten in voorgaande jaren. Het aantal gegronde klachten is de laatste jaren stabiel.

Het aantal ingediende verzoekschriften is in 2019 beduidend lager dan in 2017 en 2018. BsGW geeft aan dat dit komt door bij eerste klantcontacten alerter te zijn op signalen van ongenoegen. Hierdoor wordt volgens BsGW de aanleiding voor het indienen van een verzoekschrift weggenomen.

Als een klager het niet eens is met het formele oordeel over zijn klacht, dan kan hij in beroep gaan bij de Nationale Ombudsman. In de volgende tabel is het aantal verzoekschriften dat bij de Nationale Ombudsman belandt en de wijze van afhandeling weergegeven voor de periode 2017-2019.

	2017	2018	2019
Verzoekschriften in behandeling begin jaar	11	4	9
Verzoekschriften per jaar	70	53	42
Afgehandeld zonder onderzoek	59	43	38
Afgehandeld met tussentijdse interventie	18	10	8
Afgedaan met rapport	-	1	-
Verzoekschriften in behandeling einde jaar	4	3	5

Tabel 5: aantallen verzoekschriften Nationale Ombudsman

Het totaal aantal verzoekschriften dat bij de Nationale Ombudsman is ingediend, neemt af sinds 2017. Het merendeel van de verzoekschriften wordt afgehandeld zonder onderzoek. Veel van deze verzoekschriften worden niet in behandeling genomen, omdat het verzoekschrift nog niet is ingediend bij de betreffende organisatie en derhalve naar BsGW wordt terugverwezen door de Nationale Ombudsman. Een aantal verzoekschriften wordt afgehandeld met tussentijdse interventie door de Nationale Ombudsman. Het betreft vaak een bemiddelingstraject. Alleen in 2018 is eenmaal een rapport opgesteld door de Nationale Ombudsman betreffende een klacht.

Informatie in bestuursrapportages

Naast informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening in de begroting, jaarrekening en jaarverslagen, rapporteert BsGW in de periodieke *bestuursrapportages* onder andere over de voortgang van de ontwikkeling van de kwaliteit van

dienstverlening. De wijze waarop BsGW daarover rapporteert, is niet in alle bestuursrapportages gelijk. Daardoor is het lastig om de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening in beeld te brengen.

Tot 2019 werd de kwaliteit van dienstverlening gemeten aan de hand van de volgende vijf kritieke succesfactoren met bijbehorende prestatie-indicatoren:

Kritieke succesfactoren	Prestatie-indicatoren
Juistheid/tijdigheid heffen/innen	Realisatie financiële taakstelling
Klantgerichtheid	Overschrijdingen wettelijke afhandeltermijnen
Kwaliteit uitvoering WOZ	Predicaat 'goed' van de Waarderingskamer
Rechtmatigheid	Positief oordeel accountant
Jaarlijkse afrekening deelnemers	Goedkeurende accountantsverklaring

Tabel 6: kritieke succesfactoren en prestatie-indicatoren voor kwaliteit van dienstverlening BsGW'

Vanaf 2019 wordt ook gekeken of de wettelijke procedure wordt gevolgd voor klachten en wat de uitkomst is van de meting van klanttevredenheid (zie hierna). De juistheid en tijdigheid van heffen en innen en de klantgerichtheid (afhandeltermijnen) worden vanaf 2019 niet meer in de overzichten van de kritieke succesfactoren in de bestuursrapportages opgenomen. In de volgende tabel zijn de uitkomsten weergegeven die door BsGW in de bestuursrapportages worden vermeld[12].

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Juistheid/tijdigheid heffen/innen	V	V	V	V	V	-	-
Klantgerichtheid	V	V	V	V	V	-	-
Kwaliteit uitvoering WOZ	X	X	X	X	X	X	X
Rechtmatigheid	V	V	V	V	V	V	V
Jaarlijkse afrekening deelnemers	V	V	V	V	V	V	V
Procedure klachtafhandeling	-	-	-	-	-	V	V
Klanttevredenheidsmeting[13]	-	-	7,1	6,9	-	5,7	6,8

V= voldoet aan de norm X= voldoet niet aan de norm

Tabel 7: score op kwaliteitsindicatoren BsGW

[12] Op basis van de bestuursrapportages van het 4e kwartaal van elk jaar.

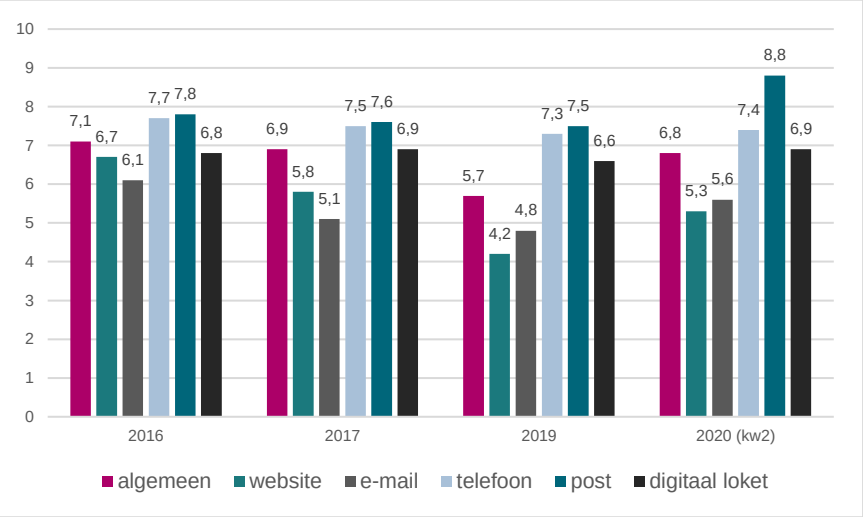
[13] De klanttevredenheidsscore wordt in 2019 voor het eerst opgenomen in de bestuursrapportage. De cijfers uit 2016 en 2017 zijn afgeleid van de rapporten over de meting van klanttevredenheid.

In de bestuursrapportages wordt voor de eerste twee kritieke succesfactoren (juistheid/tijdigheid heffen en innen en klantgerichtheid) een uitgebreide toelichting gegeven. Voor 'juistheid en tijdigheid van heffen en innen' kijkt BsGW naar de financiële prestaties. Die prestaties betreffen de omvang van de geïnde bedragen ten opzichte van prognoses in de tijd. Daarbij wordt ook meegenomen de realisatie versus de prognose voor wat betreft de kwijtscheldingen en openstaande en oninbare vorderingen. Voor klantgerichtheid wordt gekeken naar het percentage afgehandelde telefonische contacten bij het eerste contact, de gemiddelde doorlooptijd van afgehandelde kwijtscheldingen en de gemiddelde doorlooptijd van afgehandelde bezwaren. Voor de overige kritieke succesfactoren geldt dat er geen toelichting wordt gegeven op de scores.

BsGW geeft in de verschillende bestuursrapportages aan dat op de meeste indicatoren het beoogde resultaat wordt bereikt (zie tabel 7). Hoe BsGW op basis van de onderliggende toelichting komt tot deze positieve scores, wordt echter niet toegelicht en valt ook niet op te maken uit de beschikbare informatie in de bestuursrapportages.

Voor de kwaliteit van de uitvoering WOZ scoort BsGW lager dan de eigen norm (predicaat 'goed' van de Waarderingskamer). De score op deze indicator is in alle jaren 'voldoende'. Hier wordt in het vervolg van dit hoofdstuk op teruggekomen (paragraaf 3.4).

Onderdeel van de informatie over kwaliteit in de bestuursrapportages is de score op klanttevredenheid. BsGW heeft in 2016, 2017 en 2019 een klanttevredenheidsrapport laten opstellen door een extern bureau, waarin de klanttevredenheid onder belastingbetalers wordt gemeten over een deel van het jaar. De klanttevredenheids-onderzoeken kennen steeds dezelfde opzet en vragen. Er wordt gevraagd naar de algemene klanttevredenheid en de klanttevredenheid over de verschillende informatiekanalen (website, post, telefoon, e-mail en digitaal loket). Bij de beoordeling van de scores hanteert BsGW een normscore van '7'. Inmiddels wordt vanaf 2020 periodiek de klanttevredenheid gemeten op dezelfde wijze. In onderstaande figuur is de score op de onderzochte indicatoren opgenomen voor 2016, 2017, 2019 en kwartaal 2 van 2020.



Figuur 5: score klanttevredenheid BsGW

Uit de grafiek blijkt dat sprake is van een dalende trend in de klanttevredenheid tot 2019. De gemeten algemene klanttevredenheid is gedaald van een 7,1 in 2016 naar een 5,7 in 2019. In het tweede kwartaal van 2020 is een herstel te zien in de algemene klanttevredenheid (score 6,8). De score op de kwaliteit van e-mailcontacten daalt van 6,1 in 2016 naar 4,8 in 2019. Ook hier herstelt de waardering in het tweede kwartaal van 2020 (5,6). De beleefde kwaliteit van de website daalt het sterkst: van 6,7 in 2016 naar een 4,2 in 2019. In het tweede kwartaal stijgt de waardering naar een 5,3. Voor de meer traditionele klantcontacten (telefoon en post) geldt dat de score vrij constant boven de normwaarde '7' ligt. In het jaarverslag 2019 van BsGW wordt aangegeven dat BsGW net een voldoende scoort op het aspect algemene klanttevredenheid en dat BsGW op onderdelen het streven van een ruime voldoende (7) niet heeft gehaald. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken heeft BsGW in het jaarverslag 2019 aangekondigd met name in te zetten op verbetering van de digitale dienstverlening. Dat heeft onder andere geleid tot de 'visie op dienstverlening' en een nieuwe inrichting van de website voor de aanslagperiode 2020.

Bij de toelichting op het klanttevredenheidsonderzoek 2019 staat de volgende passage:

"*…de focus van BsGW heeft in de afgelopen jaren vooral gelegen op het realiseren van uitbreiding van het aantal deelnemers. Klantprocessen werden wel onderhouden en bewaakt, maar voor innovatie was soms onvoldoende ruimte en armslag. De resultaten van deze klanttevredenheidsmeting tonen aan dat volle aandacht voor de klantprocessen nodig is om groei te realiseren. Nu de periode van kwantitatieve groei voorbij is, is het van belang om te werken aan kwalitatieve groei. Echter voordat BsGW vol in kan zetten op verdere ontwikkeling van producten en diensten maakt de organisatie in de huidige fase nog een stap van groei naar consolidatie en borging. Deze stap is vorm gegeven in het ondernemings- en ontwikkelplan (OOP) van BsGW voor de periode 2018 tot en met 2020. Met uitvoering van dit plan zet BsGW de komende jaren sterk in op een optimalisatietraject om de beweging naar een excellente uitvoeringsorganisatie te maken. Het voorliggende onderzoek dient dan ook in het licht van deze ontwikkelingsfase bezien te worden…".*

De uitkomst van het klanttevredenheidsonderzoek 2019 is in februari 2020 in het DB besproken. De toenmalig directeur van BsGW heeft in zijn interviews aangegeven dat de lagere score op klanttevredenheid wel is besproken in het bestuur van BsGW, maar dat het geen prominent onderwerp is geweest in de vergaderingen van het AB en het DB. De AB/DB leden zijn zich volgens hem bewust dat er door BsGW hard gewerkt wordt aan verbetering van de klantcontacten. Ter duiding van de context heeft de toenmalig directeur aangegeven dat BsGW net een jaar onderweg was met uitvoering van het OOP en de inrichting van de 'nieuwe' organisatie en dat daarbovenop ook nog sprake was van een jaar met Corona.

Over de tevredenheid van de deelnemende gemeenten over de kwaliteit van dienstverlening door BsGW zijn geen cijfers bekend. BsGW vraagt niet expliciet aan de deelnemers hoe zij de kwaliteit

van dienstverlening van BsGW ervaren. Wel vindt er regelmatig overleg plaats met de gemeentelijke accounthouders, waar ook de kwaliteit van dienstverlening op de agenda staat. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de beelden van deelnemers over de kwaliteit van dienstverlening.

Ontwikkeling vorm bestuursrapportages

In de bestuursrapportage van het tweede kwartaal 2020 is aangegeven dat een werkgroep 'bestuursrapportage nieuwe stijl' is opgericht, waarin vertegenwoordigers van enkele deelnemende gemeenten samen met BsGW aan de slag gaan met het verbeteren van de rapportagevorm en de verdere ontwikkeling van prestatie-indicatoren. In de betreffende bestuursrapportage is ook aangegeven dat de voortgang van de werkzaamheden van deze werkgroep vertraging heeft opgelopen door Corona. Naar verwachting wordt dit proces afgerond in Q2 2021.

Samenvattend

Bij oprichting van BsGW is niet vastgesteld wat de kwaliteit van taakuitvoering was (kwalitatieve nulmeting) en is ook niet vastgesteld hoe BsGW de doelstelling van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit' zou monitoren. Daardoor is niet objectief vast te stellen hoe de kwaliteit van dienstverlening van BsGW zich heeft ontwikkeld.

Op verschillende momenten per jaar en in verschillende rapportages gaat BsGW in op de ontwikkeling van de kwaliteit van de organisatie. In de begroting en jaarrekeningen wordt slechts in kwalitatieve zin ingegaan op doelstellingen en speerpunten voor de primaire producten. Er zijn in de begroting en jaarrekening geen duidelijke indicatoren opgenomen die een beeld geven van de ontwikkeling van kwaliteit van dienstverlening door BsGW. In de jaarverslagen wordt wel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het aantal verzoekschriften en klachten bij BsGW.

In de periodieke *bestuursrapportages* wordt de meeste aandacht besteed aan de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Dat gebeurt aan de hand van een aantal indicatoren. BsGW geeft aan te voldoen aan de eigen normen, met uitzondering van de kwaliteit uitvoering WOZ (predicaat 'voldoende' in plaats van 'goed') en de score op klanttevredenheid. In de bestuursrapportages wordt niet onderbouwd en toegelicht hoe BsGW op basis van onderliggende data komt tot het positieve oordeel op de gepresenteerde indicatoren.

Op basis van de verzamelde informatie is niet eenduidig af te leiden hoe de kwaliteit van dienstverlening zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De door BsGW aan de deelnemende gemeenten beschikbaar gestelde informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening is algemeen en globaal van aard en het ontbreekt aan een goede onderbouwing en toelichting van de scores op de indicatoren. Aanvullend probleem is dat de beschikbare informatie gefragmenteerd te vinden is in verschillende documenten. Het ontbreekt aan een overzicht van de ontwikkeling van kwaliteitsindicatoren, waardoor het lastig is om een goed integraal beeld te krijgen hoe de kwaliteit van dienstverlening van BsGW zich ontwikkelt en of sprake is van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening'.

Daarnaast lijken de kritieke succesfactoren ook geen goed beeld te geven van de feitelijke situatie. De meeste succesfactoren laten over alle beschouwde jaren een positieve score zien (zie tabel 7). Deze positieve scores staan in contrast met de analyse van BsGW zelf over de staat van de organisatie in het OOP in 2017. BsGW geeft daarin zelf aan dat de organisatie door de ondergrens dreigt te zakken. Dat zet vraagtekens bij de relevantie en bruikbaarheid van de kritieke succesfactoren waarover BsGW rapporteert.

3.4. Kwaliteit van dienstverlening vergeleken

Om een beeld te krijgen hoe de kwaliteit van dienstverlening van BsGW zich verhoudt tot andere organisaties, is een vergelijking gemaakt met andere belastingsamenwerkingen op een aantal indicatoren. Daarbij is de analyse gericht op beschikbare vergelijkingsgegevens rond het WOZ-proces, aangezien deze gegevens zijn opgenomen in de database van de Waarderingskamer. Bruikbare vergelijkingscijfers bij andere belastingorganisaties over de kwaliteit van dienstverlening op andere belasting-taakvelden dan de uitvoering van de WOZ zijn niet beschikbaar.

De vergelijking tussen BsGW en een aantal andere belastingorganisaties wordt gemaakt aan de hand van de volgende indicatoren:

- Oordeel Waarderingskamer uitvoering Wet WOZ
- Bezwaarschriften als percentage WOZ-objecten
- Percentage toegekende bezwaren

Deze indicatoren zijn gekozen omdat ze de enige beschikbare en betrouwbare indicatoren zijn die een objectief beeld geven van de kwaliteit van dienstverlening.

Oordeel Waarderingskamer uitvoering Wet WOZ

De Waarderingskamer houdt krachtens de wet WOZ toezicht op de waardebepaling en de waardevaststelling van onroerende zaken, op de uitvoering van de basisregistratie waarde onroerende zaken (basisregistratie WOZ) en op de overige in de wet geregelde onderwerpen. De colleges verschaffen de Waarderingskamer desgevraagd tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens. Onder de taken van de Waarderingskamer vallen:

- Waardebepaling van woningen en niet-woningen (taxatie)
- Formele bekendmaking van de WOZ-waarde (waardevaststelling bij beschikking)
- Uitvoering van de Basisregistratie WOZ

Daarnaast organiseert de Waarderingskamer een benchmark op het terrein van de uitvoering van de Wet WOZ. In de benchmark wordt een vergelijking gemaakt tussen belastingorganisaties op het gebied van kosten en proceskwaliteit.

De Waarderingskamer controleert bij de uitvoering van de WOZ op negen onderdelen. De twee belangrijkste onderdelen zijn: aansluiting van de WOZ-administratie op de landelijke voorziening WOZ (LV-

WOZ)[14] en het beheer van objectkenmerken. Daarnaast kijkt de Waarderingskamer ook naar het proces van het afhandelen van bezwaren. De Waarderingskamer maakt bij de beoordeling van de kwaliteit van het WOZ-proces gebruik van een zelfevaluatie die door de belastingorganisatie wordt opgesteld.

De Waarderingskamer kent 'sterren' toe om de kwaliteit van de uitvoering weer te geven. De scores variëren van één ster (moet dringend worden verbeterd) tot vijf sterren (goed, voor meerdere jaren). BsGW scoort de afgelopen jaren constant een 'voldoende' (drie sterren) op de uitvoering van de WOZ. Om het predicaat 'goed' (vier sterren) te krijgen, moet in elk geval de score op beide hoofd-onderdelen 'goed' zijn.

De score voor het WOZ-proces van BsGW is afgezet tegen de score van een aantal andere belastingsamenwerkingen die qua omvang – enigszins – vergelijkbaar zijn met BsGW. Het gaat om de volgende samenwerkingsorganisaties:

- Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB)
- Belastingsamenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW)
- Belastingsamenwerking Oost-Brabant (BsOB)
- Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BsGR)
- Belastingsamenwerking Rivierenland (BSR)

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de belastingsamenwerkingen weergegeven op basis van de jaarrekening 2019.

Naam	Aantal gemeenten	Aantal waterschappen	Omvang begroting (miljoen euro)
BWB	11	1	16,5
SVHW	13	1	12,4
BsOB	11	1	8,1
BsGR	10	1	12,6
BSR	8	1	8,2
BsGW	28	1	19,7

Tabel 8: kengetallen benchmarkorganisaties

In onderstaande figuur zijn de scores op de kwaliteit van het WOZ-proces van BsGW afgezet tegen de scores van de benchmarkorganisaties en de gemiddelde score van belastingsamenwerkingen met meer dan 200.000 inwoners. De

[14] LV WOZ is een centraal loket op voor alle overheidsinstanties die gegevens over de WOZ nodig hebben, zoals waterschappen, de Belastingdienst en het CBS

waardering heeft betrekking op het jaar 2019. Cijfers over 2020 zijn nog niet beschikbaar.

Figuur 6: score kwaliteit WOZ-proces vergeleken (2019)

BSR scoort net als BsGW drie sterren voor de kwaliteit van de uitvoering (predicaat 'voldoende'). De andere belasting-samenwerkingen (BWB, SVHW, BsOB en BsGR) scoren hoger dan BsGW, namelijk vier sterren (predicaat 'goed'). Dat betekent dat zij tenminste op de twee belangrijkste onderdelen (aansluiting LV WOZ en beheer objectkenmerken) een 'goed' scoren. Voor belastingsamenwerkingen met meer dan 200.000 inwoners is de gemiddelde score een 3,2. BsGW scoort met een score '3' dus lager dan dit gemiddelde.

De Waarderingskamer moet jaarlijks instemmen met de verzending van de WOZ-beschikkingen in februari. BsGW heeft de afgelopen jaren deze toets doorstaan, hoewel dat in de beginjaren soms niet zonder slag of stoot ging. De Waarderingskamer komt mede tot het oordeel over de kwaliteit van het WOZ-proces op basis van de door BsGW uitgevoerde zelfevaluatie. De Waarderingskamer heeft in een interview aangegeven dat BsGW serieus werk maakt van deze zelfevaluaties en daarin kritisch kijkt naar de kwaliteit van de eigen processen. Desgevraagd heeft de Waarderingskamer aangegeven dat BsGW de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in optimalisatie van beheer van objectkenmerken.

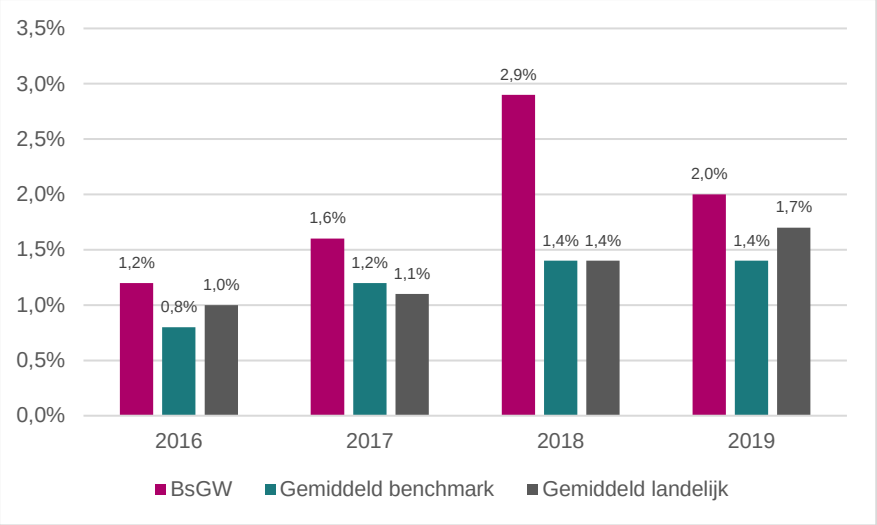
Bezwaarschriften als indicator

Het aantal ingediende en het aantal toegekende bezwaarschriften WOZ kunnen een indicatie zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de WOZ. Een hoog aantal ingediende en toegekende bezwaren kan een indicatie zijn voor een matige uitvoeringskwaliteit van het WOZ-proces (waaronder een slechte kwaliteit van taxaties). Om dat in beeld te krijgen, wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Het relatieve aantal bezwaarschriften (als percentage van de WOZ-objecten)
- Het percentage gehonoreerde bezwaarschriften

In de volgende figuur is het relatieve aantal bezwaarschriften (totaal aantal bezwaarschriften als percentage van het totaal aantal WOZ-objecten) bij BsGW vergeleken met de vijf benchmarkorganisaties en

het landelijke gemiddelde. De data zijn afkomstig uit de database van de Waarderingskamer[15].



Figuur 7: aantal bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten.

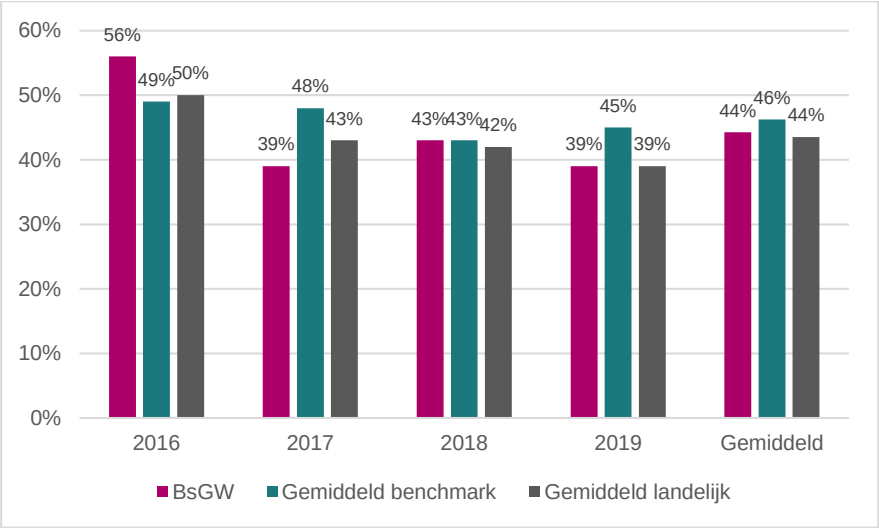
Het aantal bezwaarschriften als percentage van de WOZ-objecten is bij BsGW aanzienlijk hoger dan bij de benchmarkorganisaties en ook hoger dan het landelijk gemiddelde. Gemiddeld ligt het aantal bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten over de jaren 2016-2019 bij BsGW met 1,9% aanzienlijk hoger (50 tot 60%) dan bij de benchmarkorganisaties (1,2%) en het landelijk gemiddelde (1,3%). In 2018 ligt het aantal bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten bij BsGW ruim tweemaal zo hoog als het landelijk gemiddelde en het gemiddelde bij de benchmarkorganisaties.

Een hoog percentage ingediende bezwaren kan een indicatie zijn dat het proces van vaststelling van de WOZ-waarde ruimte laat om bezwaar te maken. Echter, een relatief hoog aantal bezwaren kan ook veroorzaakt worden door externe factoren die leiden tot het indienen van meer bezwaren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan actieve benadering van bewoners door no-cure-no-pay-bureaus (ncnp-bureaus) of regionale verschillen in de bereidheid om bezwaar te maken.

De relatieve omvang van het aantal ingediende WOZ-bezwaren is dus niet de enige indicator die van belang is. Voor een goede duiding van de kwaliteit van de uitvoering van de WOZ moet ook gekeken worden naar het percentage bezwaren dat wordt toegekend. Een hoog percentage toegekende bezwaren kan een mogelijke indicatie zijn voor ontoereikende uitvoeringskwaliteit van het WOZ-proces (in het bijzonder de kwaliteit van de taxaties). Daarbij kan onderscheid gemaakt worden in type WOZ-object (woningen en niet-woningen).

[15] In de factsheets in bijlage 1 zijn de cijfers over bezwaren ook per gemeente weergegeven. Ook deze cijfers zijn afkomstig van de database van de Waarderingskamer.

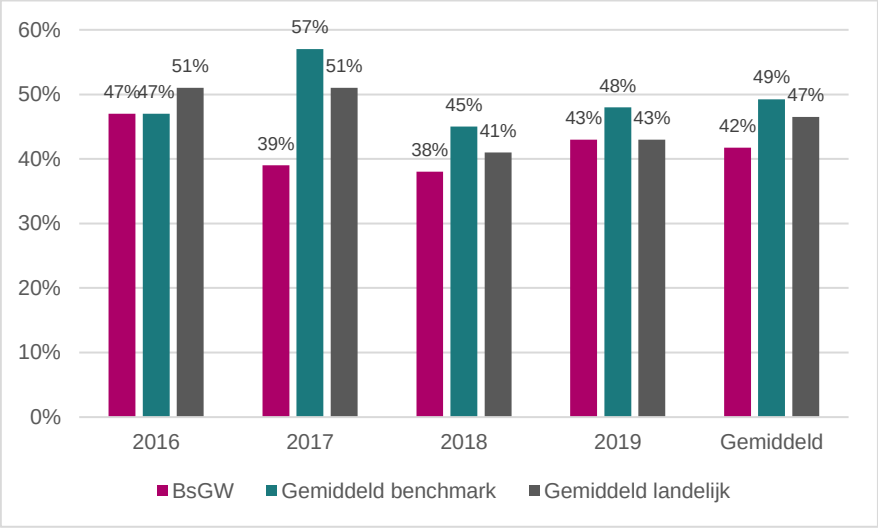
In de volgende figuur is het percentage toegekende bezwaren voor woningen bij BsGW vergeleken met de benchmarkorganisaties en het landelijke beeld. De data zijn afkomstig uit de database van de Waarderingskamer.



Figuur 8: percentage gehonoreerde bezwaren voor woningen.

Het gemiddelde percentage gehonoreerde bezwaren bij BsGW voor woningen is in de beschouwde periode vergelijkbaar met het gemiddelde landelijk percentage en ligt 2 procentpunt lager dan het gemiddelde bij de benchmarkorganisaties.

In de volgende figuur is het percentage toegekende bezwaren voor niet-woningen bij BsGW vergeleken met de benchmarkorganisaties en het landelijke beeld.



Figuur 9: percentage gehonoreerde bezwaren voor niet-woningen.

Het gemiddeld percentage gehonoreerd bezwaar bij BsGW voor niet-woningen ligt in de beschouwde periode 5-7 procentpunt lager dan bij de benchmarkorganisaties en het landelijk gemiddelde.

Hoewel er in vergelijking tot de benchmarkorganisaties en het landelijk gemiddelde verhoudingsgewijs veel bezwaren worden ingediend bij BsGW, is het percentage gehonoreerde bezwaren bij BsGW over de gehele linie (woningen en niet-woningen) lager dan bij de benchmarkorganisaties en het landelijk gemiddelde. Dit lagere

percentage gehonoreerde bezwaren is een indicatie dat de waardebepaling van de WOZ-objecten bij BsGW kwalitatief (tenminste) vergelijkbaar is met andere belastingorganisaties. Dat neemt niet weg dat er in absolute zin bij BsGW wel veel bezwaren worden ingediend en dus ook dat in absolute zin veel bezwaren worden gehonoreerd.

BsGW is gevraagd naar een mogelijke verklaring voor het relatief hoge aantal bezwaren. BsGW heeft aangegeven dat ze geen eenduidige oorzaak kan aanwijzen. Als mogelijke verklaring geeft BsGW aan dat twee van de vijf grote landelijke ncnp-bureaus gevestigd zijn in Limburg. Daarnaast kan volgens BsGW de grootschaligheid van het samenwerkingsverband mogelijk aantrekkelijk zijn voor ncnp-bureaus.

Samenvattend

Aanvullend op de analyse uit paragraaf 3.3 is de kwaliteit van de uitvoering van dienstverlening van BsGW vergeleken met andere belastingorganisaties door een analyse te maken van een aantal WOZ-indicatoren. Betrouwbare vergelijkingscijfers over de kwaliteit van dienstverlening op andere belasting-taakvelden zijn niet beschikbaar.

BsGW scoort de afgelopen jaren een ‘voldoende’ (drie sterren) op de uitvoering van de WOZ. Vier van de vijf benchmarkorganisaties scoren hoger dan BsGW, namelijk vier sterren (predicaat ‘goed’). Voor belastingsamenwerkingen met meer dan 200.000 inwoners is de gemiddelde score een 3,2. BsGW scoort met een score ‘3’ dus lager dan dit gemiddelde. Volgens de Waarderingskamer maakt BsGW serieus werk van zelfevaluaties. De Waarderingskamer heeft verder aangegeven dat BsGW de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in optimalisatie van beheer van objectkenmerken.

Uit de vergelijking blijkt verder dat bij BsGW sprake is van relatief veel bezwaren per WOZ-object. Er is geen duidelijk aanwijsbare reden voor het relatief hoge aantal WOZ-bezwaren bij BsGW. Het percentage gehonoreerde bezwaren voor woningen en niet-woningen ligt bij BsGW iets lager dan bij de benchmarkorganisaties en het landelijk gemiddelde. Dit lagere percentage gehonoreerde bezwaren is een indicatie dat de waardebepaling van de WOZ-objecten bij BsGW kwalitatief (tenminste) vergelijkbaar is met andere belastingorganisaties.

3.5. Beelden over kwaliteit uit de interviews

Eerder is aangegeven dat BsGW de deelnemende gemeenten niet actief en expliciet bevraagt hoe zij de kwaliteit van dienstverlening door BsGW ervaren. In de interviews met bestuurders en ambtelijke accounthouders is gevraagd om aan te geven hoe zij kijken naar de (ontwikkeling van de) kwaliteit van dienstverlening door BsGW. In deze paragraaf staan de belangrijkste bevindingen.

Meerwaarde BsGW

Bestuurlijk en ambtelijk wordt bij de betrokken bestuurders duidelijk de meerwaarde gezien van BsGW als samenwerkingsorganisatie in de uitvoering van lokale belastingen. In vrijwel alle gesprekken is aangegeven dat een zekere schaalgrootte nodig is om voldoende

deskundigheid in huis te kunnen hebben en om minder kwetsbaar te zijn in de uitvoering. Vrijwel alle geïnterviewde bestuurders en ambtelijke accounthouders zijn het erover eens dat uitvoering van lokale belastingtaken (waarderen, heffing en innen) de afgelopen jaren complexer is geworden en een mate van specialisatie vergt die vraagt om een schaalgrootte die de schaal van individuele gemeenten overstijgt. Zelfstandige uitvoering van deze taken door individuele kleine en middelgrote gemeenten is kwetsbaar, niet realistisch en onverstandig, aldus veel geïnterviewden.

Bij geïnterviewde raadsleden is het beeld over de meerwaarde van BsGW minder eenduidig. De meeste geïnterviewde raadsleden zijn van mening dat BsGW meerwaarde heeft en dat samenwerking tussen gemeenten in de uitvoering van belastingtaken een positief effect heeft op de kwaliteit van de taakuitvoering. Maar diverse geïnterviewde raadsleden plaatsen daar wel de kanttekening bij dat door samenwerking in BsGW de relatie met de burger wel afstandelijker is geworden. Dat betekent volgens deze raadsleden dat de kwaliteit van *taakuitvoering* waarschijnlijk wel is verbeterd, maar dat de kwaliteit van *dienstverlening* richting belastingbetalers een aandachtspunt is. Een enkel raadslid vraagt zich af of deze afstand tot de belastingbetaler mogelijk een rol speelt bij de hoogte van het aantal ingediende WOZ-bezwaren.

Ontwikkeling kwaliteit van dienstverlening BsGW

Veel bestuurders en ambtelijke accounthouders geven aan dat in de beginjaren na de oprichting van BsGW sterk de nadruk lag op uitbreiding van het aantal deelnemers en kostenbesparing. Het ging om kwantitatieve groei van het aantal deelnemers; kwalitatieve groei (verbetering van dienstverlening) was ondergeschikt. Dat heeft – samen met de financiële taakstelling – volgens geïnterviewden de kwaliteit van dienstverlening van BsGW de eerste jaren na oprichting fors onder druk gezet. Daarbij wijzen ze erop dat BsGW niet zelf kon bepalen welke medewerkers in dienst kwamen, maar dat toetredende gemeenten bepaalden welke medewerkers overgingen naar BsGW.

Dat beeld wordt bevestigd in interviews met leidinggevenden van BsGW. Zij geven aan dat vooral de gemeenten zelf de personele en financiële randvoorwaarden hebben bepaald waarbinnen BsGW diende te opereren.

De eerste jaren typeren geïnterviewde ambtelijke accounthouders en portefeuillehouders BsGW als een aanbodgerichte organisatie. In de beginperiode van BsGW kwam het volgens een aantal geïnterviewden een aantal maal voor dat BsGW met moeite toestemming kreeg van de Waarderingskamer om WOZ-aanslagen op te leggen. Dat beeld wordt bevestigd door de Waarderingskamer. De Waarderingskamer heeft aangegeven dat BsGW de afgelopen jaren wel veel heeft geïnvesteerd in optimalisatie van beheer van objectkenmerken en verbetering van de WOZ-processen.

Na de periode van kwantitatieve groei heeft BsGW volgens de meeste geïnterviewde portefeuillehouders en ambtelijke accounthouders een been bijgetrokken in de kwaliteit van dienstverlening en is BsGW bezig om zich om te vormen tot een vraaggerichte organisatie. Met name het OOP heeft volgens

bestuurders en accounthouders geleid tot een belangrijke kwaliteitsimpuls bij BsGW. De personele bezetting is beter in lijn gebracht met de opgaven waar BsGW voor staat en de communicatie richting deelnemers is verbeterd. Een voorbeeld daarvan is dat in overleg met de accounthouders van de gemeenten in 2020 een werkgroep kwaliteitsnormen is gestart waar BsGW samen met gemeenten kwaliteitsnormen en bijbehorende indicatoren opstelt die de informatievoorziening over kwaliteit richting deelnemers moet verbeteren. In een aantal gesprekken is wel aangegeven dat gegevensuitwisseling tussen BsGW en gemeenten een aandachtspunt is.

Bestuurders, ambtelijke accounthouders en raadsleden geven in meerderheid aan dat hen relatief weinig klachten van belastingbetalers over BsGW ter ore komen. Over de communicatie richting belastingbetalers komt met name uit de interviews met raadsleden wel het beeld naar voren dat de relatie tussen BsGW en de belastingbetaler afstandelijker is geworden. Hoewel er weinig klachten zijn, kan de dienstverlening van BsGW volgens veel geïnterviewden aan kwaliteit winnen door meer en gerichte aandacht te besteden aan duidelijke communicatie naar belastingbetalers. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het nog regelmatig voorkomt dat BsGW bij klachten snel (en onterecht) doorverwijst naar de gemeente. Er zijn geen cijfers beschikbaar om dit beeld te onderbouwen. Daarbij tekenen diverse geïnterviewde ambtelijke accounthouders en portefeuillehouders aan dat de communicatie naar belastingbetalers vooral het laatste jaar is verbeterd. Dat neemt niet weg dat BsGW daarin volgens verschillende bestuurders en accounthouders nog wel stappen te zetten heeft. De visie op dienstverlening is een mooie eerste stap op papier, die zich in de praktijk nog moet bewijzen. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat BsGW in de communicatie-uitingen naar de media en naar de deelnemers ook meer aandacht mag besteden aan zaken die goed gaan.

BsGW zit volgens de meeste geïnterviewden middenin de transitie van aanbodgerichte naar vraaggerichte organisatie. De richting die is ingeslagen met het OOP in 2018 en de visie op dienstverlening wordt door vrijwel iedereen onderschreven. Wel zijn er diverse geïnterviewden die daarbij opmerken dat het OOP erg ambitieus is en dat het maar de vraag is of BsGW de beoogde kwaliteitsverbetering en beloofde efficiencywinst zal kunnen realiseren, zeker gelet op diverse andere uitdagingen waar BsGW mee wordt geconfronteerd (zoals de transitie naar waarderen op basis van oppervlakte in plaats van inhoud van WOZ-objecten).

Informatie over kwaliteitsontwikkeling

Verreweg de meeste geïnterviewden van de deelnemende gemeenten zijn van mening dat de informatie die BsGW beschikbaar stelt over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening niet adequaat is. Dat beeld geldt zowel voor ambtelijke accounthouders, AB-leden/portefeuillehouders als voor raadsleden van de gemeenten. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat de informatie die BsGW verstrekt zeer omvangrijk is en dat het vrijwel onmogelijk is om uit de informatie een beeld te destilleren over de ontwikkeling van de kwaliteit. Ter illustratie wordt gewezen op het feit dat de

opeenvolgende periodieke bestuursrapportages zeer omvangrijk zijn en vaak weinig nieuwe informatie bevatten. Het is volgens geïnterviewden voor betrokkenen (ambtenaren, bestuurders en zeker raadsleden) nauwelijks te doen om snel de essentie uit de stukken te halen. Er is in diverse interviews aangegeven dat er behoefte is aan een kort en bondig overzicht van de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de voorgaande periode, bijvoorbeeld in de vorm van een dasboard over kwaliteitsontwikkeling. Daarbij wordt opgemerkt dat vrijwel alle geïnterviewden in de gesprekken zelf ook geen concreet beeld hebben gegeven van de precieze informatiebehoefte. Er is ook geen gedeeld beeld over de definitie van kwaliteit van dienstverlening bij de gemeenten.

Veel raadsleden geven aan dat ze weinig zicht hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van BsGW. Het beeld dat sommige raadsleden hebben over de kwaliteit van de uitvoering door BsGW wordt sterk 'gekleurd' door de steeds terugkerende discussies over stijgende proceskosten en de daarmee samenhangende aanvullende bijdragen die gemeenten moeten betalen. Veel raadsleden vragen zich af of een organisatie die 'steeds aanvullende bijdragen vraagt' wel grip heeft op de werkprocessen.

Kwaliteit van dienstverlening van BsGW is in de meeste gemeenteraden vrijwel nooit onderwerp van gesprek. De meeste raadsleden geven aan dat BsGW vrijwel alleen onderwerp van discussie is rond de oplopende proceskosten. Hoewel BsGW een uitvoeringsorganisatie is, bestaat bij de meeste raden wel de behoefte om beter inhoudelijk op de hoogte te zijn van de werkzaamheden van BsGW. Dat voorkomt dat het alleen maar over geld gaat. 'Onbekend maakt onbemind', zo klinkt het in verschillende raden. Raadsleden geven aan dat er behoefte is aan betere informatievoorziening over BsGW in de vorm van informatiebijeenkomsten door BsGW. Dat is de afgelopen jaren mondjesmaat het geval geweest, maar werd in die gevallen wel gewaardeerd. Volgens vrijwel alle geïnterviewde raadsleden kunnen informatieavonden voor raden over BsGW een belangrijke bijdrage leveren aan meer inzicht en begrip over de rol en taken van BsGW en bijdragen aan een ander type gesprek over BsGW in de raad (minder alleen over kosten maar meer over de relatie tussen kwaliteit en kosten).

3.6. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen

Streven naar gelijkblijvende kwaliteit

BsGW streeft naar 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening en waar mogelijk verbetering van de kwaliteit van dienstverlening'. Bij oprichting van BsGW hebben BsGW en de deelnemers niet vastgesteld wat de kwaliteit van taakuitvoering op dat moment was (kwalitatieve nulmeting) en zijn er ook geen afspraken gemaakt tussen BsGW en de deelnemers hoe BsGW de doelstelling van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit' zou monitoren. In de diverse plannen van BsGW (ondernemingsplan en het OOP) zijn door BsGW geen prestatie-indicatoren opgenomen die dienen ter toetsing en monitoring van de kwaliteitsontwikkeling. Door de combinatie van het ontbreken van een kwalitatieve nulmeting en het ontbreken van vastgestelde indicatoren is niet objectief vast te stellen

of BsGW heeft voldaan aan de eigen ambitie van ‘minimaal gelijkblijvende kwaliteit’.

De stevige uitbreiding van het aantal deelnemers in BsGW heeft veel van de organisatie BsGW gevraagd. De nadruk lag tot 2016 op kwantitatieve groei van het aantal deelnemers; kwalitatieve groei (verbetering van dienstverlening) was ondergeschikt. BsGW moest het doen met medewerkers die overkwamen vanuit de toetredende gemeenten. Samen met de financiële taakstelling in de eerste jaren heeft dat een stevige wissel getrokken op de kwaliteit van dienstverlening van BsGW. Met het OOP in 2018 en de visie op dienstverlening (2020) lijkt BsGW de kwaliteit van dienstverlening een stevige impuls te geven, maar het is nog te vroeg om de resultaten te beoordelen.

Sturing en grip op kwaliteitsontwikkeling

Op verschillende momenten per jaar en in verschillende rapportages gaat BsGW in op (aspecten van) de ontwikkeling van de kwaliteit van de organisatie. Informatie over de ontwikkeling van kwaliteit van dienstverlening is te vinden in de begrotingen, jaarrekeningen, jaarverslagen en periodieke bestuursrapportages. De beschikbare informatie over kwaliteitsontwikkeling in deze documenten is hoofdzakelijk kwalitatief van aard en er is geen sprake van overzichtelijke informatie waaruit een integraal beeld kan worden afgeleid over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Voor zover er door BsGW wel meer concrete indicatoren worden gebruikt over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening (met name in de bestuursrapportages), ontbreekt het aan een goede onderbouwing en toelichting hoe BsGW op basis van onderliggende data en eigen normen komt tot het positieve oordeel op de individuele indicatoren.

De meeste indicatoren die BsGW presenteert in de bestuursrapportages laten een positieve score zien. Deze positieve scores staan in contrast met de analyse van BsGW zelf over de staat van de organisatie in het OOP in 2017. BsGW geeft daarin zelf aan dat de organisatie door de ondergrens dreigt te zakken. Dat zet vraagtekens bij de relevantie en bruikbaarheid van de indicatoren waarover BsGW rapporteert.

Vergelijking kwaliteit BsGW met andere organisaties

BsGW scoort met een ‘voldoende’ op de kwaliteit van het WOZ-proces lager ten opzichte van de meeste benchmarkorganisaties en de referentieklasse. De Waarderingskamer heeft aangegeven dat BsGW de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in optimalisatie van beheer van objectkenmerken.

Bij BsGW is sprake van relatief veel bezwaren per WOZ-object. Er is geen duidelijk aanwijsbare reden voor het relatief hoge aantal WOZ-bezwaren bij BsGW. Het percentage gehonoreerde bezwaren voor woningen en niet-woningen ligt bij BsGW iets lager dan bij de benchmarkorganisaties en het landelijk gemiddelde. Dit lagere percentage gehonoreerde bezwaren is een indicatie dat de waardebepaling van de WOZ-objecten bij BsGW kwalitatief (tenminste) vergelijkbaar is met andere belastingorganisaties.

Periodieke informatie over kwaliteitsontwikkeling BsGW

BsGW informeert de deelnemers periodiek (met name) door middel van de bestuursrapportages. Eerder is al geconstateerd dat het in de informatievoorziening ontbreekt aan overzichtelijke informatie waaruit een integraal beeld kan worden afgeleid over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast zijn vraagtekens te zetten bij de relevantie en bruikbaarheid van de indicatoren waarover BsGW rapporteert.

Het beeld dat de informatie ontoereikend is, wordt bevestigd door geïnterviewde accounthouders, portefeuillehouders en raadsleden van de deelnemende gemeenten. Hoewel de kwaliteit van dienstverlening van BsGW in gemeenten bijna nooit onderwerp van gesprek is, geven vrijwel alle gemeentelijke gesprekspartners aan dat de beschikbare informatie zo omvangrijk is dat het vrijwel onmogelijk om uit de veelheid aan informatie een duidelijk beeld te destilleren over de ontwikkeling van de kwaliteit van BsGW. Daarbij wordt opgemerkt dat alle geïnterviewden in de gesprekken zelf ook geen concreet beeld hebben gegeven van de informatiebehoefte die aan de basis ligt van de informatie die BsGW dient te verstrekken. Er is ook geen gedeeld beeld over de definitie van kwaliteit van dienstverlening bij de gemeenten.

Er blijkt een duidelijke behoefte bij deelnemende gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) aan beter toegankelijke en meer overzichtelijke informatie in de vorm van een beknopt dashboard en door het organiseren van informatiebijeenkomsten door BsGW.

4. Ontwikkeling kosten BsGW

4.1. De onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag uit het onderzoek centraal:

Hoe ontwikkelen de kosten van dienstverlening van BsGW zich?

In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de doelstellingen en taakstellingen die BsGW heeft meegekregen bij de start en de wijze waarop BsGW deze heeft verwerkt en daar verantwoording over heeft afgelegd. Daarna beschrijft paragraaf 4.3 de wijze waarop BsGW grip houdt op de kostenontwikkeling door de financiële sturing aan de hand van de P&C cyclus op hoofdlijnen toe te lichten[16]. Paragraaf 4.4 geeft informatie over de ontwikkeling van de kosten op hoofdlijnen. In paragraaf 4.5 wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van de tarieven voor dienstverlening als indicator voor de kostenontwikkeling. In paragraaf 4.6 wordt aandacht besteed aan een aantal majeure ontwikkelingen met een belangrijke financiële component, zoals de proceskosten, financiële afspraken rond de toetreding van deelnemers en de betaalde goodwill aan de oprichters. Paragraaf 4.7 besteedt aandacht aan de factsheet die BsGW eind 2020 aan de deelnemers heeft gestuurd. Daarin wordt aangegeven dat de totale cumulatieve kostenbesparing ten opzichte van de oorspronkelijke kosten van de deelnemers (de zogenaamde 'nulmetingen'[17]) eind 2019 ongeveer 105 miljoen euro bedraagt. In paragraaf 4.8 staat een vergelijking met de kostenontwikkeling bij andere organisaties. In paragraaf 4.9 wordt belicht hoe de deelnemende gemeenten aankijken tegen de kostenontwikkeling van BsGW. In paragraaf 4.10 wordt afgesloten met een samenvatting en beoordeling van de bevindingen.

4.2. Financiële doelstellingen en taakstellingen

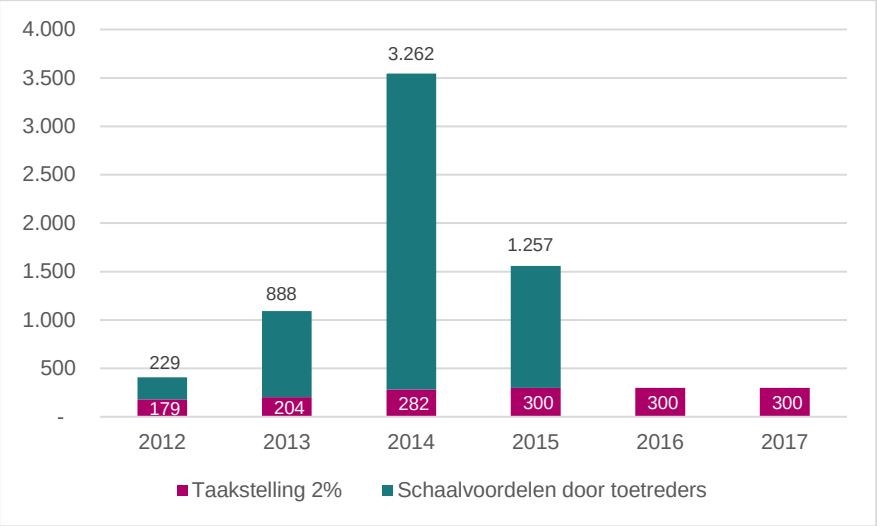
Een belangrijke doelstelling bij de oprichting van BsGW was dat BsGW kostenreductie en daarmee verlaging van de bijdrage van deelnemers realiseert door efficiencyverbetering en schaalvergroting. Daartoe is afgesproken dat BsGW taakstellend een kostenreductie van 10% dient te realiseren in de eerste vijf jaren na de oprichting (periode 2012-2016) door efficiencyverbetering en innovatie. Deze taakstelling is conform de afspraak bij de oprichting van BsGW ingevuld door vijf jaar lang af te zien van jaarlijkse indexering van kosten bij BsGW (gesteld op 2% per jaar). Bij de vaststelling van de Kadernota 2017 heeft het AB besloten om BsGW ook in 2017 een taakstellende kostenreductie van 2% op te leggen, door af te zien van indexering van de kosten in dat jaar. Daarmee

[16] In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op de P&C cyclus als instrument in de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de deelnemers.

[17] Dit zijn financiële nulmetingen die door de gemeenten zijn opgesteld voorafgaande aan de toetreding tot BsGW.

komt de totale taakstellende kostenreductie van BsGW op 12% uit (2% hoger dan was afgesproken bij oprichting).

Daarnaast zijn bij de toetreding van nieuwe deelnemers (maatwerk) afspraken gemaakt over efficiencyvoordelen die in de begroting van BsGW zijn verwerkt. In de volgende figuur is aangegeven hoe de financiële taakstelling en de efficiencyvoordelen door nieuwe toetreders zijn verwerkt in de begroting van BsGW.



Figuur 10: taakstelling kostenreductie en schaalvoordelen door toetreders (€ 1.000)*

In totaal bedraagt de cumulatieve kostenbesparing als gevolg van de opgelegde financiële taakstelling van 10% afgerond 1,6 miljoen euro. De kostenreductie door efficiencyvoordelen door nieuwe toetreders bedraagt afgerond 5,6 miljoen euro. In totaal gaat het om een structurele jaarlijkse besparing van 7,2 miljoen euro. Deze besparingen zijn op de juiste wijze verwerkt in de begroting van BsGW en werken structureel door in de meerjarenbegroting.

Een deel van de structurele besparing van 7,2 miljoen euro is ingezet ter dekking van de niet in de begroting opgenomen stijging van de proceskosten. Het gaat hier om een bedrag van (afgerond) 1,2 miljoen euro dat in 2015 was ingeboekt als efficiencyvoordeel van de toetreding van nieuwe deelnemers. Het principebesluit daartoe is in het AB van 22 juni 2017 genomen en verwerkt in een begrotingswijziging op 14 december 2017.

Samenvattend

Er zijn duidelijke en concrete afspraken gemaakt tussen BsGW en de deelnemende gemeenten over de financiële taakstelling. In totaal bedraagt de cumulatieve (structurele) verlaging van de begroting van BsGW in de periode 2012 – 2017 7,2 miljoen euro, waarvan 1,6 miljoen euro als gevolg van de taakstellende kostenverlaging gedurende de eerste zes jaar na oprichting en 5,6 miljoen euro door efficiencyvoordelen als gevolg van de uitbreiding van het aantal gemeenten tot 2016.

BsGW heeft de taakstelling en de efficiencywinst jaarlijks in de begroting verwerkt en toegelicht in de begroting. Deze besparingen werken door in het meerjarenperspectief van BsGW en zijn daarmee structureel. Een deel van het efficiencyvoordeel uit 2015 is ingezet in de begroting om de stijgende proceskosten op te vangen.

4.3. Grip op kostenontwikkeling

In de voorgaande paragraaf is geconstateerd dat BsGW de financiële taakstelling en efficiencywinst door uitbreiding op juiste wijze in de begroting heeft verwerkt. Daarmee voldoet BsGW aan de financiële afspraken bij oprichting. Het is tevens een eerste indicatie van de grip op kostenontwikkeling bij BsGW.

Om een beter beeld te krijgen in hoeverre BsGW grip heeft op kostenontwikkeling, wordt in deze paragraaf ingegaan op vraag of de planning en control-cyclus (P&C-cyclus) van BsGW adequate sturing op de ontwikkeling van kosten mogelijk maakt. Daarnaast wordt in deze paragraaf beoordeeld of BsGW in staat is om adequaat te begroten, zodat de voorspelbaarheid van werkelijke cijfers hoog is.

P&C-cyclus

Om grip te houden op de ontwikkeling van de kosten maakt BsGW gebruik van een zogenaamde P&C-cyclus. Op hoofdlijnen bestaat de P&C-cyclus uit de volgende onderdelen:

- *De kadernota.* In de kadernota worden de ontwikkelingen en kostenreducties geschetst die mogelijk van invloed zijn op de bedrijfsvoering van BsGW voor de komende periode. Op basis van deze nota stelt het bestuur de financiële kaders vast voor de bedrijfsvoering.
- *De begroting*. Op basis van de uitgangspunten die in de kadernota zijn vastgelegd worden de begroting en meerjarenbegroting opgesteld. De begroting geeft de financiële kaders voor het volgend jaar en een doorkijk naar komende jaren door middel van een meerjarenbegroting. De begroting wordt vastgesteld door het AB. Deelnemers kunnen een zienswijze indienen op de begroting.
- *Begrotingswijzigingen*. Indien er tijdens het lopende begrotingsjaar aanleiding is voor het aanpassen van de begroting, wordt er een begrotingswijziging opgesteld. Deze wordt voor zienswijze aan de deelnemers voorgelegd als de wijziging invloed heeft op de bijdrage van deelnemers. De begrotingswijziging wordt door het AB vastgesteld.
- *Jaarrekening en jaarverslag*. Na afsluiten van het jaar wordt de jaarrekening en het jaarverslag opgesteld. Daarmee legt het DB van BsGW verantwoording af aan het AB over het afgelopen jaar.
- *Bestuursrapportages*. Per kwartaal wordt het AB van BsGW door het DB geïnformeerd over de stand van zaken bij BsGW. In de bestuursrapportages wordt aandacht besteed aan:

  - ✓ Relevante inhoudelijke ontwikkelingen
  - ✓ Stand van zaken bedrijfsvoering (exploitatie, investeringen en formatie)
  - ✓ Stand van zaken projecten (zoals het OOP)
  - ✓ Kwaliteit van dienstverlening (zie paragraaf 3.3)
  - ✓ Proceskosten
  - ✓ Prestatie-kengetallen

  De bestuursrapportages worden door het AB vastgesteld en naar de deelnemende gemeenten gestuurd (college en raad).

BsGW heeft de P&C-cyclus ingericht volgens normen die algemeen geaccepteerd zijn. In de begroting van BsGW wordt inzichtelijk

gemaakt hoe BsGW de taakstelling en efficiency-effecten van nieuwe toetreders heeft verwerkt.

In paragraaf 5.2 wordt vanuit het perspectief van het samenspel tussen BsGW en deelnemers dieper ingegaan op de werking van de P&C-cyclus in de praktijk.

Kwaliteit van de begroting en het begrotingsproces

Analyse van de begroting van BsGW laat zien dat een groot deel van de budgetposten in de exploitatie van BsGW een hoog 'zekerheidsniveau' kennen, waardoor ze eenvoudig te begroten en te monitoren zijn. Dat betekent dat de exploitatiebegroting en realisatiecijfers in de jaarrekening dicht bij elkaar liggen. Dat geldt voor onder andere personeelskosten, huisvestingskosten, ICT-kosten, afschrijvingen en bank- en rentekosten. In totaal is ongeveer 85 – 90% van de kosten door BsGW met redelijk grote zekerheid te begroten. Het MT van BsGW stuurt maandelijks op het beheersen van uitgaven. Per kwartaal is extra aandacht vanuit het MT voor kostenbeheersing in de voorbereiding op de periodieke bestuursrapportages.

Een vergelijkende analyse van de oorspronkelijke begroting met de bijgestelde begroting en de realisatiecijfers in de jaarrekening laat zien dat de kosten in de oorspronkelijke begroting en de kosten in de bijgestelde begroting slechts marginaal van elkaar afwijken in de periode 2016 – 2019[18]. De kosten in de bijgestelde begroting en de kosten in de jaarrekening zijn in die periode vrijwel gelijk. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat dit wel geldt voor alle eerdergenoemde kosten (personeel, huisvesting, ICT etc.), maar niet voor de proceskosten. Op de ontwikkeling van de proceskosten en de dekking komen we terug in paragraaf 4.6.

Samenvattend

De P&C-cyclus van BsGW voldoet aan de eisen die daaraan gesteld kunnen worden. Door de inrichting van de P&C-cyclus met daarin de rapportage per kwartaal is geborgd dat BsGW periodiek zicht en grip heeft op de ontwikkeling van de kosten per jaar. Veel kosten van BsGW hebben een hoog 'zekerheidsniveau' en zijn relatief makkelijk te begroten en te monitoren. Dat geldt echter niet voor de ontwikkeling van de proceskosten (zie paragraaf 4.6).

Analyse van de oorspronkelijke begrotingen, bijgestelde begrotingen en jaarrekeningen over de periode 2016 – 2019 geeft een beeld van een ordentelijk begrotingsproces.

[18] In de periode voor 2016 waren de verschillen tussen oorspronkelijke begroting en bijgestelde begroting vaak groter als gevolg van toetreding van nieuwe deelnemers.

4.4. Achtergrondinformatie over kostenontwikkeling BsGW

Toelichting systematiek

De ontwikkeling van de kosten van BsGW is geanalyseerd aan de hand van de ontwikkeling van de tarieven voor de vijf primaire producten van dienstverlening die betrekking hebben op de verschillende belastingsoorten, zoals onroerendezaakbelastingen (OZB), rioolheffing, afvalstoffenheffing etc. Deze tarieven vormen een belangrijke indicator voor de kostenontwikkeling van BsGW. Het gaat om de volgende primaire producten van dienstverlening:

- *Gegevensbeheer en heffen*. Beheer en onderhoud van basisgegevens om de basisgegevens voor belastingen en vastgoed van alle deelnemers actueel en betrouwbaar te houden.
- *Waarderen.* Waarderen van onroerende zaken conform de Wet WOZ en de eisen van de Waarderingskamer (waaronder jaarlijkse (modelmatige) waardebepaling, herwaardering als gevolg van bezwaar/beroep en de marktanalyse woningen en niet-woningen).
- *Innen*. Tijdig en volledig innen en afdragen van opgelegde aanslagen.
- *Klantzaken.* Tijdig en adequaat afhandelen van alle klantcontacten via alle beschikbare communicatiekanalen.
- *Ondersteuning en ontwikkeling.* Activiteiten ter ondersteuning van de primaire hoofdprocessen heffen, innen, waarderen en klantzaken (zoals informatievoorziening, automatisering, HRM, bestuursondersteuning, Planning & Control etc.

In de begroting van BsGW is de kostenverdeelsystematiek als volgt schematisch weergegeven.

Figuur 11: schematische weergave kostenverdeelsystematiek

De tarieven worden berekend door de totaal begrote kosten toe te rekenen aan de primaire producten van dienstverlening en vervolgens deze toegerekende kosten te delen door het totale volume van de werkzaamheden van elk primair product van dienstverlening. Het tarief per primair product van dienstverlening is dus voor elke deelnemer gelijk. De tarieven ('p') maal de volumes per deelnemer ('q') leiden tot de jaarlijkse bijdrage per deelnemers. In de begroting wordt jaarlijks een overzicht gegeven van de tarieven en de volumes per product (gegevensbeheer en heffen, innen, waarderen, klantzaken en O&O) en de totale bijdrage per gemeente. Er vindt geen nacalculatie plaats in de jaarrekening; de tariefbepaling is voorcalculatorisch.

Productievolumes

De productievolumes die gehanteerd worden als verdeelsleutels zijn vaste sleutels die bij toetreding tot BsGW zijn vastgesteld. Deze volumes worden niet jaarlijks herijkt. In onderstaande tabel zijn de productievolumes voor de primaire producten voor de 11 gemeenten en de totale productievolumes voor BsGW weergegeven.

	Aanslag-regels	WOZ-objecten	Aanslag-biljetten	Klant-contacten	Aandeel O&O
Beesel	26.851	7.628	8.311	2.833	1%
Bergen	24.650	6.500	9.100	2.800	1%
Brunssum	65.100	16.350	18.800	6.073	2%
Gennep	45.426	8.507	14.826	3.595	1%
Heerlen	209.000	54.700	59.500	18.515	7%
Kerkrade	147.101	28.106	50.707	8.481	4%
Landgraaf	80.300	19750	23.700	7.918	3%
Peel en Maas	59.200	22.100	21.900	8.983	3%
Sittard-Geleen	212.000	51.900	70.500	19.554	7%
Stein	60.500	12.900	12.500	5.330	2%
Venlo	165.000	56.000	53.000	51.500	10%
Overig	2.892.488	276.672	957.099	306.672	59%
Totaal	3.987.616	561.113	1.299.943	442.254	100%

Tabel 9: productievolumes van de 11 gemeenten en de totale volumes

De gemeenten Bergen en Beesel zijn binnen de deelnemende gemeenten aan dit onderzoek – gemeten naar volume – de kleinste afnemers van diensten van BsGW. Heerlen, Sittard-Geleen, Kerkrade en Venlo zijn de grootste afnemers.

Ontwikkeling totale kosten per primair product van dienstverlening

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de toegerekende begrote (netto)kosten per product van dienstverlening weergegeven voor de jaren 2016-2021[19].

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gegevensbeheer/heffen	2.984	2.984	3.037	3.112	3.260	3.378
Waarderen	3.910	3.910	3.978	4.664	5.193	5.330
Innen	-390	-390	-357	-312	-221	-166
Klantzaken	2.627	2.627	2.672	3.343	3.809	3.905
O&O	5.169	5.169	5.369	5.778	6.514	6.666
Totaal	14.299	14.299	14.669	16.585	18.555	19.113

Tabel 10: begrote netto-kosten per product van dienstverlening (€ 1.000)*[20]

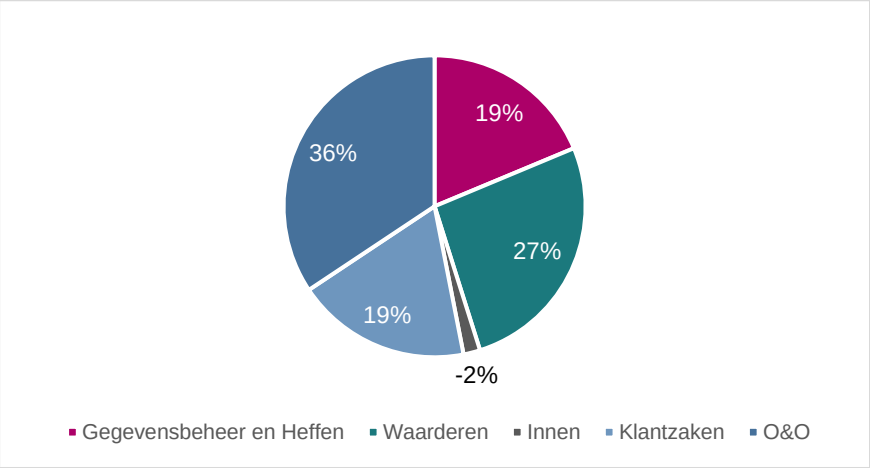
De stijging van de toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening in 2019 ten opzichte van 2018 bedraagt ongeveer 1,9 miljoen euro en de stijging in 2020 ten opzichte van 2019 is bijna 2 miljoen euro. De stijging van toegerekende kosten wordt met name veroorzaakt door de toerekening van de proceskosten aan de primaire producten (1,2 miljoen euro in 2019 en 2 miljoen euro in 2020), indexering en cao-afspraken en in 2020 door ophoging van de post ‘onvoorziene uitgaven’ van 0,4% naar 1,4% van het bruto begrotingstotaal.

De kostenstijgingen leiden tot een verhoging van de toegerekende kosten naar de primaire producten van dienstverlening. Vanaf 2016 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse stijging 6,7%. De grootste stijgingen zijn te zien bij het product ‘klantzaken’ (9,7%), het product ‘waarderen’ (7,3%) en het product ‘ondersteuning en ontwikkeling’ (5,8%). De toegerekende kosten aan het product ‘gegevensbeheer en heffen’ stijgt jaarlijkse gemiddeld met 2,6%.

De kostenverhouding tussen de verschillende primaire producten van dienstverlening is over de beschouwde jaren ongeveer gelijk, als gevolg van het ‘vastzetten’ van de productieaantallen. De kostenverhouding is in de volgende figuur weergegeven.

[19] Exclusief de kosten voor het sub-product parkeren.

[20] Eventuele baten (zoals opbrengst vervolgingskosten en renteopbrengsten) zijn in mindering gebracht op de kosten). Het product Parkeerbelasting is buiten beschouwing gelaten.



Figuur 12: verhouding kosten primaire producten van dienstverlening

Het product O&O is met gemiddeld 36% van de begrote kosten het grootste primaire product, gevolgd door Waarderen (27%). De producten Gegevensbeheer en Heffen en Klantzaken zijn ongeveer even groot (19%).

Samenvattend

De tarieven voor de primaire producten van dienstverlening worden berekend door de kosten toe te rekenen aan de primaire producten van dienstverlening en vervolgens deze toegerekende kosten te delen door het totale volume van de werkzaamheden van elk primair product van dienstverlening. Het tarief per primair product ('p')van dienstverlening is dus voor elke deelnemer gelijk. Er vindt geen nacalculatie plaats in de jaarrekening. De productievolumes die gehanteerd worden als verdeelsleutels zijn vaste sleutels die bij toetreding tot BsGW zijn vastgesteld. Deze volumes worden niet jaarlijks herijkt.

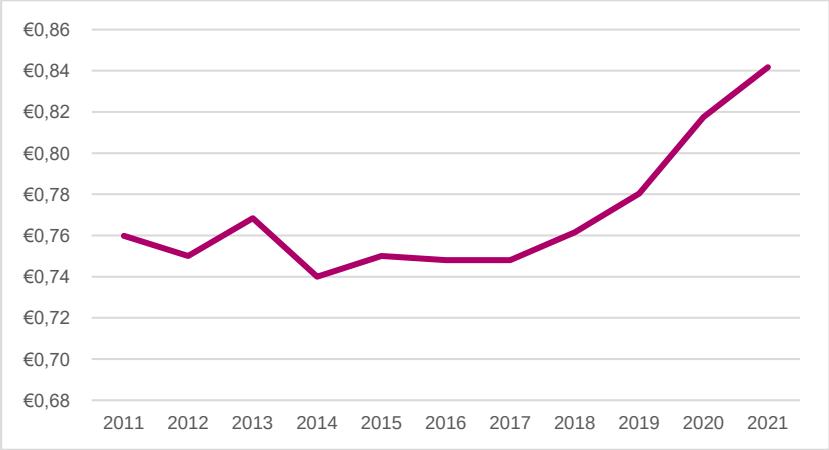
Vanaf 2016 bedraagt de gemiddelde jaarlijkse stijging van kosten die toegerekend worden aan de primaire producten 6,7%. De grootste stijgingen zijn te zien bij het product 'klantzaken' (9,7%), het product 'waarderen' (7,3%) en het product 'Ondersteuning en ontwikkeling' (5,8%). De toegerekende kosten aan het product 'gegevensbeheer en heffen' stijgt jaarlijkse gemiddeld met 2,6%. De stijging van toegerekende kosten wordt met name veroorzaakt door de toerekening van de proceskosten aan de primaire producten (1,2 miljoen euro in 2019 en 2 miljoen euro in 2020), indexering en cao-afspraken en in 2020 door ophoging van de post 'onvoorziene uitgaven' van 0,4% naar 1,4% van het bruto begrotingstotaal.

4.5. Ontwikkeling tarieven BsGW

De ontwikkeling van de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening van BsGW is een goede indicator voor de kostenontwikkeling van BsGW en de bijdrage die gemeenten moeten betalen voor het afnemen van de primaire producten van dienstverlening van BsGW. Hieronder geven we de ontwikkeling van de verschillende begrote tarieven voor de primaire producten van dienstverlening over de afgelopen jaren weer.

Tarief gegevensbeheer en heffen

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het tarief voor gegevensbeheer en heffen weergegeven voor de periode 2011 – 2021.

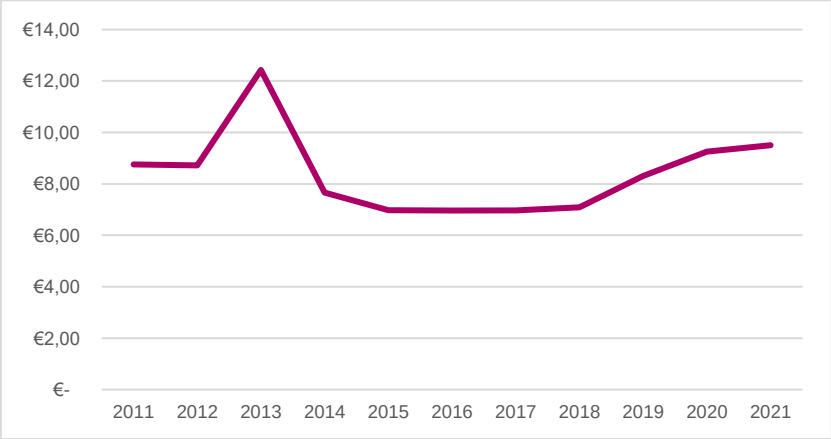


Figuur 13: ontwikkeling tarief gegevensbeheer en heffen (2011 – 2021)

Toelichting:
In de periode 2011 - 2017 is sprake van lichte daling van het tarief voor gegevensbeheer en heffen. In 2017 ligt het tarief 2% lager dan in 2011. Vanaf 2017 is sprake van een stijging van dit tarief met 12,5% tot 2021. Dat is een gemiddelde stijging van 3,1% per jaar in deze periode. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door loon- en prijsontwikkeling. In de gehele periode (2011 – 2021) stijgt het tarief voor gegevensbeheer en heffen met 11%. Dat is een gemiddelde stijging van 1% per jaar.

Tarief waarderen

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het tarief voor waarderen weergegeven voor de periode 2011 – 2021.



Figuur 14: ontwikkeling tarief waarderen (2011 – 2021)

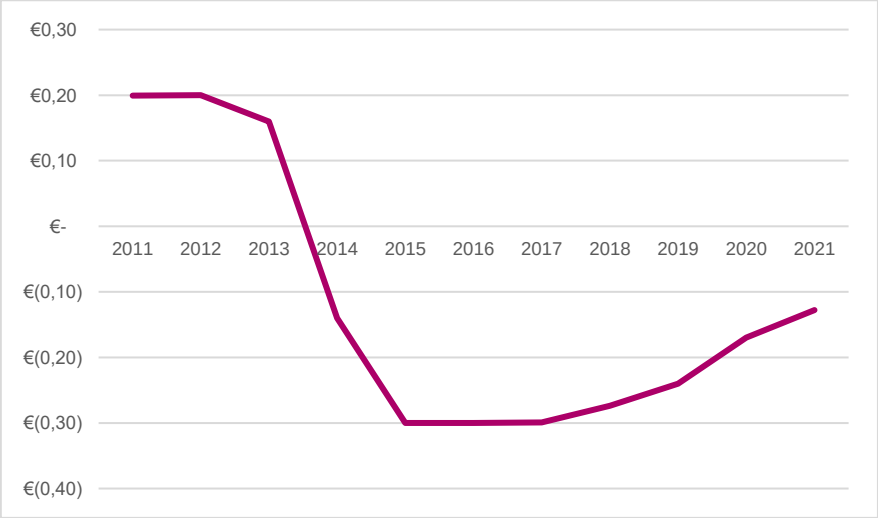
Toelichting:
De stijging van dit tarief in 2013 wordt verklaard doordat naast werkzaamheden voor de WOZ-administratie ook de WOZ-taxatie is toegevoegd. Van 2013 daalt het tarief voor waarderen door toename van het aantal deelnemers (en dus WOZ-objecten). Vanaf 2019 stijgt het tarief weer, als gevolg van reguliere loon- en prijsindexering en het vanaf 2019 toerekenen van een deel (50%) van de totale

proceskosten[21] aan het product ‘waarderen’. De overige 50% van de proceskosten worden vanaf 2019 toegerekend aan het product ‘klantcontacten’. In 2019 zijn de proceskosten voor 600.000 euro toegerekend aan waarderen’, in 2020 is het toegerekende bedrag aan ‘waarderen’ opgelopen tot 1 miljoen euro.

Afgezien van de piek in 2013 daalt het tarief voor waarderen tot 2016 met 20%. Vanaf 2018 stijgt het tarief. Vergeleken met 2011 is het tarief voor waarderen in 2021 8% hoger. Dat komt neer op een gemiddelde stijging van 0,7% per jaar.

Tarief innen

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het tarief voor innen weergegeven voor de periode 2011 – 2021.



Figuur 15: ontwikkeling tarief innen (2011 – 2021)

Toelichting:

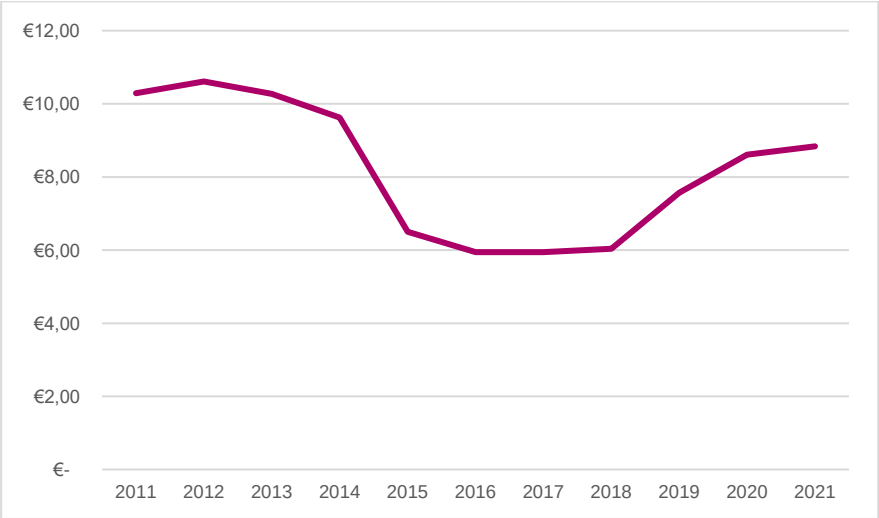
De kosten die BsGW maakt voor het ‘innen’ worden gedekt door de opbrengst van vervolgingskosten die BsGW, naar aanleiding van dwanginvorderingsacties, in rekening brengt bij belastingschuldigen. Vanaf 2014 zijn de opbrengsten groter dan de kosten voor dit product, mede als gevolg van de stijging van het aantal deelnemers. Tot 2016 stijgen de invorderingsopbrengsten tot een bedrag van 2,1 miljoen euro en blijven daarna constant. Het tarief voor innen

[21] Voor 2019 werden proceskosten in een begrotingswijziging verwerkt, waardoor ze niet zichtbaar zijn in de tarieven. In paragraaf 4.7 wordt nog uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling en verantwoording van proceskosten.

stijgt vanaf 2017 door stijgende kosten (jaarlijkse loon- en prijsindexatie) en gelijkblijvende inkomsten.

Tarief klantcontacten

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het tarief voor klantcontacten weergegeven voor de periode 2011 – 2021.



Figuur 16: ontwikkeling tarief klantcontacten (2011 – 2021)

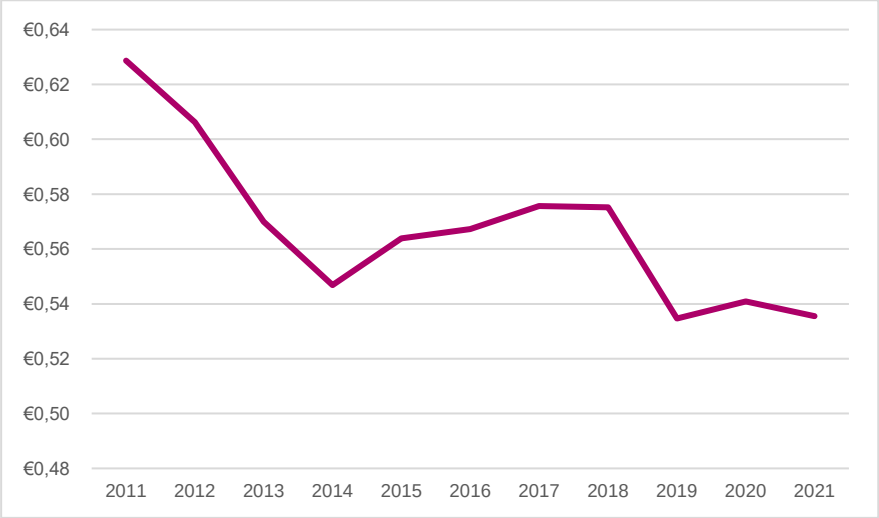
Toelichting:

Door het stijgende aantal klantcontacten en de taakstellende bezuiniging daalt het tarief voor klantcontacten tot 2016 en blijft daarna gelijk tot 2019. Vanaf 2019 loopt het tarief op als gevolg van het (deels) toerekenen van de proceskosten WOZ aan het product klantcontacten (zie eerdere uitleg bij het product 'waarderen'). In 2019 zijn de proceskosten (die tot 2018 niet aan de producten zijn toegerekend) voor 600.000 euro toegerekend aan het primaire product 'klantcontacten'. In 2020 gaat het om een toegerekend bedrag aan het product 'klantcontacten' van 1 miljoen euro aan proceskosten. In 2021 is het tarief voor klantcontacten nog 14% lager dan in 2011.

Tarief O&O

Het product Ondersteuning en Ontwikkeling (O&O) bevat de kosten van de ondersteuning van de organisatie als geheel. Deze kosten zijn niet op een eenduidige manier te verdelen naar de andere producten. Voor deze kosten kan geen tarief per eenheid worden berekend. De kosten worden verdeeld over de deelnemers op basis van het aandeel van deelnemers in de kosten van overige primaire producten. Om de ontwikkeling van de kosten in beeld te brengen, is gezocht naar een bruikbaar verhoudingsgetal dat een beeld geeft dat vergelijkbaar is met de tarieven van de andere producten. Het verhoudingsgetal dat we gebruiken is het bedrag O&O dat is uitgedrukt per euro van de totale bijdrage van de vier producten.

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het tarief voor O&O weergegeven voor de periode 2011 – 2021.



Figuur 17: ontwikkeling tarief O&O (2011 – 2021)

Toelichting:
Tot 2015 dalen de aan dit product toegerekende kosten sneller dan de kosten die aan de andere producten worden toegerekend. Dat leidt tot een afnemend bedrag. Vanaf 2014 stijgen de toegerekende kosten aan het product 'O&O' sneller dan de totale kosten, waardoor het 'tarief' stijgt. In totaal is sprake van een daling van 15% in 11 jaar.

Samenvattend
In de jaren tot 2017 is sprake van een dalende trend in de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening door BsGW. Deze daling is direct toe te schrijven aan de opgelegde financiële taakstelling en de efficiencyvoordelen door uitbreiding van het aantal deelnemers. Na 2016 groeit het aantal deelnemers in BsGW niet meer en vervalt de afgesproken financiële taakstelling. Vanaf 2017 is sprake van een stijging van de tarieven. Gemiddeld stijgen de toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening vanaf 2017 met 6,7% per jaar. De belangrijkste oorzaak zit in de stijging van de proceskosten die vanaf 2019 worden toegerekend aan de primaire producten ('waarderen' en 'klantcontacten'). In totaal is ruim 60% van de toename van toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening toe te schrijven aan de toerekening van de proceskosten vanaf 2019. Naast de toegerekende proceskosten wordt de stijging van tarieven vooral veroorzaakt door het doorrekenen van loon- en prijscompensatie.

Per saldo geldt dat de tarieven voor de producten 'gegevensbeheer en heffen' en 'waarderen' in 2021 hoger zijn dan in 2012. De tarieven voor de overige primaire producten zijn in 2021 lager dan in 2011.

4.6. Aanvullende analyse kostenontwikkeling

In paragraaf 4.5 zijn we ingegaan op de ontwikkeling van de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening door BsGW. De tarieven zijn belangrijk om een beeld te krijgen van de mate waarin BsGW in staat is om de kosten van de uitvoering van zijn primaire producten van dienstverlening laag te houden. De ontwikkeling van de tarieven vertelt echter niet 'het hele verhaal'. Niet alle kosten worden namelijk aan de deelnemers doorbelast via de primaire producten; een deel van de kosten wordt (geheel of gedeeltelijk)

afzonderlijk aan de deelnemers in rekening gebracht. Dat geldt voor de volgende dossiers:

- Aanvulling eigen vermogen door hogere proceskosten
- Afspraken invlechten andere gemeenten
- Betaling goodwill

Aanvulling eigen vermogen door hogere proceskosten

In 2014 is de wetgeving met betrekking tot de tegemoetkoming proceskosten gewijzigd. De zogenaamde Fierensdrempel werd afgeschaft waardoor er geen drempelwaarde meer is in de bezwaarprocedure. Dat heeft geleid tot meer bezwaren tegen de waardebepaling. Veel ncnp-bureaus benaderen vanaf dat moment inwoners om namens hen bezwaar te maken tegen de WOZ-waardebepaling. Dat gebeurt regelmatig aan de hand van een doorlopende machtiging.

Het afschaffen van de Fierensdrempel en de opkomst van de ncnp-bureaus heeft geleid tot een stijging van het aantal bezwaren en een stijging van de daarmee gemoeide kosten (proceskosten). In het volgend kader wordt dit nader toegelicht.

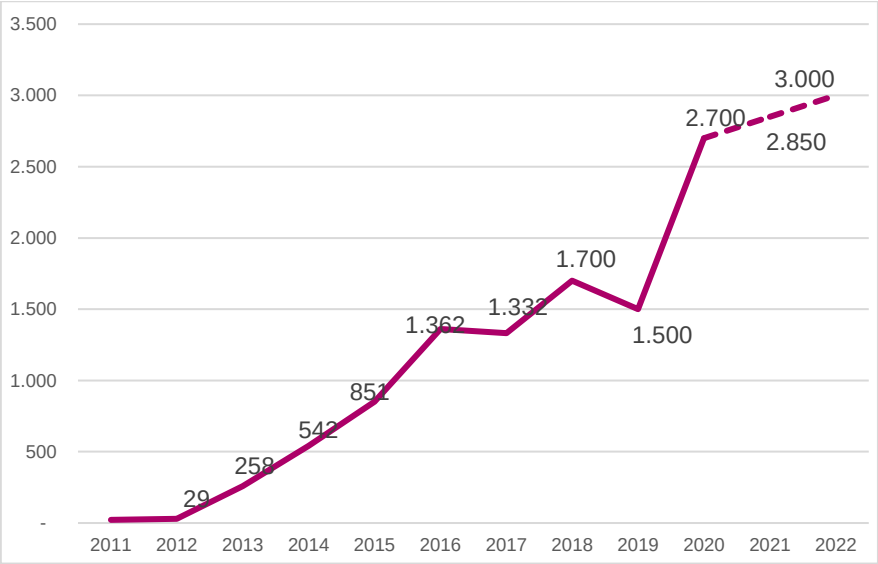
Een proceskostenvergoeding wordt toegekend aan een ncnp-bureau indien de bij bezwaar vastgestelde WOZ-waarde meer dan € 1.000 afwijkt van de oorspronkelijk getaxeerde WOZ-waarde. Dan is sprake van een gegrond bezwaar. De bedragen die moeten worden betaald aan een ncnp-bureau zijn afhankelijk van de wegingsfactor. Standaard is de wegingsfactor 1,0. Voor complexe zaken kan de wegingsfactor 1,5 of 2,0 zijn. Voor verreweg de meeste bezwaren geldt een wegingsfactor 1,0.

Ncnp-bureaus krijgen – als een bezwaar gegrond wordt verklaard – een vergoeding voor het indienen van bezwaar. Deze proceskostenvergoeding bedraagt € 265. In veel gevallen wordt bij het bezwaar door een ncnp-bureau ook een hoorzitting aangevraagd. De proceskostenvergoeding voor een hoorzitting bedraagt eveneens € 265. Deze bedragen worden vermenigvuldigd met de wegingsfactor van het bezwaar. Daarnaast krijgen ncnp-bureaus een vergoeding als ze een taxatierapport laten opstellen. De vergoeding daarvoor bedraagt € 257. Voor een bezwaar met een wegingsfactor van 1,0 kan de proceskostenvergoeding dus oplopen tot een bedrag van € 787. Bij een wegingsfactor van 2,0 kan dit bedrag oplopen tot € 1.574. De aanvullende proceskostenvergoeding voor een beroepsprocedure kan oplopen tot ruim € 1.100 voor een beroep met een wegingsfactor 1,0 en tot ruim € 2.200 voor een beroepsprocedure met een wegingsfactor 2,0. Een beroepsprocedure komt veel minder vaak voor dan een bezwaarprocedure.

Tot 2018 werden de proceskosten niet structureel toereikend opgenomen in de begroting van BsGW en werd een eventueel negatief resultaat jaarlijks bij het vaststellen van de jaarrekening met de deelnemers verrekend en/of onttrokken uit de algemene reserve (zie toelichting in deze paragraaf onder 'aanvulling eigen vermogen'). De proceskosten werden daarmee grotendeels buiten de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening gehouden.

Met het AB-besluit van 22 juni 2017 zijn de proceskosten wel begroot vanaf 2018. De dekking werd gevonden in de efficiencywinst door toetreding van nieuwe deelnemers in 2015. Vanaf 2019 worden de begrote proceskosten toegerekend aan twee primaire producten: 'waarderen' en 'klantcontacten'.

In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van de werkelijke proceskosten van BsGW per jaar weergegeven voor de periode 2011-2022. Het betreft de proceskosten van BsGW per belastingjaar. De proceskosten voor 2020 zijn voorlopige realisatiecijfers. De proceskosten voor de jaren 2021 en 2022 zijn prognoses uit de begroting.



Figuur 18: ontwikkeling proceskosten BsGW 2011-2022 (€ 1.000)*

De proceskosten laten in de loop van de jaren een sterke stijging zien. In 2019 bedragen de proceskosten ongeveer 8% van de totale begroting van BsGW. In 2012 was dit nog 0,3%. De stijging zet na een lichte daling in 2019[22] verder door in 2020. De stijging van de proceskosten wordt veroorzaakt door stijging van het aantal bezwaren in de loop van de tijd en de toegenomen proceskostenvergoedingen aan ncnp-bureaus (zie ook het onderstaande tekstkader over het WODC-onderzoek). Daarnaast zijn

[22] BsGW heeft geen verklaring voor de daling van de proceskosten in 2019.

er aanwijzingen dat de eigen organisatie meer tijd kwijt is aan een bezwaar dat door een ncnp-bureau wordt ingediend dan een bezwaar dat door een burger zelf wordt ingediend[23].

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid is eind 2020 een onderzoek[24] gepubliceerd naar het verdienmodel en de werkwijze van ncnp-bureaus. Uit dat onderzoek blijkt dat het aantal WOZ-bezwaren voor woningen tussen 2015 en 2019 met 28% is toegenomen. Het aandeel ncnp-bureaus bij het indienen van bezwaar is in deze periode gestegen van 17% naar 43%. Voor niet woningen daalde het aantal WOZ-bezwaren met 10%, maar het aandeel ncnp-bureaus steeg in deze periode van 20% naar 55%. Het verdienmodel van ncnp-bureaus zit vooral in de bezwaarprocedure en vrijwel niet in de beroepsprocedure.
Het onderzoek laat verder zien dat het slagingspercentage (percentage gegronde bezwaren) van particulieren die zelfstandig bezwaar indienen, weinig afwijkt van dat van door ncnp-bedrijven ingediende bezwaren. In beide gevallen ligt dat in de onderzochte steekproef op ongeveer 50%.

Er is geen goede vergelijking te maken tussen de hoogte van de proceskosten van BsGW en andere belastingorganisaties. De reden is dat de registratie van de proceskosten per organisatie verschillend is. Dat is ook de reden dat het WOZ-dashboard van de Waarderingskamer geen inzicht geeft op dit punt.

Het is niet mogelijk om de proceskosten per gemeente inzichtelijk te maken. BsGW registreert dat niet. Het AB heeft in 2017 aangegeven dat uitsplitsing naar gemeente niet wenselijk wordt geacht vanuit de collectiviteitsgedachte van de GR BsGW. Uit analyse van de door BsGW aangeleverde cijfers over proceskostenvergoedingen in 2019 en 2020 blijkt dat ongeveer 52% van de door BsGW aan ncnp-bureaus betaalde proceskostenvergoedingen betrekking hebben op het indienen van het bezwaar. De betaalde proceskosten voor hoorzittingen in de bezwaarprocedure bedragen 40% van de totale proceskosten. De ureninzet van BsGW zelf maakt geen onderdeel uit van de proceskosten die in figuur 18 zijn weergegeven, maar worden verantwoord onder de primaire producten van dienstverlening.

BsGW geeft aan dat de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn getroffen om de proceskosten te verlagen. In bijlage 6 is een

[23] Bij belastingsamenwerking Munitax in de Nijmeegse regio is berekend dat dit driemaal zoveel is (Bron: presentatie belastingsamenwerking Munitax gemeenteraad Beuningen 13-1-21. (zie: https://gemeentebestuur.beuningen.nl/Vergaderingen/Commissie-Financien-en-AZ/2021/13-januari/19:30)

[24] Van beroep in bezwaar, werkwijze en verdienmodel ‘no cure no pay’ bedrijven.

overzicht gegeven van de uitgevoerde acties en maatregelen en komende inzet van BsGW. Daarnaast voert BsGW elk jaar een informatiecampagne uit om proceskosten terug te dringen. Hiertoe worden media benaderd en internet en social media rechtstreeks ingezet. Ook worden alle deelnemers gefaciliteerd met informatieboodschappen met het verzoek om deze via hun publiekskanalen, zoals website, social media en gemeentelijke publicaties in lokale media onder de aandacht van hun burgers en bedrijven te brengen.

In februari 2021 heeft BsGW een presentatie gegeven in het DB over de proceskosten en de genomen maatregelen. Deze presentatie is ook gedeeld met AB-leden en ambtelijk accounthouders en ook ter beschikking gesteld aan de gemeenteraden. In de presentatie wordt onder andere ingegaan op de wijze van taxeren, rekenvoorbeelden rond proceskostenvergoedingen aan ncnp-bedrijven, de hoogte van de uitvoeringskosten ten opzichte van andere belastingorganisaties en de belangrijkste bedrijfsvoeringsmaatregelen die BsGW heeft genomen om de proceskosten te verlagen. Daarnaast heeft BsGW recent een brief aan alle raden gestuurd met een nadere toelichting op de ontwikkeling van de proceskosten, inclusief een animatie die de problematiek rond proceskosten uitlegt. Daarbij is ook aangegeven dat de stijging van de proceskosten een landelijk fenomeen is, waar alle gemeenten mee te maken hebben.

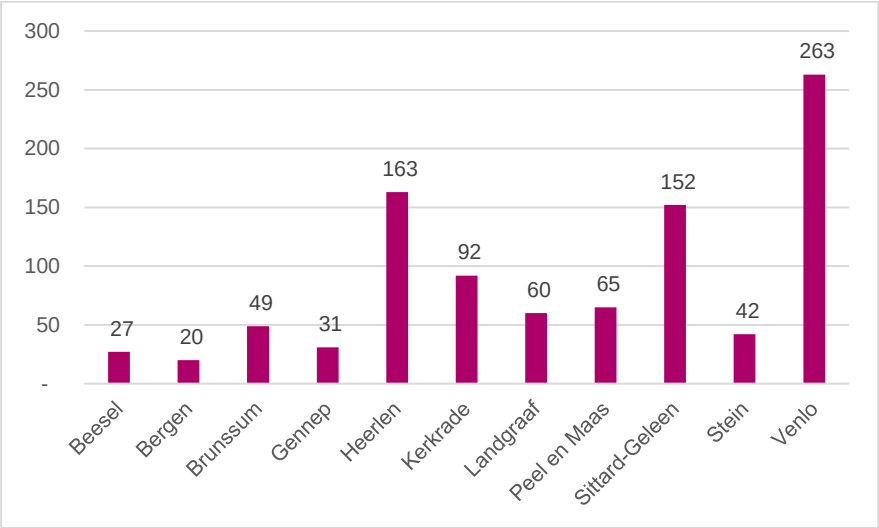
BsGW is gevraagd naar een mogelijke verklaring voor het relatief hoge aantal bezwaren. BsGW heeft aangegeven dat ze geen eenduidige oorzaak kunnen aanwijzen. Als mogelijke verklaring geeft BsGW aan dat twee van de vijf grote landelijke ncnp-bureaus gevestigd zijn in Limburg. Daarnaast kan volgens BsGW de grootschaligheid van het samenwerkingsverband mogelijk aantrekkelijk zijn voor ncnp-bureaus.

In het kader van het terugdringen van proceskosten is het interessant te vermelden is dat op 26 mei 2021 in diverse media is gemeld dat belastingsamenwerking BSOB (Noordoosten van Brabant) er in is geslaagd om het aantal bezwaren tegen de WOZ-waardebepaling in 2021 met 35% te laten dalen door samen met deelnemende gemeenten in te zetten op het verstrekken van informatie richting belastingplichtigen om bij bezwaren direct met BsOB te bellen in plaats van een no cure no pay (ncnp-)bureau in te schakelen.

Met name als gevolg van de stijgende proceskosten (die pas vanaf 2018 in de begroting werden opgenomen) heeft BsGW eind 2016 een negatief eigen vermogen van ongeveer 1 miljoen euro, terwijl de begin 2017 uitgevoerde risicoanalyse uitkomt op een benodigd eigen vermogen van ongeveer 600.000 euro. Om het weerstandsvermogen op peil te brengen conform de uitkomsten van de risicoanalyse, heeft het AB op 14 december 2017 besloten tot een eenmalige storting van 1,6 miljoen euro. Ook in de jaren 2018 en 2019 zijn door het AB besluiten genomen om het eigen vermogen aan te vullen om het weerstandsvermogen op niveau te houden. Deze extra storting was nodig omdat de werkelijke proceskosten hoger uitkwamen dan begroot. In totaal gaat het in 2018 en 2019 om een bedrag van 758.000 euro.

In totaal is dus in de periode 2017 - 2019 een bedrag van ongeveer 2,4 miljoen euro door alle deelnemers gezamenlijk betaald om de reservepositie van BsGW op peil te brengen.

In onderstaande figuur zijn de aanvullende kosten als gevolg van aanvulling van het eigen vermogen in 2017 - 2019 voor de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten weergegeven.

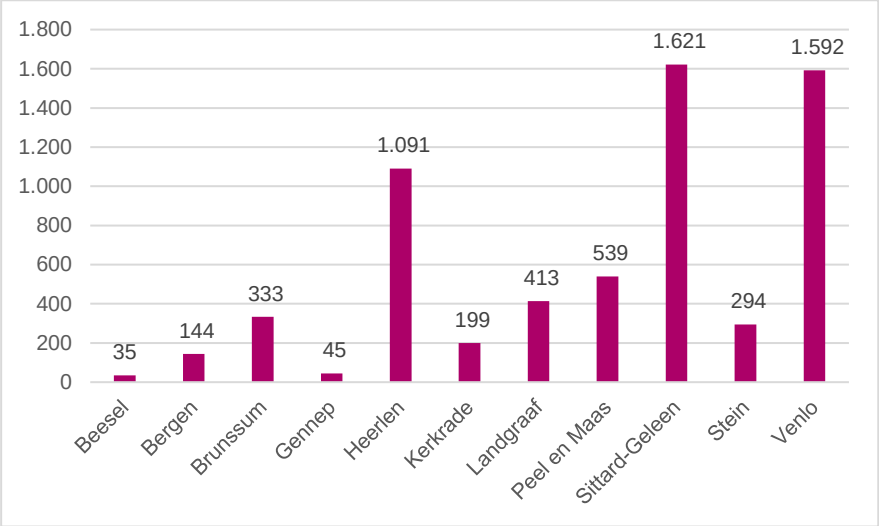


Figuur 19: aanvullende bijdragen aanvulling EV 2017 – 2019 (€ 1000)*

In totaal hebben de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten bijna 1 miljoen euro betaald ter aanvulling van het eigen vermogen van BsGW. De overige 1,4 miljoen euro is door de andere deelnemers aan BsGW betaald.

Overige afspraken

Bij het toetreden van gemeenten bij BsGW zijn maatwerkafspraken gemaakt over te behalen efficiencyvoordelen en de wijze waarop deze worden verwerkt in de begroting. Deze afspraken zijn bekrachtigd door het AB van BsGW. De regel is dat de efficiencyvoordelen structureel zijn verwerkt in de reguliere bijdrage van de deelnemers. Naast deze efficiencyvoordelen zijn er echter ook tijdelijke kosten die zijn toe te schrijven aan uitbreiding van deelnemers. Deze kosten hebben betrekking op kosten van de nulmetingen, implementatiekosten en in sommige gevallen kosten ter compensatie van frictiekosten. Deze tijdelijke kosten zijn niet meegenomen in de berekening van de reguliere bijdrage van deelnemers en zijn derhalve niet zichtbaar in de tarieven (paragraaf 4.5). Daarnaast zijn er tijdelijke (incidentele) kosten in rekening gebracht bij de deelnemers die betrekking hebben op de voorziening voor proceskosten. In onderstaande figuur zijn de incidentele kosten over de periode 2013 tot 2018 weergegeven voor de 11 aan dit onderzoek deelnemende gemeenten.



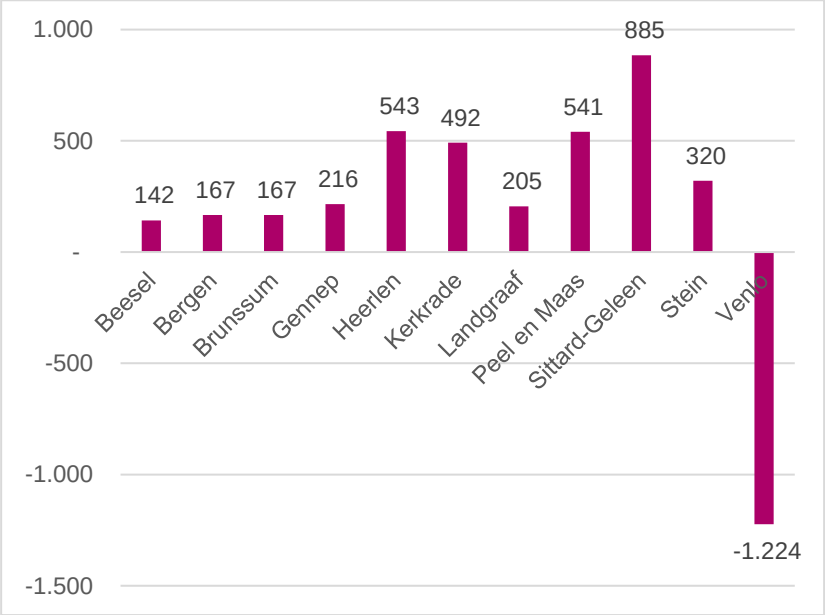
Figuur 20: aanvullende bijdragen deelnemers 2013-2019 (€ 1.000)*[25]

In totaal hebben de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten ongeveer 6,2 miljoen euro betaald aan aanvullende bijdragen voor toetreding door gemeenten in BsGW en de voorziening voor proceskosten. Ongeveer 90% van dat bedrag heeft betrekking op uitbreiding van de deelnemers en 10% heeft betrekking op de voorziening voor proceskosten.

Goodwill

Bij toetreding van deelnemers is in de uitvoeringsovereenkomst afgesproken dat elke toetreder gespreid over een periode van 6 jaar een bedrag van € 12,50 per inwoner betaalt aan de oprichters van BsGW (gemeente Venlo en het Waterschap). Voor de gemeenten die in 2015 zijn ingestroomd, loopt de betaling van de goodwill door tot eind 2020. In onderstaande figuur is de betaalde en ontvangen goodwill per gemeente weergegeven voor de jaren 2012-2019. Voor de gemeenten Kerkrade en Beesel loopt de goodwillbetaling nog één jaar door in 2020.

[25] Voor Venlo zijn de kosten voor de pilot parkeerbelasting uit 2012 (€ 231.000) niet opgenomen in het overzicht.



Figuur 21: betaalde en ontvangen goodwill door de 11 deelnemers 2012-2019 (€ 1.000)*

In totaal hebben de 10 van de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten ongeveer 3,7 miljoen euro aan goodwill betaald aan de oprichters van BsGW. Venlo heeft ongeveer 1,2 miljoen euro aan goodwill ontvangen.

Samenvattend

In onderstaande tabel zijn de totaal betaalde bijdragen van de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten aan BsGW weergegeven vanaf het moment van toetreding tot en met 2019. In de tabel is tevens per gemeente het bedrag aan betaalde goodwill aan de oprichters van BsGW weergegeven.

	Reguliere bijdrage	Aanvulling EV	Kosten uitbreiding	Goodwill
Beesel	720	27	35	142
Bergen	1.181	20	144	167
Brunssum	1.910	49	333	167
Gennep	904	31	45	216
Heerlen	6.462	163	1.091	543
Kerkrade	2.843	92	199	492
Landgraaf	2.351	60	413	205
Peel en Maas	3.021	65	539	541
Sittard-Geleen	6.445	152	1.621	885
Stein	1.609	42	294	320
Venlo	15.689	263	1.592	-1.224
Totaal	43.135	964	6.306	2.454

Tabel 11: overzicht reguliere- en overige bijdragen 11 deelnemers 2012-2019 (1.000 euro)*

De reguliere bijdrage aan BsGW bedraagt bij de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten gemiddeld 80% van de totale kosten (inclusief goodwill) vanaf het moment van deelname in BsGW

tot eind 2019. De reguliere bijdrage wordt betaald voor de vijf primaire producten van dienstverlening.

4.7. De berekende cumulatieve kostenbesparing

In december 2020 heeft BsGW een factsheet naar de gemeenteraden gestuurd met kerninformatie over BsGW. Onderdeel van de factsheet was een vergelijking tussen de geïndexeerde oorspronkelijke kosten van de uitvoering voorafgaand aan deelname aan BsGW (de vastgestelde financiële nulmeting) en de werkelijke cumulatieve kosten van dienstverlening na toetreding in BsGW. Uit de vergelijking komt naar voren dat de deelnemers gezamenlijk over de afgelopen jaren ongeveer 105 miljoen euro aan kostenbesparing hebben gerealiseerd. In diverse gesprekken met ambtenaren en bestuurders zijn twijfels gerezen of dit cumulatieve kostenvoordeel realistisch en goed onderbouwd is.

Om te beoordelen in hoeverre het gepresenteerde kostenvoordeel realistisch en goed onderbouwd is, is in het onderzoek een globale toets uitgevoerd op de aannames en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze berekening. Daarbij is uitgegaan van de juistheid van de financiële nulmetingen die in opdracht van de gemeenten zijn opgesteld, hoewel sommige geïnterviewde accounthouders vraagtekens zetten bij de realiteitswaarde van de nulmeting. In interviews en de ambtelijke reactie op het conceptrapport is door een aantal accounthouders nadrukkelijk de kanttekening gemaakt dat op basis van de nulmeting een te rooskleurig beeld wordt geschetst van het cumulatief voordeel door toetreding. BsGW heeft aangegeven dat de toetredende gemeenten zelf opdrachtgever waren voor de uitvoering van de nulmeting. Per toetredende deelnemer ontving BsGW een met die deelnemer afgestemd rapport van het onafhankelijke bureau om de berekeningen voor de toetreding op te baseren. Achtergebleven frictie is hierin niet meegenomen. Dat was bij de toetredende gemeenten ook bekend.

BsGW is bij de berekening van de cumulatieve kostenbesparing uitgegaan van de kosten voor uitvoering van de taken die de gemeenten hebben opgegeven voorafgaand aan toetreding (de financiële nulmeting). Deze kosten zijn vervolgens geïndexeerd met 1,5% tot eind 2019. De aldus berekende *fictieve* cumulatieve uitvoeringskosten zijn afgezet tegen de werkelijk betaalde bijdragen van deelnemers in BsGW tot eind 2019. De werkelijk betaalde bijdragen bestaan uit de reguliere bijdrage aan de primaire taken van dienstverlening van BsGW, aangevuld met de aanvullende bijdragen (zie paragraaf 4.6).

De benadering van BsGW leidt tot een cumulatieve kostenbesparing van ongeveer 105 miljoen euro voor alle deelnemers gezamenlijk tot eind 2019. In de volgende tabel is voor de 11 aan dit onderzoek deelnemende gemeenten de cumulatieve kostenbesparing in beeld gebracht.

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

Tabel 12: cumulatieve kostenbesparing 11 gemeenten 2012-2019 (€ 1.000)*

In totaal bedraagt de cumulatieve besparing voor de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten ongeveer 40 miljoen euro vanaf toetreding door de verschillende gemeenten tot eind 2019. De besparing ten opzichte van de cumulatieve geïndexeerde nulmeting bedraagt gemiddeld 43% voor de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Opvallend is dat het cumulatieve voordeel voor de gemeente Gennep aanzienlijk lager is dan bij de andere gemeenten. Dat wordt verklaard door het relatief kleine verschil tussen de financiële nulmeting en de bijdrage van Gennep aan BsGW[26].

De berekeningswijze van BsGW is gebaseerd op logische en consistente aannames en sluit aan bij de onderliggende documenten (financiële nulmetingen en bijdragen van de deelnemers). De in de factsheet van BsGW aangegeven cumulatieve besparing van ongeveer 105 miljoen euro is derhalve realistisch.

Daarbij worden twee kanttekeningen gemaakt:

1. de juistheid van de financiële nulmetingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Door een aantal deelnemers wordt de realiteitswaarde van de nulmetingen in twijfel getrokken, maar toetredende gemeenten zijn zelf opdrachtgever geweest voor de nulmetingen.
2. bij toetredende gemeenten zal sprake zijn geweest van achterblijvende kosten (directe en indirecte formatie, versnelde afschrijvingen) en het wegvallen van dekking van overhead. Die

[26] De uitgangspositie van Gennep was anders dan bij de andere deelnemers. De uitvoering van belastingtaken was voor de deelname aan BsGW al uitbesteed aan een particuliere partij.

frictiekosten zijn bij de meeste deelnemers niet betrokken in de toetredingsafspraken. Voor een zuiver beeld van de besparingen zouden deze achtergebleven kosten in mindering moeten worden gebracht van het berekende cumulatieve voordeel. Het is onbekend om welke bedragen het gaat

Samenvattend

BsGW heeft in december 2020 de deelnemende gemeenten een factsheet toegestuurd waarin staat dat de deelnemers gezamenlijk over de afgelopen jaren ongeveer 105 miljoen euro aan kostenbesparing hebben gerealiseerd. In totaal bedraagt de cumulatieve besparing voor de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten ongeveer 40 miljoen euro vanaf toetreding door de verschillende gemeenten tot eind 2019.

De in de factsheet van BsGW aangegeven cumulatieve besparing van ongeveer 105 miljoen euro is gebaseerd op realistische aannames en uitgangspunten. Daarbij zijn twee kanttekeningen aan de orde:

1. de juistheid van de financiële nulmetingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht. Door een aantal deelnemers wordt de realiteitswaarde van de nulmetingen in twijfel getrokken, maar toetredende gemeenten zijn zelf opdrachtgever geweest voor de nulmetingen.
2. er is bij de opstelling geen rekening gehouden met achterblijvende frictiekosten bij de intredende gemeenten. Het is onbekend om welke bedragen het gaat

4.8. Vergelijking kostenontwikkeling met andere organisaties

Om een beeld te krijgen hoe de kosten van dienstverlening van BsGW zich verhouden tot andere organisaties, is een vergelijking gemaakt op een aantal indicatoren bij andere belastingsamenwerkingen. Daarbij hebben we ons gebaseerd op beschikbare vergelijkingsgegevens uit openbare bronnen bij een aantal andere belastingsamenwerkingen (begrotingen en jaarrekeningen) en op vergelijkingscijfers uit de database van de Waarderingskamer.

We gaan in op de volgende indicatoren:

- Percentage overheadkosten (2017-2019)
- Ontwikkeling bijdrage deelnemers (2017-2019)
- Omvang weerstandsvermogen benchmarkorganisatie
- Kosten uitvoering WOZ per object

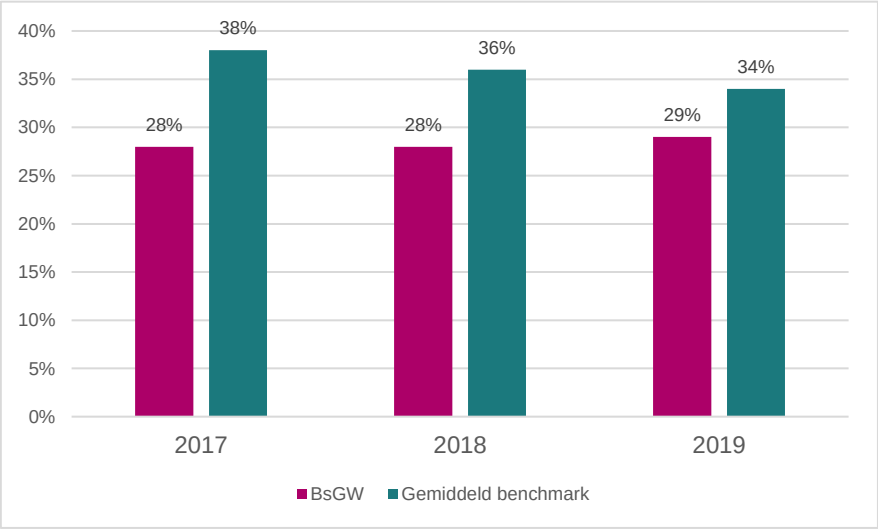
Het is niet mogelijk gebleken om een zinvolle vergelijking te maken van de tarieven voor de verschillende producten die BsGW onderscheidt. Dat komt door verschillen in definities en verschillen in de toerekening van kosten tussen organisaties. Ook is het niet mogelijk om een vergelijking te maken van de inwonerbijdragen tussen BsGW en de benchmarkorganisaties. De takenpakketten van de verschillende belastingorganisaties wijken te veel van elkaar af om een zinvolle vergelijking mogelijk te maken.

Percentage overheadkosten

Het relatieve aandeel van overheadkosten in de totale kosten geeft een indicatie van de inzet van de organisatie op de primaire producten ten opzichte van ondersteunende taken en indirecte kosten.

In het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) is een definitie van overhead opgenomen die toegepast moet worden voor de jaarrekening en begroting voor overheden en gemeenschappelijke regelingen. Uitgangspunt is dat iedere organisatie bij het opstellen van de jaarstukken de voorgeschreven definitie hanteert.

In onderstaande figuur zijn de overheadkosten als percentage van de totale kosten bij BsGW vergeleken met de benchmarkorganisaties.



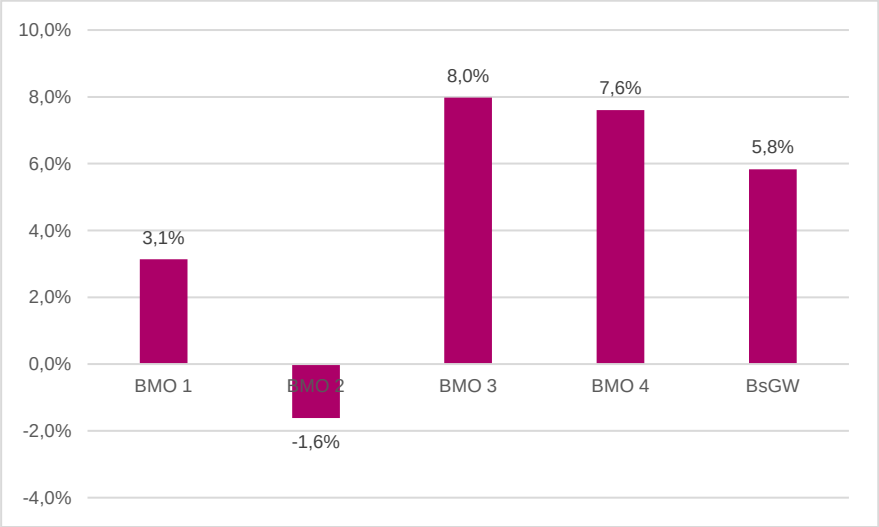
Figuur 22: overheadkosten BsGW en gemiddeld BMO's[27] als percentage van de totale kosten

De overheadkosten als percentage van de totale kosten zijn bij BsGW lager dan gemiddeld bij de benchmarkorganisaties. Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in de schaalvoordelen door de omvang van BsGW (als grootste van de samenwerkingsorganisaties).

[27] BMO staat voor benchmarkorganisatie.

Ontwikkeling bijdrage deelnemers

In onderstaande grafiek is de procentuele ontwikkeling van de bijdrage van de deelnemers aan BsGW in de periode 2016 – 2019 afgezet tegen de ontwikkeling van de procentuele bijdrage van deelnemers bij de BMO's. Als basis zijn de totale werkelijke bijdragen uit de jaarrekeningen genomen.



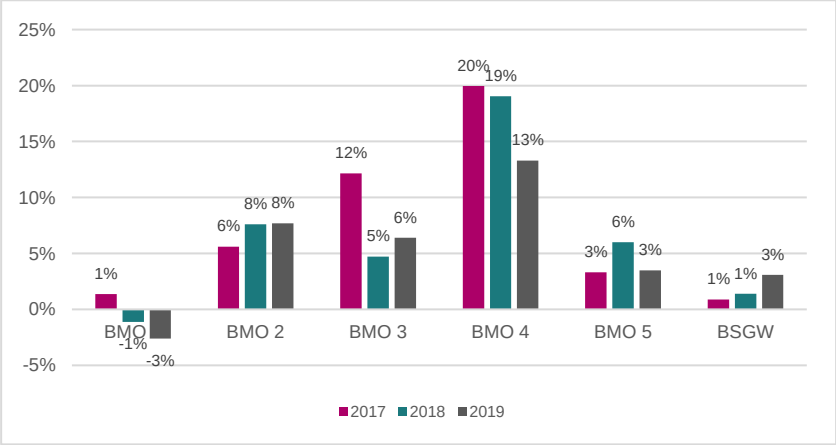
Figuur 23: ontwikkeling bijdrage deelnemers (2016 – 2019)

Er zijn aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling van de bijdrage van deelnemers tussen de samenwerkingsorganisaties. Twee samenwerkingsorganisaties kennen een hogere jaarlijkse stijging van de bijdrage en twee kennen een lagere stijging (of zelfs een daling) van de bijdrage van de deelnemers. De stijging van de gemiddelde jaarlijkse bijdrage aan BsGW (5,8%) is hoger dan gemiddeld (4,6%). De variatie tussen de benchmarkorganisaties is echter zo groot dat er geen eenduidig beeld ontstaat hoe de bijdrage van de deelnemers zich ontwikkelt ten opzichte van andere organisaties.

Omvang weerstandsvermogen

Het benodigde weerstandsvermogen wordt vastgesteld aan de hand van een risicoanalyse. Hoe groter de risico's, hoe groter het benodigde weerstandsvermogen.

Aangezien de BMO's vergelijkbare taken uitvoeren als BsGW is in het onderzoek ervan uitgegaan dat het risicoprofiel van BsGW vergelijkbaar is met het risicoprofiel van de vijf BMO's. Dat betekent dat de omvang van het weerstandsvermogen als percentage van de totale omzet een indicatie geeft in hoeverre een organisatie eventuele tegenvallers zelf kan opvangen. In onderstaande figuur is deze indicator voor BsGW vergeleken met de vijf benchmarkorganisaties.

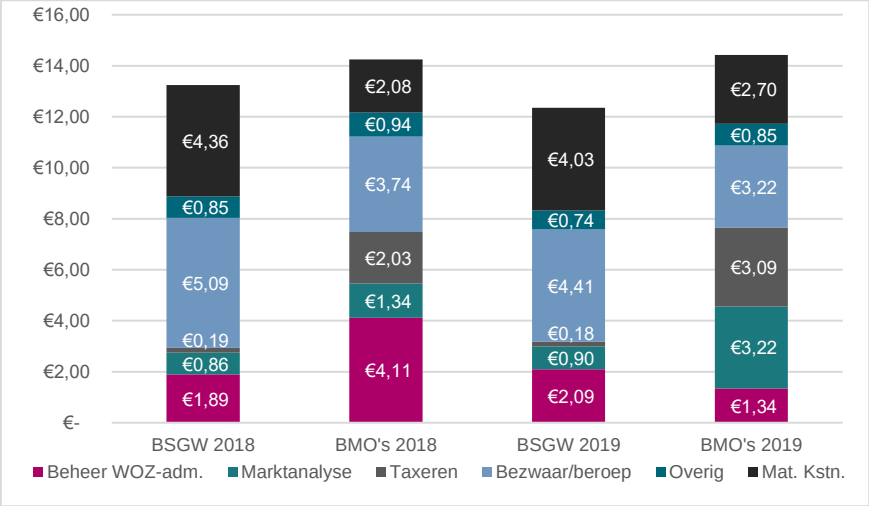


Figuur 24: weerstandsvermogen als percentage van de omzet (2017 – 2019)

Er zijn grote verschillen tussen de organisaties zichtbaar. Het weerstandsvermogen als percentage van de omzet varieert tussen 20% en -3%. Het weerstandsvermogen als percentage van de omzet van BsGW ligt gemiddeld met 2% aanzienlijk lager dan het gemiddelde van de vijf benchmarkorganisaties (6%). Geconstateerd wordt dat BsGW in vergelijking tot de andere organisaties minder in staat is om financiële tegenvallers zelf op te vangen.

Kosten uitvoering WOZ per object

In onderstaande figuur zijn de kosten voor de uitvoering van de WOZ bij BsGW vergeleken met de kosten bij de benchmarkorganisaties. De data zijn afkomstig van de database van de Waarderingskamer.



Figuur 25: kosten uitvoering WOZ uitgesplitst per object (2018/2019)

Een analyse van de onderscheiden onderdelen van de totale kosten voor de uitvoering WOZ laat zien dat er grote verschillen zijn tussen BsGW en de benchmarkorganisaties, maar ook tussen de cijfers 2018 en 2019 van de benchmarkorganisaties zelf. Er is volgens BsGW en volgens de Waarderingskamer geen duidelijke verklaring voor deze verschillen, anders dan dat de wijze van registratie van WOZ-kosten niet eenduidig plaatsvindt. Daardoor zijn de verschillende kostenonderdelen op basis van deze gegevens niet met elkaar te vergelijken.

De analyse van de totale WOZ-kosten laat zien dat BsGW zowel in 2018 als in 2019 per object lagere kosten maakt dan het gemiddelde van de benchmarkorganisaties. In 2018 is het verschil ongeveer € 1

per object (7% van de totale kosten per object). In 2019 bedraagt het verschil ongeveer € 2 per object (14% van de totale kosten per object).

Samenvattend

Vergelijking tussen de kosten en bijdragen van deelnemers van BsGW en de benchmarkorganisaties is niet eenvoudig door verschillen in definities, verschillen in toerekeningssystematiek van kosten en verschillen in takenpakketten.

Op de onderdelen waar wel een vergelijking mogelijk is, komt een wisselend beeld naar voren. De overheadkosten als percentage van de totale kosten zijn bij BsGW lager dan gemiddeld bij de benchmarkorganisaties. De vergelijking van de ontwikkeling van de bijdrage van deelnemers in de afgelopen drie jaar laat zien dat de bijdragen van deelnemers van BsGW in die periode sneller stijgen dan gemiddeld bij de benchmarkorganisaties. Maar de variatie tussen de benchmarkorganisaties is groot, waardoor geen eenduidig beeld ontstaat hoe de bijdrage van de deelnemers van BsGW zich ontwikkelt ten opzichte van andere organisaties. Hoe de ontwikkeling van de bijdragen van deelnemers aan BsGW zich in de jaren voor 2016 verhoudt tot de ontwikkeling bij de BMO's is niet onderzocht.

Het weerstandsvermogen van BsGW als percentage van de omzet is bij BsGW beduidend lager dan gemiddeld bij de andere BMO's. Daardoor is BsGW minder in staat om zelf financiële tegenvallers op te vangen. Verder zijn de totale kosten van de uitvoering WOZ bij BsGW in 2018 en 2019 lager dan de gemiddelde kosten bij de benchmarkorganisaties. Een vergelijking van de kostenonderdelen is niet mogelijk.

4.9. Beelden over kostenontwikkeling uit de interviews

Grip op kostenontwikkeling

Er bestaat een wisselend beeld onder portefeuillehouders, accounthouders en gemeenteraden over de mate waarin BsGW grip heeft op de kosten en in control is. Een deel van de geïnterviewden stelt dat BsGW in control is, omdat de reguliere taken binnen de begroting worden uitgevoerd. Toch bestaat bij veel gemeentelijke gesprekspartners het beeld dat BsGW niet in control is en geen grip heeft op de kosten. De stijging van de proceskosten speelt hier een sterke rol in de beeldvorming.

Focus op kosten

Bij de oprichting heeft BsGW een stevige financiële taakstelling meegekregen. Uit de interviews blijkt dat de beoogde kostenbesparing voor deelnemers de belangrijkste reden was om toe te treden tot BsGW. Deze focus op kosten is nog steeds sterk bepalend in de sturingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten. De focus op financiën leidt ertoe dat in de relatie tussen BsGW en de deelnemers bijna geen ruimte is om het over kwaliteit van dienstverlening te hebben.

Onder de bestuurlijk portefeuillehouders en de ambtelijke accounthouders bestaan verschillende beelden over de realisatie van de kostenbesparing. Een aantal portefeuillehouders en accounthouders stelt dat de beloofde kostenbesparing is

gerealiseerd. Ze geven veelal aan dat de stijging van de proceskosten een landelijk fenomeen is, waar BsGW maar beperkte invloed op heeft. Dat beeld wordt bevestigd door BsGW, waarbij BsGW aangeeft dat individuele gemeenten ook te maken zouden hebben gehad met stijgende proceskosten. Maar evenveel accounthouders en portefeuillehouders uiten hun twijfel of toetreding tot BsGW daadwerkelijk heeft geleid tot substantiële kostenbesparing. Deze laatste groep wijst er vooral op dat BsGW de laatste jaren regelmatig een hogere bijdrage heeft gevraagd van de deelnemers vanwege de stijgende proceskosten. Deze geïnterviewden vragen zich af of de stijging van de proceskosten zich ook had voorgedaan als ze niet in BsGW zouden participeren.

Er is geen duidelijke scheidslijn tussen gemeenten die wel- en gemeenten die niet vinden dat BsGW de besparingen heeft gerealiseerd. Het komt ook regelmatig voor dat een portefeuillehouder en een accounthouder van dezelfde gemeente een verschillende mening hebben op dit punt.

Uit de gesprekken met raadsleden blijkt de focus op kostenbesparing nog sterker. Het realiseren van aanzienlijke kostenreductie bij de uitvoering van belastingtaken vormt voor raadsleden zonder uitzondering het belangrijkste aandachtspunt. Onder veel raadsleden bestaat het beeld dat de besparingen zijn achtergebleven bij de geschetste besparingen bij toetreding tot BsGW. Dat beeld is hardnekkig en wordt vooral veroorzaakt door oplopende proceskosten en de bijbehorende aanvullende bijdragen door de deelnemers. De betreffende raadsleden geven aan dat ze niet over concrete informatie beschikken om deze beelden te onderbouwen.

BsGW geeft zelf aan dat het beschikbare budget van BsGW krap is. Dit vraagt volgens BsGW om een continue afweging tussen kwaliteit en geld. Er is volgens BsGW erg weinig buffer om onvoorziene uitgaven op te vangen (laag weerstandsvermogen). Bij onverwachte gebeurtenissen met een negatief financieel effect – volgens BsGW vaak als gevolg van niet of nauwelijks beïnvloedbare externe ontwikkelingen – moet BsGW dan ook direct aankloppen bij de deelnemers voor een aanvullende bijdrage. Een voorbeeld daarvan zijn de proceskosten.

Informatievoorziening

Bij het onderdeel informatievoorziening over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening van BsGW is al aangegeven dat de informatie die BsGW verstrekt zeer omvangrijk is. Dat geldt ook voor de financiële informatie in de begroting en in de bestuursrapportages. Met name raadsleden geven aan dat het heel lastig is om een goed beeld te vormen over de kostenontwikkeling. Het is voor raadsleden nauwelijks te doen om snel de financiële essentie uit de stukken te halen. Veel raadsleden geven aan dat ze (ook ten aanzien van de financiële ontwikkeling van BsGW) een duidelijk en beknopt dashboard met relevante financiële informatie missen. Ook geven ze aan dat er behoefte is aan informatiebijeenkomsten met BsGW om de financiële zaken te kunnen doorgronden. Overigens kan daarbij worden aangetekend dat de factsheets met financiële en kwalitatieve informatie die BsGW eind 2020 naar de raden stuurde, door vrijwel

geen van de geïnterviewde raadsleden is opgemerkt (in de ingekomen stukken). Dat geeft aan dat ook beknopte en duidelijk gepresenteerde informatie niet noodzakelijkerwijs wordt opgemerkt door raadsleden.

De ontwikkeling van proceskosten bepaalt het beeld van deelnemers
Het negatieve beeld over de kostenontwikkeling van BsGW wordt vrijwel geheel gevoed door de stijging van de proceskosten en de negatieve beeldvorming over ncnp-bureaus. In gesprekken met DB-leden van BsGW is aangegeven dat BsGW zich binnen de mogelijkheden optimaal heeft ingespannen om deze proceskosten terug te dringen. In diverse gesprekken wordt ook aangegeven dat BsGW geringe invloed heeft op de omvang van de proceskosten.

Dat neemt niet weg dat veel geïnterviewde ambtelijke accounthouders en bestuurders van mening zijn dat BsGW meer kan en moet doen om deze proceskosten te verminderen. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat BsGW inwoners actiever en beter moet informeren over de mogelijkheden om zelf bezwaar te maken in plaats van bezwaar door een ncnp-bureau. BsGW geeft aan dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waar BsGW graag samen optrekt met de gemeenten. Dat wordt overigens door veel gemeenten beaamd. Ook is in diverse gesprekken met ambtelijke accounthouders, bestuurders en raadsleden aangegeven dat BsGW meer kan doen om deelnemers inzicht te geven in de achterliggende oorzaken, ontwikkelingen en inspanningen rondom de proceskosten.

Een aantal geïnterviewde ambtenaren en bestuurders zetten vraagtekens bij de kwaliteit van de taxaties die BsGW uitvoert en zien dat als een mogelijke oorzaak van de hoogte van de proceskosten. Dat beeld wordt niet bevestigd door het aantal gehonoreerde bezwaren (zie paragraaf 3.4). Geïnterviewde gemeenteraadsleden zijn nog kritischer op BsGW als het gaat om proceskosten. Veel raadsleden zijn van mening dat BsGW veel meer moet doen om de proceskosten in de greep te houden, zonder dat ze daar expliciete voorstellen voor paraat hebben.

Een aantal geïnterviewden (ambtenaren, portefeuillehouders en raadsleden) heeft in de interviews ook aangegeven dat je als deelnemer krijgt waar je op stuurt. Als je een organisatie opricht die primair gericht is op verlaging van de kosten en deze een zeer strakke financiële taakstelling oplegt zonder financiële buffers, dan moet je niet gek opkijken dat financiële tegenvallers als een boemerang bij je terugkomen. Dat is een belangrijke les volgens deze geïnterviewden.

Harmonisatie[28]

In de gesprekken is ook stilgestaan bij de vraag in hoeverre BsGW nog efficiencywinst kan behalen door harmonisatie van taken en werkprocessen.

Op dit moment heeft BsGW te maken met veel verschillende varianten als heffingsgrondslag voor lokale belastingen. Gemeenten hebben een zekere mate van vrijheid om de heffingsgrondslag vast te stellen. Het vaststellen van de heffingsgrondslag is een bevoegdheid van de gemeenteraad (verordenende bevoegdheid). Er zijn vooral veel verschillen in gehanteerde heffingsgrondslagen bij de rioolheffing, afvalstoffenheffing en diverse leges. Bij afvalstoffenheffing kan bijvoorbeeld worden gekozen voor belastingheffing op basis van een vast bedrag per perceel, het gebruik (bijvoorbeeld per kg aangeboden afval) of de inzamelfrequentie. Deze verschillen in heffingsgrondslag maken het inrichten van de fysieke en geautomatiseerde processen binnen BsGW arbeidsintensief en complex.

Veel gemeenten en BsGW zien harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen als belangrijke mogelijkheid om de uitvoeringskosten te verlagen. Daarnaast leidt harmonisatie van heffen en innen van lokale belastingen tot verdere vereenvoudiging van de werkprocessen. Dat zou niet alleen moeten leiden tot lagere kosten maar ook tot verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering bij BsGW.

Er wordt door BsGW gedacht aan een zogeheten cafetaria-model met basistaken waar gemeenten een vaste vergoeding voor betalen. Daarnaast zijn aanvullende maatwerkafspraken mogelijk, waar gemeenten dan extra voor betalen. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat ze openstaan voor dat gesprek en dat BsGW daarin het voortouw moet nemen.

Geïnterviewde ambtenaren, bestuurders en raadsleden zijn in overgrote meerderheid positief over verdere harmonisatie en staan open om hierover het gesprek aan te gaan. Het gesprek hierover moet in het AB worden gevoerd en de gemeenteraden moeten hier goed bij worden betrokken. Raadsleden geven daarbij wel aan dat de verordenende bevoegdheid bij de raad ligt.

Samenvattend

Er bestaan verschillende beelden bij ambtelijke accounthouders, bestuurders en raadsleden van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten over de kostenontwikkeling bij BsGW. Ongeveer de helft van de geïnterviewden is van mening dat BsGW de beloofde kostenbesparing heeft gerealiseerd. De andere helft is van mening dat dit niet is gelukt. Er is geen duidelijke scheidslijn tussen

[28] In het rapport wordt gekozen voor de term harmonisatie. In de interviews zijn de termen harmonisatie en standaardisatie door elkaar gebruikt.

gemeenten die wel- en gemeenten die niet vinden dat BsGW de besparingen heeft gerealiseerd.

Raadsleden zijn over het algemeen kritischer dan bestuurders en ambtenaren over de kostenbesparingen. Het negatieve beeld van geïnterviewden wordt met name veroorzaakt door de sterke stijging van de proceskosten. Veel geïnterviewden van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten zijn van mening dat BsGW meer kan en moet doen om de proceskosten te verminderen. Daarin zijn raadsleden het meest uitgesproken. Zij zijn van mening dat BsGW meer inzet moet plegen om inwoners actiever en beter te informeren over de mogelijkheden om direct bij BsGW bezwaar te maken in plaats van via een ncnp-bureau. Ook willen gemeenten zelf beter geïnformeerd worden over achterliggende oorzaken, ontwikkelingen en ingezette acties rondom beheersing van de proceskosten. BsGW geeft aan dat er al heel veel gebeurt om de stijging van de proceskosten een halt toe te roepen. BsGW geeft aan dat – zolang de wet niet wordt aangepast – er weinig andere mogelijkheden zijn om grip te krijgen op de proceskosten. Individuele gemeenten zouden ook te maken hebben gehad met stijgende proceskosten, aldus BsGW.

De nadruk in de sturingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten ligt op kostensturing. Er is minder aandacht voor sturing op kwaliteitsontwikkeling.

Over de informatievoorziening rond de ontwikkeling van kosten bestaat een gedeeld beeld dat de huidige informatievoorziening rond kostenontwikkeling beter moet. Het is voor (met name) raadsleden nauwelijks te doen om uit de veelheid aan financiële informatie snel de financiële essentie uit de stukken te halen.

Veel gemeenten en BsGW zien harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen als belangrijke mogelijkheid om de uitvoeringskosten te verlagen en de kwaliteit van de taakuitvoering bij BsGW te verhogen. Daarbij wordt gedacht aan een zogeheten cafetaria-model met basistaken en plustaken. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat ze openstaan voor dat gesprek en dat BsGW daarin het voortouw moet nemen. Raadsleden geven daarbij wel aan dat de verordenende bevoegdheid bij de raad ligt.

4.10. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen

De financiële taakstelling is gerealiseerd

Het onderzoek wijst uit dat BsGW de opgelegde financiële taakstelling heeft gerealiseerd. BsGW heeft de taakstelling jaarlijks op correcte wijze verwerkt en toegelicht in de begroting. Deze besparingen werken door in het meerjarenperspectief van BsGW en zijn daarmee structureel. Een deel van het efficiencyvoordeel uit 2015 is ingezet in de begroting om de stijgende proceskosten op te vangen.

Er zijn duidelijke en concrete afspraken gemaakt tussen BsGW en de deelnemende gemeenten over de financiële taakstelling. In de interviews heeft ongeveer de helft van de gesprekspartners van de aangesloten gemeenten twijfels geuit of BsGW de beloofde

kostenbesparing heeft gerealiseerd. Met name raadsleden zijn over het algemeen kritisch of BsGW de beoogde kostenbesparingen heeft gerealiseerd.

Grip op kostenontwikkeling

De P&C-cyclus van BsGW voldoet aan de algemene eisen die daaraan gesteld worden. Door de inrichting van de P&C-cyclus met daarin de rapportage per kwartaal is geborgd dat BsGW periodiek zicht en grip heeft op de ontwikkeling van de kosten per jaar. Het begrotingsproces maakt een ordentelijke indruk. Veel kosten van BsGW hebben een hoog 'zekerheidsniveau' en zijn relatief makkelijk te begroten en te monitoren. Dat geldt echter niet voor de ontwikkeling van de proceskosten.

Verder stuurt BsGW transparant op de ontwikkeling van de kostenontwikkeling van de vijf primaire producten van dienstverlening door in de begroting jaarlijks de (ontwikkeling van de) tarieven weer te geven.

Kostenontwikkeling BsGW

In de jaren tot 2017 is sprake van een dalende trend in de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening door BsGW. Deze daling is direct toe te schrijven aan de opgelegde financiële taakstelling en de efficiencyvoordelen door uitbreiding van het aantal deelnemers. Na 2017 is sprake van een stijging van de tarieven. Gemiddeld stijgen de toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening vanaf 2017 met 6,7% per jaar. De belangrijkste oorzaak zit in de stijging van de proceskosten die vanaf 2019 worden toegerekend aan de primaire producten ('waarderen' en 'klantcontacten'). In totaal is ruim 60% van de toename van toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening toe te schrijven aan de toerekening van de proceskosten vanaf 2019.

Per saldo geldt dat de tarieven voor de producten 'gegevensbeheer en heffen' en 'waarderen' in 2021 hoger zijn dan in 2012. De tarieven voor de overige primaire producten zijn in 2021 lager dan in 2011.

Naast de kosten voor de primaire producten van dienstverlening dragen de deelnemende gemeenten ook bij aan kosten die niet in de tarieven zijn verwerkt, zoals aanvulling van het eigen vermogen van BsGW en goodwill aan de oprichters. De reguliere bijdrage aan BsGW (voor de primaire producten) bedraagt bij de 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten gemiddeld 77% van de totale kosten.

Cumulatieve kostenbesparing

BsGW heeft in december 2020 aangegeven dat de deelname in BsGW de deelnemers een cumulatieve besparing heeft opgeleverd van ongeveer 105 miljoen euro. In de interviews met accounthouders en bestuurders van de deelnemende gemeenten zijn twijfels geuit over de juistheid van dit bedrag.

Uit het onderzoek blijkt dat de berekening van BsGW is gebaseerd op realistische aannames en uitgangspunten. Daarbij zijn twee kanttekeningen aan de orde:

1. de juistheid van de financiële nulmetingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht
2. er is bij de opstelling geen rekening gehouden met achterblijvende frictiekosten bij de intredende gemeenten. Het is onbekend om welke bedragen het gaat

Vergelijking kostenontwikkeling met andere organisaties

De mogelijkheden om de ontwikkeling van de kosten te vergelijken met andere belastingorganisaties is beperkt door verschillen in definities en toerekening van kosten.

Bij de indicatoren waar wel een zinvolle vergelijking mogelijk is, komt een wisselend beeld naar voren. De overheadkosten als percentage van de totale kosten zijn bij BsGW lager dan gemiddeld bij de benchmarkorganisaties. De bijdragen van deelnemers van BsGW stijgen in de afgelopen drie jaar sneller dan gemiddeld bij de benchmarkorganisaties. Maar de variatie tussen de benchmarkorganisaties is groot, waardoor geen eenduidig beeld ontstaat. Hoe de ontwikkeling van de bijdragen van deelnemers aan BsGW zich in de jaren voor 2016 verhoudt tot de ontwikkeling bij de BMO's, is niet onderzocht.

Het weerstandsvermogen van BsGW als percentage van de omzet is bij BsGW beduidend lager dan gemiddeld bij de andere BMO's. Daardoor is BsGW minder in staat om zelf financiële tegenvallers op te vangen.

Verder zijn de totale kosten van de uitvoering WOZ bij BsGW in 2018 en 2019 lager dan de gemiddelde kosten bij de benchmarkorganisaties. Een vergelijking van de kostenonderdelen van de proceskosten is niet mogelijk door verschillen in definitie en kostentoerekening.

Nadruk op de ontwikkeling van de proceskosten

De combinatie van een beperkt weerstandsvermogen met de sterke stijging van de proceskosten in de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat BsGW de afgelopen jaren aanvullende bijdragen heeft moeten vragen aan de deelnemers. De sterke stijging van de proceskosten bepaalt in hoge mate het beeld over BsGW bij de deelnemende gemeenten.

Veel geïnterviewden van deelnemende gemeenten zijn van mening dat BsGW meer kan en moet doen om de proceskosten te verminderen. Daarin zijn raadsleden het meest uitgesproken. Zij zijn van mening dat BsGW meer inzet moet plegen om inwoners actiever en beter te informeren over de mogelijkheden om direct bij BsGW bezwaar te maken in plaats van via een ncnp-bureau. Ook willen gemeenten zelf beter geïnformeerd worden over achterliggende oorzaken, ontwikkelingen en ingezette acties rondom beheersing van de proceskosten. BsGW geeft aan dat er al heel veel gebeurt om de stijging van de proceskosten een halt toe te roepen. BsGW geeft aan dat – zolang de wet niet wordt aangepast – er weinig andere mogelijkheden zijn om grip te krijgen op de proceskosten. Individuele gemeenten zouden ook te maken krijgen met stijgende proceskosten, aldus BsGW.

Informatie over kostenontwikkeling

De nadruk in de sturingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten ligt op kostensturing. Over de informatievoorziening rond de ontwikkeling van kosten bestaat een gedeeld beeld dat de huidige informatievoorziening beter moet. Het is voor (met name) raadsleden nauwelijks te doen om uit de veelheid aan financiële informatie snel de financiële essentie uit de stukken te halen. Net als bij de informatie over de ontwikkeling van kwaliteit blijkt een duidelijke behoefte bij deelnemende gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) aan beter toegankelijke en meer overzichtelijke financiële informatie in de vorm van een beknopt dashboard en door het organiseren van informatiebijeenkomsten door BsGW.

Harmonisatie

Veel gemeenten en BsGW zien harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen als belangrijke mogelijkheid om de uitvoeringskosten te verlagen en de kwaliteit van de taakuitvoering bij BsGW te verhogen. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat ze openstaan voor dat gesprek en dat BsGW daarin het voortouw moet nemen. Raadsleden geven daarbij wel aan dat de verordenende bevoegdheid bij de raad ligt.

5. Sturing en verantwoording

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten is vormgegeven.

In paragraaf 5.1 worden de kaders uiteengezet die gaan over sturing en verantwoording. Paragraaf 5.2 geeft antwoord op de vraag op welke wijze de gemeenten worden geïnformeerd over BsGW, of dit voldoet aan de kaders en of dit als adequaat wordt ervaren. Er wordt inhoudelijk en procesmatig ingegaan op de sturings- en verantwoordingsinformatie. Ook wordt een beeld gegeven over de wijze waarop de communicatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten plaatsvindt en hoe deze in de praktijk wordt ervaren. Paragraaf 5.3 beschrijft hoe de gemeenten invulling geven aan de rol van deelnemer in BsGW. Aan de hand van beelden van zowel gemeenten als BsGW wordt beschreven hoe het samenspel tussen AB, DB en directie van BsGW wordt ervaren en hoe gemeenten vinden dat BsGW zijn rol invult in het samenspel met gemeenten op ambtelijk, bestuurlijk en politiek niveau. Welke mogelijkheden gemeenten hebben om te sturen op kwaliteit en kosten, wordt behandeld in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de gevolgen die de nieuwe gemeenschappelijke regeling BsGW heeft voor gemeenten. In paragraaf 5.6 wordt afgesloten met een samenvatting en beoordeling van de bevindingen.

5.2. Kaders sturing en verantwoording

Gemeenten hebben op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de mogelijkheid om op basis van een regeling, een openbaar lichaam op te richten. De Wgr bevat bepalingen waar de regeling aan moet voldoen. Zo moet de regeling onder andere bepalingen bevatten over de inrichting, de samenstelling en de bevoegdheden van het bestuur. In de Wgr wordt een aantal artikelen uit de Gemeentewet van toepassing verklaard op het houden en de orde van vergaderingen van het bestuur van een GR. De Wgr vormt hiermee de wettelijke basis en het wettelijk kader voor de GR BsGW.

Voor BsGW zijn de kaders voor sturing en verantwoording vastgelegd in de GR BsGW. In de sub-paragrafen wordt hier nader op ingegaan. Ook wordt bezien of op basis van de GR hieromtrent nog andere kaders zijn gesteld.

Sturingskaders
De sturingsrelatie tussen BsGW en de gemeenten gaat over de mate waarin deelnemers in staat zijn om invloed uit te oefenen op de inhoudelijke koers van BsGW. De kern van de sturingsrelatie zit in de taken en de bevoegdheden die het AB en het DB hebben bij het nemen van besluiten en in de aansturing van BsGW. Een ander belangrijk kader is het besluitvormingsproces van de deelnemers en de stemverhoudingen, omdat stemverhoudingen bepalen of en zo ja, in welke mate, een lid van het DB of het AB invloed kan uitoefenen op de besluiten. Daar hoort bij de rol die de gemeenraden hebben in dit proces. De GR-BsGW biedt hiervoor het kader. Het gaat dan om:

- De omvang, samenstelling en beëindiging lidmaatschap (art. 8 GR BsGW)
- De taken en de bevoegdheden van AB en DB (art. 12 respectievelijk 16 GR BsGW)
- De taken en de bevoegdheden van de voorzitter (art. 19 GR BsGW)
- Het besluitvormingsproces en de stemverhoudingen in AB en DB (art. 10, 11 en art. 15)
- Specifieke bepalingen voor proces begroting, begrotingswijziging en jaarrekening (art. 23, 24 en 25 GR BsGW)

In paragraaf 2.3 is een deel van de organisatievorm reeds beschreven, zoals de samenstelling, de vergaderfrequentie en de stemverhouding.

Het AB staat aan het hoofd van de GR BsGW, waarbij het aantal leden gelijk is aan het aantal deelnemers in de regeling. Het college van B&W wijst uit zijn midden één lid aan als lid van het AB. Het collegelid dat wordt aangewezen vervult daarmee de rol van 'aandeelhouder' in het algemeen bestuur van BsGW, maar is tevens portefeuillehouder in de eigen gemeente. Op grond van artikel 13 GR BsGW kan het AB-lid door zowel het college als de gemeenteraad gevraagd worden inlichtingen te verstrekken als daar om wordt gevraagd.

Het AB richt zich in hoofdlijnen op besluiten die kaderstellend zijn voor BsGW, zoals het vaststellen van begroting en de kostenverdeelsystematiek.

Het DB voert het dagelijks bestuur. De taken en de bevoegdheden richten zich vooral op de voorbereiding van de besluitvorming in het AB, de aansturing van de directeur en het stellen van regels over de organisatie van BsGW. De leden van het DB geven desgevraagd inlichtingen aan het AB en doen dit ook aan gemeenteraden als zij daar om verzoeken.

De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van het AB en het DB. De voorzitter zorgt ervoor dat besluiten van het DB en AB naar behoren worden uitgevoerd. De directeur van BsGW voert de besluiten van AB en DB uit.

Gemeenteraden kunnen op twee manieren sturen op het functioneren van BsGW. Gemeenteraden kunnen sturen door in de P&C-cyclus van BsGW zienswijzen in te dienen. Deze mogelijkheid heeft de gemeenteraad bij de conceptbegroting en een tussentijdse wijziging van de begroting. Ook ontvangt de gemeenteraad een aantal P&C-documenten van BsGW ter kennisname, zoals de kadernota en de periodieke bestuursrapportages. Daarnaast hebben gemeenteraden de mogelijkheid om te sturen via de gemeentelijke lijn (portefeuillehouder en college). Het college dient verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over de inbreng van de portefeuillehouder in het bestuur van BsGW. Gemeenteraden kunnen het college/de portefeuillehouder daarop aanspreken. Uit de interviews met raadsleden en portefeuillehouders blijkt dat sturing in de gemeentelijke lijn (informatievoorziening door portefeuillehouder aan de raad en afleggen van verantwoording) buiten de formele momenten (jaarrekening en begroting) in de praktijk nauwelijks

voorkomt. Bestuursrapportages en AB-besluiten worden in de regel niet geagendeerd in gemeenteraden. In sommige gemeenten worden de bestuursrapportages wel actief naar de gemeenteraad gestuurd samen met een memo.

Een ander kader in de sturingsrelatie tussen gemeenten en BsGW zijn de dienstverleningsovereenkomsten die bij de start van de deelname zijn opgesteld. In artikel 7 van de GR-BsGW is bepaald dat het DB met iedere deelnemer een dienstverleningsovereenkomst aangaat.

De dienstverleningsovereenkomst moet ten minste afspraken bevatten over:

- Te leveren producten en diensten
- Uit te voeren processen
- Kwaliteit van producten en diensten
- Verantwoording door BsGW
- Afdracht van inkomsten
- Relaties/gegevensuitwisseling
- Relatiebeheer
- Accountantsverklaring
- Toetreding en investeringsfee

Het DB van BsGW heeft op grond van deze bepaling met het college van alle deelnemers dezelfde standaard uitvoeringsovereenkomst “Heffing en Invordering belastingen en uitvoering wet WOZ” afgesloten. Voor de sturing is artikel 2 van de standaard uitvoeringsovereenkomst relevant. Daarin is overeengekomen wat de aard en de omvang is van het takenpakket dat BsGW uitvoert namens de deelnemer. Aanvullend op deze standaardovereenkomst worden specifieke overeenkomsten afgesloten op directieniveau. Dit is een bijlage van de uitvoeringsovereenkomst die jaarlijks wordt afgesloten en waarin concrete werk- en planningsafspraken worden gemaakt.

De bepalingen in de standaard uitvoeringsovereenkomsten vormen ook een kader, maar hebben betrekking op de individuele relatie tussen BsGW en de deelnemer. Gezien de reikwijdte van dit onderzoek worden deze kaders vanwege hun ‘individuele karakter’ niet verder getoetst in dit onderzoek.

Verantwoordingskaders

De verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de gemeenten gaat over de wijze waarop BsGW verantwoording aflegt over het gevoerde bestuur binnen een gemeenschappelijke regeling. In deze paragraaf staat centraal welke kaders hierover zijn gesteld.

Artikel 13 en 17 van de GR BsGW omvatten bepalingen over de verantwoordingsplicht van respectievelijk AB en DB. Artikel 13 gaat in op de plicht die het AB-lid heeft om te allen tijde verantwoording af te leggen over het door hem – in het AB – gevoerde beleid aan de gemeenteraad en het college van B&W van de gemeente die hem als AB-lid heeft aangewezen. Ook regelt het artikel het ontslag in geval het AB-lid niet langer het vertrouwen geniet van het college dat hem heeft aangewezen.

Artikel 17 GR BsGW regelt de informatie- en verantwoordingsplicht van het DB. Het DB is verantwoording schuldig aan het AB over het door het DB gevoerde bestuur. In dit artikel is eveneens een bepaling opgenomen over het gelijktijdig met de jaarrekening uitbrengen van het jaarverslag, waarmee het DB verslag doet over de werkzaamheden van BsGW over het afgelopen jaar.

Artikel 3 van de standaard uitvoeringsovereenkomst “Heffing en Invordering belastingen en uitvoering wet WOZ” gaat over de verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de individuele gemeenten.

In artikel 3.a van de standaard uitvoeringsovereenkomst is bepaald dat BsGW ieder kwartaal via een managementrapportage verantwoording aflegt aan het DB over de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van de prestaties. Ook levert BsGW aan het DB de managementletter van de accountant aan.

In artikel 3.b zijn afspraken opgenomen over de informatie die BsGW levert aan de deelnemer. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan onderbouwde prognoses van opbrengsten en de in de kwartaalrapportages opgenomen informatie over het aantal opgelegde aanslagen, ontvangen belastingmiddelen en percentage kwijtscheldingen.

De bepalingen die in de standaard uitvoeringsovereenkomsten staan, vormen, net als bij de sturing, een kader voor de verantwoording. Het kader benoemd in art. 3.a van deze overeenkomst betreft de verantwoording over de bedrijfsvoering van BsGW die de directeur BsGW aflegt aan het DB. Het kader in art. 3.b van de overeenkomst betreft de individuele verantwoording en richt zich op de directe relatie tussen BsGW en de betreffende deelnemer.

De kaders die in de uitvoeringsovereenkomst zijn opgenomen over de verantwoording richten zich op verantwoording over de bedrijfsvoering sec en de afspraken die zijn gemaakt tussen BsGW en de individuele gemeenten. Zij vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek en worden derhalve niet getoetst.

GRIP op samenwerking

Naast de (formele) sturings- en verantwoordingskaders in de GR BsGW is in 2016 door de griffiers en gemeentesecretarissen in de regio Noord-Limburg onder de noemer 'Grip op Samenwerking Noord-Limburg' het initiatief genomen om de beleids- en controlcyclus van de gemeenschappelijke regelingen waar Noord-Limburgse gemeenten in participeren, beter in te richten. Doel van het traject was om gemeenteraden te ontzorgen en beter in positie te brengen om te sturen op gemeenschappelijke regelingen. Dat heeft geleid tot vier actiepunten:

1. Invoering van een kaderbrief met de hoofdlijnen van beleid en de financiële kaders die door de GR-en aan de raden wordt aangeboden. Raden hebben de mogelijkheid om een inhoudelijke reactie te geven.
2. Verbetering van de informatievoorziening door te sturen op informatie die tijdig, toegankelijk en eenduidig is. Dat heeft onder andere geleid tot het Regionaal Dashboard Samenwerking .
3. Invoering van een regionaal afgestemde P&C-cyclus met als doel dat gemeenteraden beter in positie komen en regionale uitwisseling van zienswijzen mogelijk wordt. Dat heeft onder andere geleid tot een spoorboekje voor het synchroniseren van de P&C-cyclus van gemeenten en GR-en.
4. Onderzoeken van de mogelijkheid om te komen tot centrale afspraken over prijsindexering en loonstijgingen.

Samenvattend
Samenvattend kan worden gesteld dat in de GR-BsGW bepalingen zijn opgenomen die gaan over de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en BsGW. Het gaat hier over algemene kaders over governance, taken en bevoegdheden, stemverhoudingen en informatie- en verantwoordingsplicht. Gemeenteraden hebben een directe sturingsmogelijkheid door het indienen van een zienswijze op de conceptbegroting en een tussentijdse begrotingswijziging van BsGW. De kaders zijn conform hetgeen gebruikelijk is bij een gemeenschappelijke regeling. Daarnaast zijn in Grip op samenwerking afspraken gemaakt om de beleids- en controlcyclus van de gemeenschappelijke regelingen beter in te richten.

5.3. Informatievoorziening en communicatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten worden geïnformeerd over BsGW, of dit voldoet aan de kaders en of dit als adequaat wordt ervaren. De paragraaf is opgebouwd door eerst een beschrijving te geven van de P&C-producten[29]. Per product wordt aangegeven wat het doel is en welke stappen er zijn qua besluitvorming. Vervolgens wordt beschreven hoe de communicatielijnen zijn vormgegeven. De paragraaf wordt afgesloten met beelden die de gemeenten en BsGW hebben over de informatievoorziening en de communicatie.

Sturing- en verantwoordingsdocumenten in de P&C-cyclus
Colleges en gemeenteraden worden vooral door middel van de P&C-cyclus over de ontwikkeling van BsGW geïnformeerd. In dit hoofdstuk worden deze verschillende P&C-producten nader toegelicht[30]. De meeste documenten vinden hun basis in bepalingen die hierover zijn opgenomen in de GR BsGW.

De P&C-producten zijn:

- Kadernota
- Begroting
- Bestuursrapportages
- Tussentijdse begrotingswijziging
- Jaarrekening en jaarverslag

Aan het DB wordt door de directie van BsGW ook gerapporteerd via managementrapportages. Deze managementrapportages gaan over de bedrijfsvoering. Ze vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Kadernota
BsGW start de P&C-cyclus met de kadernota. Deze wordt jaarlijks opgesteld ter voorbereiding op de begroting. In de kadernota worden de uitgangspunten geschetst en worden strategische- en

[29] In paragraaf 4.3 is al op hoofdlijnen ingegaan op de P&C-cyclus vanuit de verantwoording van de kostenontwikkeling.

[30] In paragraaf 4.3 zijn de P&C-producten ook toegelicht, maar dan vanuit financieel perspectief.

beleidsmatige keuzes gemaakt die richtinggevend zijn voor BsGW. De positieve en negatieve effecten op de uitvoeringskosten worden meegenomen in de op te stellen begroting en meerjarenraming.

Artikel 23, lid 1 GR BsGW bepaalt dat het DB de algemene en financiële kaders (via de kadernota) jaarlijks voor 15 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting gaat gelden, aan de gemeenteraad toestuurt.

Begroting
De begroting wordt jaarlijks vastgesteld in het jaar voorafgaand waar de begroting betrekking op heeft. In de begroting worden de beleidsmatige- en financiële kaders vastgesteld. Het dagelijks bestuur stelt voor 1 maart een ontwerpbegroting op en stuurt deze toe aan de raden van gemeenten voor zienswijzen. De gemeenteraden kunnen bij het DB hun zienswijzen over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het DB voegt deze zienswijzen toe aan de ontwerpbegroting, die bij het AB wordt aangeboden.

Het AB stelt de begroting vast uiterlijk 15 juli van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting dient. Hierbij houdt het AB rekening met de uitgebrachte zienswijzen. Als de begroting is vastgesteld, stuurt het AB de begroting aan de gemeenteraden en aan Gedeputeerde Staten (GS). Gemeenten hebben dan nog de mogelijkheid bij GS hun zienswijze naar voren te brengen.

Bestuursrapportage
Ieder kwartaal wordt door BsGW een bestuursrapportage opgeleverd[31]. In de bestuursrapportage wordt een stand van zaken gegeven over bedrijfsvoering (exploitatie, investeringen, balans en personeel), lopende projecten (waaronder het OOP 2018-2020), uitvoering van de taken (aanslagoplegging, kwijtschelding, afdrachten, oninbaar en vorderingen), kwaliteit van dienstverlening en ontwikkeling proceskosten. De financiële rapportage geeft inzicht in de realisatie van budgetten tot moment van rapporteren. Tevens worden jaartotalen uit de actuele begroting, de primaire begroting gepresenteerd en wordt een prognose gegeven over de realisatie van de begroting per 31-12.

De bestuursrapportage wordt door het DB ter kennisname aangeboden aan het AB en ter kennisname gezonden aan de gemeenteraden van de deelnemers (en AB waterschap). Veel raadsleden geven aan dat ze deze bestuursrapportages nauwelijks lezen, mede omdat ze onderdeel zijn van een grote hoeveelheid ingekomen stukken. Bestuursrapportages worden in de regel niet geagendeerd in de raden.

---

[31] Met ingang van 2020 is de Q4-rapportage komen te vervallen en wordt een bestuursinformatiebrief (verkorte vorm) gedeeld.

Begrotingswijziging
Tussentijds (in het lopende begrotingsjaar) kan BsGW een begrotingswijziging ter besluitvorming voorleggen. In artikel 24 GR BsGW is bepaald dat een begrotingswijziging hetzelfde proces van besluitvorming volgt als de begroting. Het DB vraagt zienswijzen aan de gemeenteraden en legt het voorstel vervolgens inclusief zienswijzen, ter besluitvorming voor aan het AB.

Jaarrekening en jaarverslag
In artikel 25 GR BsGW is bepaald dat het DB jaarlijks voor 15 april de voorlopige jaarrekening toezendt aan de gemeenteraden. Via de jaarrekening wordt door het DB verantwoording afgelegd over het gevoerde financiële beheer. In artikel 17, lid 4 van de GR BsGW is geregeld dat het DB jaarlijks, gelijktijdig met de jaarrekening, aan het AB het jaarverslag aanbiedt waarmee zij verantwoording aflegt over de werkzaamheden van het achterliggend jaar. Het AB stelt de jaarrekening en het jaarverslag vast.

Wijze van interactie
De interactie tussen BsGW en deelnemers vindt op verschillende manieren plaats. Communicatie vindt veelal plaats op basis van de formele lijnen en formele stukken. Formele communicatielijnen zijn er tussen de directeur BsGW en het DB en tussen het DB en het AB. Dit contact vindt plaats in formele overlegmomenten die plaatsvinden op basis van een agenda met onderliggende voorstellen of stukken.

Daarnaast vindt ook overleg plaats tussen de directeur van BsGW en individuele AB-leden/portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten. Dit overleg vindt niet in een vaste frequentie plaats, maar veelal op basis van behoefte.

Op ambtelijk niveau zijn er ook verschillende communicatielijnen. In de specifieke overeenkomsten, die jaarlijks op basis van de uitvoeringsovereenkomst wordt afgesloten, worden liaison-afspraken tussen BsGW en de betreffende gemeente gemaakt. Het gaat dan om het aanwijzen van contactpersonen voor verschillende taakgebieden in de uitvoering. In het kader van dit onderzoek is het relevant om te vermelden dat er ambtelijk contact is tussen de Custom Relation Managers van BsGW (CRM) en de accounthouders van de gemeenten. Zij zijn eerste aanspreekpunt over en weer. Binnen de gemeenten adviseren de accounthouders hun AB-lid. Voorafgaand aan elke AB-vergadering is er ambtelijk vooroverleg tussen de CRM-ers van BsGW en de accounthouders van de gemeenten.

De communicatie naar de colleges en raden van de deelnemende gemeenten vindt plaats door het collegelid dat lid is van het AB BsGW. Hij doet dit formeel als lid van het AB, maar zit hier in een dubbelrol waar hij ook wethouder is op de inhoudelijke portefeuille waar de belastingen onder vallen. Hij heeft op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) en de GR BsGW de verplichting om op verzoek van college en gemeenteraad informatie te geven en vragen te beantwoorden of verantwoording af te leggen. Daarnaast heeft hij de plicht om hen zo nodig actief te informeren.

Het is sporadisch voorgekomen dat de directeur BsGW op verzoek een presentatie geeft in de gemeenteraden over BsGW of een specifiek thema, zoals bijvoorbeeld proceskosten.

Beelden van gemeenten

De portefeuillehouders en ambtelijke accounthouders van de gemeenten geven aan dat zij door BsGW worden geïnformeerd via de stukken die in de P&C-cyclus worden opgeleverd en naar het AB gaan. Vrijwel iedereen ervaart deze informatievoorziening als te omvangrijk en te gedetailleerd. Het is lastig om in de veelheid aan informatie de essentie te ontwaren. Ook wordt aangegeven dat rapportages vaak gestandaardiseerd zijn en een eenduidige analyse wordt gemist van relevante verschillen/afwijkingen ten opzichte van de voorgaande periode.

Veel geïnterviewden geven aan dat er grote behoefte is aan transparante en overzichtelijke informatie vanuit BsGW. Problemen moeten inzichtelijk gemaakt worden en de risico's of belangrijke punten voor het bestuur moeten duidelijker benoemd worden. Genoemd wordt dat bijvoorbeeld 'tekorten' worden verstopt in de tekst en inconsistenties pas worden verklaard nadat er vragen over worden gesteld. Een aantal ambtelijke accounthouders en bestuurders geeft ter illustratie aan dat zij onvoldoende beeld hebben over de voortgang van het OOP. De informatie over het OOP in de bestuursrapportages en jaarrekeningen wordt door geïnterviewden niet toereikend geacht.

Ook vinden veel portefeuillehouders en accounthouders dat zij de stukken te laat ontvangen. Dit geldt voor zowel het AB als het DB. Voor de accounthouders betekent dit dat zij onvoldoende tijd hebben om de stukken goed door te nemen en te overleggen met andere deelnemers of met BsGW. Ook betekent dit dat er soms onvoldoende tijd is om de AB-agenda ter voorbereiding in te brengen in de colleges van de deelnemende gemeenten. Dit wordt als onwenselijk ervaren.

Een praktisch knelpunt in de informatievoorziening richting raden is dat de vergadercyclus van het AB niet altijd goed aansluit op de vergadercyclus van de gemeenteraden. Daardoor lukt het gemeenteraden niet altijd om binnen de gestelde termijnen hun zienswijzen kenbaar te maken bij BsGW.

Hoewel er een brede wens bestaat dat BsGW minder gedetailleerde informatie verstrekt en zich meer richt op de essentie, is er tot op heden in het AB geen expliciet gesprek gevoerd over de informatiebehoefte van AB, accounthouders en de gemeenteraden. Ook is er sinds de toetreding niet meer met BsGW gesproken over de wijze waarop de informatievoorziening is vormgegeven. In vrijwel alle interviews met raadsleden is aangegeven dat zij – hoewel raadsleden niet tevreden zijn over de informatievoorziening – niet richting portefeuillehouder hebben aangegeven welke informatie raden dan wel graag willen ontvangen.

BsGW is niet regelmatig een gespreksonderwerp in gemeenteraden, tenzij het gaat om de stijging van de (proces)kosten. In de praktijk spreken raden over BsGW als de conceptbegroting of een

begrotingswijziging van BsGW voorligt voor een zienswijze. Het gaat in de raden weinig over de kwaliteit van dienstverlening van BsGW.

Raadsleden geven aan graag frequenter compacte informatie te ontvangen over BsGW. Ongeveer de helft van de geïnterviewde raadsleden geeft aan behoefte te hebben aan een compact dashboard met de belangrijkste informatie. De andere helft van de geïnterviewde raadsleden heeft aangegeven dat die behoefte er niet is. Alle geïnterviewde raadsleden zijn het er wel over eens dat vooral informatiebijeenkomsten door BsGW in de raad(scommissie) een bijdrage kunnen leveren om beter te begrijpen waar BsGW mee bezig is en wat belangrijke ontwikkelingen zijn. Dat is in het verleden mondjesmaat gebeurd, maar werd zeer gewaardeerd. Het beter informeren van de gemeenteraden zien raadsleden als een belangrijk onderdeel van de opdracht aan de nieuwe directeur van BsGW.

De gemeentelijke accounthouders zijn over het algemeen tevreden over de communicatie die zij hebben met de CRM-ers van BsGW. Als er vragen worden gesteld, komt er vaak snel een antwoord. Een deel van de accounthouders vindt dat BsGW opmerkingen en aandachtspunten die in het ambtelijk overleg besproken worden, nog beter kan oppakken.

Beelden van BsGW

BsGW geeft aan dat de P&C-cyclus goed loopt en dat de maatwerkafspraken die met gemeenten bij toetreding zijn gemaakt, worden nagekomen. Op de vraag waarom de bestuursrapportages zo omvangrijk zijn, wordt aangegeven dat deze al behoorlijk in omvang zijn afgenomen. BsGW geeft aan dat de omvang voortkomt uit de wettelijke eisen en geuite wensen van bestuurders en accounthouders vanuit de gemeenten.

BsGW geeft aan dat het in een omvangrijke GR als BsGW niet eenvoudig is om informatie te verstrekken die past bij de individuele behoefte. BsGW geeft aan dat ambtenaren, bestuurders en raadsleden van deelnemers nu eenmaal meer op afstand van de uitvoering staan in een gemeenschappelijke regeling.

Samenvattend

BsGW informeert gemeenten voornamelijk via de P&C-producten. De P&C-cyclus werkt in de praktijk conform de gestelde kaders. Soms wordt informatie laat aangeleverd, mede doordat de vergadercyclus van het AB niet altijd even goed aansluit op de vergaderingen van de gemeenteraden. Ambtelijk vindt overleg plaats tussen BsGW en de gemeenten om de cycli beter op elkaar aan te laten sluiten.

De portefeuillehouders, gemeenteraden en accounthouders zijn niet in alle opzichten tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening. Informatie is vaak te gedetailleerd en onoverzichtelijk. Het is lastig de essentie uit de stukken te halen en te zien wat er ten opzichte van een vorige periode is veranderd. Hoewel dit gevoel breed leeft, is hierover in het AB nog niet expliciet het gesprek gestart. Naast de vraag over betere en meer relevante informatie, geven raadsleden aan dat periodieke informatiebijeenkomsten van BsGW kunnen bijdragen aan meer kennis en begrip.

5.4. Rolinvulling

In paragraaf 5.1 zijn de verschillende rollen in de aansturing en verantwoording van BsGW benoemd. Het gaat dan om de taken en verantwoordelijkheden van AB, DB en voorzitter en directeur BsGW. In paragraaf 5.2 zijn de verschillende communicatielijnen binnen BsGW en tussen BsGW en gemeenten benoemd.

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe de gemeenten invulling geven aan de rol die zij hebben als 'aandeelhouder' en als opdrachtgever van BsGW en op welke wijze deze twee rollen zijn verbonden. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag hoe het samenspel tussen AB, DB en directie van BsGW wordt ervaren en hoe gemeenten vinden dat BsGW zijn rol invult in het samenspel met gemeenten. Dit hoofdstuk bestaat uit een weergave van beelden die hieromtrent in de interviews zijn gegeven van zowel gemeenten als BsGW.

Beelden van gemeenten

Portefeuillehouders en ambtelijke accounthouders geven aan dat als het gaat om de rolinvulling, in het AB het eigen belang van de gemeente vaak op de eerste plaats komt. De portefeuillehouders voelen zich in hun rol als AB-lid vooral vertegenwoordiger van de eigen gemeenten en minder bestuurder van BsGW.

In veel gesprekken wordt aangegeven dat het binnen het AB ontbreekt aan een 'wij-gevoel'. Er wordt vaak gesproken over 'wij-zij', waar het gaat over de relatie tussen het AB en het DB van BsGW. Portefeuillehouders, gemeenteraden en accounthouders geven aan dat het goed zou zijn als in het AB en door gemeenten meer vanuit vertrouwen en gemeenschappelijkheid wordt gedacht en gehandeld en BsGW meer als (verlengstuk van de) eigen organisatie wordt gezien.

Het gevoel bij bestuurders en gemeenteraden is dat het grote aantal deelnemers in combinatie met de gewogen stemverhouding, maakt dat het bestuurlijke besluitvormingsproces in het AB als complex en soms wat onoverzichtelijk wordt ervaren. Iedere deelnemer heeft vaak zijn eigen agenda, waardoor er geen sprake is van gezamenlijke sturing vanuit het belang van BsGW. De belangen verschillen daarbij uiteraard: soms zijn er regionale belangen (noord-zuid) en soms loopt de scheidslijn tussen grote en kleine gemeenten. Overigens geven veel geïnterviewden aan dat dit nu eenmaal inherent is aan een (grote) GR.

Door diverse gesprekspartners is aangegeven dat het DB nog kritischer naar de eigen rol mag kijken waar het de aansturing van de informatiestroom naar AB en gemeenteraden betreft, met als doel om deze beter te laten aansluiten op de behoeften van ontvangers van deze informatie. Ook zou het DB vaker belangrijke opgaven mogen agenderen in het AB, zodat daar de dialoog kan worden gevoerd in plaats van uitleg te krijgen hoe het zit. Een voorbeeld dat vaak wordt genoemd is de informatie rond de proceskosten. Er wordt wel informatie gedeeld met het AB, maar er vindt volgens diverse portefeuillehouders geen dialoog plaats.

In de praktijk wordt door gemeenten ervaren dat door BsGW te weinig regie wordt gevoerd op processen. Als voorbeeld wordt genoemd dat in lopende projecten accounthouders niet vroegtijdig worden betrokken of dat BsGW zelf voorstellen ontwikkelt, zoals bijvoorbeeld op het gebied van harmoniseren, zonder accounthouders daar vanaf het begin actief bij te betrekken. Accounthouders geven aan dat BsGW meer strategisch moet denken, een actievere rol moet pakken en meer regie dient te voeren op de processen, onder andere door verwachtingen vooraf helder te maken en deelnemers aan de voorkant meer te betrekken en mee te nemen in het proces. De instelling van de ambtelijke werkgroep kwaliteitsnormen wordt als een positief voorbeeld genoemd.

Veel portefeuillehouders, gemeenteraden en accounthouders vinden dat BsGW zichzelf meer mag profileren en zich positiever mag verkopen. Laat beter zien wat wel goed gaat, is het devies.

Beelden van BsGW

BsGW ervaart dat het besturen van een GR voor bestuurders lastig is en soms ook wringt, omdat zij naast AB-lid van BsGW ook portefeuillehouder zijn in de aangesloten gemeente. Er zijn veel bestuurswisselingen geweest. Door het ontbreken van bestuurlijke continuïteit ontbreekt het vaak aan historisch besef in het bestuur van BsGW. Het kost tijd voordat een nieuw AB- of DB-lid is ingewerkt. De lage frequentie waarin AB en DB elkaar zien, helpt daar niet in mee.

Volgens geïnterviewden van BsGW is het aan het DB om het AB goed te informeren. Het MT van BsGW informeert de directeur die vervolgens het DB informeert. Hoewel de directeur aanwezig is bij de vergaderingen van het AB en het DB, is dit een strakke lijn waaraan vastgehouden wordt.

BsGW is zich ervan bewust dat in de afgelopen periode de focus vooral op de bedrijfsvoering en de interne organisatie heeft gelegen. Daardoor is er minder aandacht besteed aan het versterken van – met name – de relatie met colleges en raden van de deelnemende gemeenten. Dat heeft bijgedragen aan het ontstane ‘wij-zij’ gevoel. In de komende periode wordt door BsGW gewerkt aan het verstevigen van de relatie onder leiding van de nieuwe directeur van BsGW. Als voorbeeld wordt genoemd het voeren van regie op een aantal complexe bestuurlijke processen, zoals bijvoorbeeld het proces van harmoniseren.

Vanuit het management van BsGW wordt aangegeven dat het ‘wij-zij’ gevoel de afgelopen jaren is toegenomen. Gemeenten zijn kritisch en zijn veel bezig met de bedrijfsvoering van BsGW. De aandacht voor de stijgende proceskosten lijkt een constructieve dialoog over de toekomstige ontwikkeling van BsGW soms in de weg te staan.

Samenvattend

Portefeuillehouders voelen zich in hun rol als AB-lid vooral vertegenwoordiger van de eigen gemeenten en minder bestuurder van BsGW. Het bestuurlijke besluitvormingsproces in het AB wordt als complex en soms onoverzichtelijk ervaren. Er is volgens verschillende portefeuillehouders in het AB nauwelijks sprake van gezamenlijke sturing vanuit het belang van BsGW. Deze

portefeuillehouders wijzen erop dat het DB vaker belangrijke opgaven dient te agenderen in het AB, zodat daar de dialoog kan worden gevoerd in plaats van uitleg te krijgen hoe het zit.

In de afgelopen periode heeft de focus van BsGW vooral gelegen op de interne organisatie. Dat heeft – samen met de focus op de stijgende proceskosten – bijgedragen aan een grotere afstand tussen BsGW en deelnemers. BsGW ziet het als belangrijke opgave om de relatie met deelnemers te verstevigen.

5.5. Mogelijkheden sturen op kwaliteit en kosten

In deze paragraaf staat de vraag centraal welke mogelijkheden gemeenten hebben om te sturen op kwaliteit en kosten, zowel als afzonderlijke gemeente of als collectief. Ook wordt ingegaan op de vraag of gemeenten gebruik maken van deze mogelijkheden.

In paragraaf 5.1. zijn de kaders benoemd over de mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en kosten. Hieruit blijkt dat gemeenten via hun deelname in het AB de mogelijkheid hebben om te sturen en dat gemeenteraden kunnen sturen via het indienen van een zienswijze op de conceptbegroting en tussentijdse begrotingswijzigingen. Individueel kan een gemeente bijsturen door andere individuele afspraken met BsGW te maken via de standaard uitvoeringsovereenkomst. In de praktijk blijkt dat de afspraken die gemeenten bij toetreding hebben gemaakt met BsGW, sindsdien eigenlijk niet meer zijn besproken of geëvalueerd en daarmee dus ongewijzigd zijn gebleven.

Op grond van artikel 23 en 24 GR BsGW hebben gemeenten de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op een conceptbegroting of een tussentijdse wijziging van de begroting. De zienswijzen die zijn ingediend vanaf de conceptbegroting BsGW van 2016, zijn nader geanalyseerd.

Op basis van deze analyse zijn vier vormen te onderscheiden:

1. Geen zienswijze omdat de begroting voor kennisgeving wordt aangenomen of een positieve zienswijze op basis waarvan een akkoord wordt gegeven op de begroting
2. Een zienswijze waarmee gevraagd wordt om een aanpassing in de begroting
3. Geen zienswijze, maar wel wordt een aantal opmerkingen gemaakt waarvoor aandacht wordt gevraagd
4. Procesbericht dat zienswijze niet binnen de termijn kan worden ingediend, omdat raadsvergadering later plaatsvindt dan de AB-vergadering

Het proces om te komen tot de begrotingen voor de jaren 2016 tot en met 2021, laat het volgende beeld zien:

	Geen zienswijze ingediend	Wel zienswijze ingediend	Opmer-kingen	Reactie termijn te laat	Geen reactie	Totalen*
Begroting 2016	24	2	5	-	1	32
Begroting 2017	13	3	4	1	11	32
Begroting 2018	12	2	9	4	4	31
Begroting 2019	16	6	5	2	2	31
Begroting 2020	8	12	9	-	-	29
Begroting 2021	14	9	2	1	2	29

**Totalen wijken af door fusie waterschappen (2017) en herindeling Beekdaelen (2019)*

Tabel 13: overzicht van ingediende zienswijzen

Het jaar 2016 valt op als jaar waarin de meeste deelnemers in de GR geen zienswijze hebben ingediend. 2020 is een uitschieter met een hoog aantal zienswijzen. Uit dit schema is op te maken dat een aantal gemeenten niet binnen de termijn kan reageren, omdat het proces van besluitvorming bij BsGW niet of onvoldoende aansluit op de vergaderfrequentie van gemeenteraden. Dit is in paragraaf 5.2 reeds aan de orde geweest.

Inhoudelijk valt op dat zienswijzen vrijwel altijd gaan over financiën. Zienswijzen worden vooral ingediend als het een verhoging van de begroting van BsGW betreft (en dus hogere kosten voor de deelnemers). Het gaat daarbij vaak over de hoogte van de proceskosten, het 'aanvullen' van de algemene reserve in verband met het weerstandsvermogen en een negatief begrotingsresultaat. Ook is via het indienen van een zienswijze een aantal keren aandacht gevraagd voor het rapporteren over de voortgang van het OOP.

Daarnaast valt op dat gemeenten het dictum van hun besluit over de zienswijzen nogal verschillend formuleren. Zo wordt bijvoorbeeld vaak aangegeven dat er geen zienswijze wordt ingediend, maar dat wel aandacht wordt gevraagd voor een aantal zaken, zoals de hoogte van de proceskosten. Ook komt voor dat een gemeenteraad besluit om niet in te stemmen met een onderdeel van de begroting van BsGW. Bij de AB-voorstellen om de begroting BsGW vast te stellen wordt een memo gemaakt waarin wordt gereageerd op de zienswijze van de deelnemers op de begroting. Uit geen enkel AB-voorstel blijkt dat de begroting BsGW op basis van een zienswijze gewijzigd is vastgesteld.

Beelden van gemeenten

Uit de gesprekken met raadsleden komt naar voren dat – hoewel het aantal zienswijzen de afgelopen jaren is toegenomen – gemeenteraden steeds minder gemotiveerd zijn om een zienswijze in te dienen. Dat komt omdat het beeld bij gemeenteraden is dat een ingediende zienswijze niet leidt tot aanpassing van de begroting van BsGW. Raadsleden geven aan dat raden ook vrijwel nooit een

terugkoppeling van de portefeuillehouder krijgen over de uitkomst van een ingediende zienswijze.

Zowel bij de grotere als de kleine gemeenten leeft het gevoel dat door de stemverhouding weinig invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming. Met name de kleine gemeenten vinden het lastig om iets te bereiken, omdat er veel gemeenten nodig zijn om een meerderheid te krijgen in de besluitvorming in het AB.

Het gevoel bij veel AB-leden is dat het DB in grote mate bepaalt hoe het gaat. Het huidige DB vertegenwoordigt ongeveer 47% van de stemmen in het AB. Door de samenstelling en de stemverhouding zijn in het AB nog maar 1 of 2 gemeenten extra nodig om een meerderheid te krijgen voor voorstellen van het DB. Door verschillende AB-leden wordt in dat verband wel de vergelijking gemaakt met coalitie (DB) versus oppositie (overige AB-leden). Een aantal AB-leden vraagt zich in dat verband af of BsGW niet te groot is geworden.

Samenvattend

Gemeenten hebben mogelijkheden om te sturen op kwaliteit en kosten via de besluitvorming in het AB en het indienen van zienswijzen op de begroting en tussentijdse begrotingswijzigingen. De afspraken daarover zijn helder en passen bij hetgeen gebruikelijk is bij een GR.

Hoewel er op diverse momenten zienswijzen zijn ingediend, hebben deze vrijwel niet geleid tot het aanpassen van een begroting door het AB. Verder ontbreekt het vaak ook aan een terugkoppeling naar de raad door het college/portefeuillehouder. Gemeenteraden zijn daardoor steeds minder gemotiveerd om een zienswijze in te dienen. Zowel bestuurlijk als bij gemeenteraden overheerst het gevoel dat door de omvang van het AB, de samenstelling van het DB en de stemverhouding, het AB nauwelijks invloed kan uitoefenen op de besluitvorming.

5.6. Gevolgen nieuwe GR sturingsmogelijkheden gemeenten

In deze paragraaf staat de vraag centraal of en zo ja welke gevolgen de nieuwe opzet van de GR BsGW heeft voor de sturingsmogelijkheden van de gemeenten. Ook wordt kort ingegaan op de nieuwe Wet versterking legitimatie gemeenschappelijke regelingen, die nog in voorbereiding is.

Op 23 december 2020 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling BsGW in werking getreden. De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de bevoegdheid tot het aanwijzen van leden in het AB. In de oude regeling lag deze bevoegdheid bij de gemeenteraden. Deze bevoegdheid is in de nieuwe regeling bij het college van B&W neergelegd. De belangrijkste reden voor deze wijziging was om snel te kunnen handelen als er een nieuw lid van het AB moet komen.

Een andere wijziging heeft betrekking op de samenstelling van het DB. In de oude GR hadden het waterschap en de gemeente Venlo een vaste zetel in het DB en werden de overige leden uit het midden van het AB gekozen en benoemd. In de nieuwe GR heeft het waterschap een vaste zetel en worden de overige zetels in het DB verdeeld volgens een geografische spreiding.

In de gevoerde gesprekken noemen meerdere portefeuillehouders en accounthouders het aanwijzen van AB-leden door het college van B&W, de belangrijkste wijziging in de nieuwe GR. Met de oude GR duurde het invullen van vacatures lang, omdat voor het aanwijzen van een nieuw lid een besluit van de gemeenteraad nodig was.

Met de nieuwe GR is dit opgelost. Nu een nieuw lid door het college van B&W kan worden aangewezen, kunnen vacatures sneller worden ingevuld waardoor alle deelnemers in de AB vergaderingen vertegenwoordigd kunnen zijn.

Landelijk is op dit moment een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in voorbereiding, te weten de Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen[32]. Hoewel deze ontwikkeling buiten de context van dit onderzoek valt, wordt wel melding gemaakt van deze ontwikkeling, omdat het raakt aan de sturing van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen. Het wetsvoorstel introduceert nieuwe instrumenten waarmee gemeenteraden hun controlerende en kaderstellende taken beter kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.

Samenvattend

De nieuwe GR legt de bevoegdheid tot het aanwijzen van een AB-lid neer bij het college van B&W. Dit heeft tot gevolg dat vacatures in het AB sneller kunnen worden ingevuld waardoor alle deelnemers in het AB vertegenwoordigd kunnen zijn.

Een ander gevolg van de nieuwe GR is dat het waterschap een vaste zetel heeft in het DB en dat de overige zetels in het DB worden ingevuld op basis van geografische spreiding.

5.7. Samenvatting en beoordeling van de bevindingen

Toereikende kaders voor sturing en verantwoording

In de GR BsGW zijn toereikende kaders opgenomen die gaan over de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en BsGW. Het gaat hier over algemene kaders over governance, taken en bevoegdheden, stemverhoudingen en informatie- en verantwoordingsplicht. Deze zijn passend bij hetgeen verwacht mag worden bij een GR.

Een van de weinige directe manieren om te sturen voor gemeenteraden zit in het indienen van een zienswijze op de conceptbegroting en een tussentijdse begrotingswijziging en in de gemeentelijke verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad. De kaders zijn conform hetgeen gebruikelijk is bij een gemeenschappelijke regeling.

Naast de zienswijzenprocedure is de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college/portefeuillehouder van belang. Het

32 Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr.4

onderzoek laat zien dat er nauwelijks sprake is van sturing vooraf en verantwoording achteraf in de gemeenteraden over de inbreng en inzet van de gemeente in het bestuur van BsGW. Bestuursrapportages en AB-besluiten worden niet geagendeerd en besproken.

Informatievoorziening

BsGW informeert colleges en gemeenteraden voornamelijk via de P&C-producten. De P&C-cyclus werkt in de praktijk conform de gestelde kaders, waarbij wordt aangetekend dat informatie in sommige gevallen informatie laat wordt aangeleverd, mede doordat de vergadercyclus van het AB niet altijd even goed aansluit op de vergaderingen van de gemeenteraden. Ambtelijk vindt overleg plaats tussen BsGW en de gemeenten om de cycli beter op elkaar aan te laten sluiten.

Zoals al in hoofdstuk 3 en 4 is aangegeven zijn portefeuillehouders, gemeenteraden en accounthouders niet in alle opzichten tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening. Informatie is vaak te gedetailleerd en onoverzichtelijk. Het is lastig de essentie uit de stukken te halen en te zien wat er ten opzichte van een vorige periode is veranderd. Hoewel dit gevoel breed leeft, is hierover in het AB nog niet expliciet het gesprek gestart. Wel wordt er ambtelijk gekeken hoe de kwaliteit van de informatie kan worden verbeterd. Het gevoel bij zowel BsGW als de deelnemende gemeenten is dat – na de focus op de interne bedrijfsvoering van BsGW in de afgelopen jaren – het hoog tijd is om meer aandacht te besteden aan verbetering van de informatie-uitwisseling met de deelnemers.

Rol bestuurders

Portefeuillehouders functioneren in het AB primair als vertegenwoordiger van de gemeente en veel minder als bestuurder van BsGW. Dat geldt niet voor DB-leden. In de praktijk ontstaat daardoor een soort tegenstelling in het AB van BsGW tussen AB-leden en DB-leden.

Daarnaast wordt het bestuurlijke besluitvormingsproces in het AB door veel AB-leden als complex en soms onoverzichtelijk ervaren. Op basis van de interviews met AB-leden is vast te stellen dat in de praktijk nauwelijks sprake is van gezamenlijke sturing vanuit het belang van BsGW. Diverse portefeuillehouders geven aan dat het agenderen van een dialoog over belangrijke onderwerpen in het AB kan bijdragen om ook het AB meer als bestuur van BsGW te laten functioneren.

6. Conclusies

6.1. Vooraf

De rekenkamer(commissie)s van de 11 aan dit onderzoek deelnemende gemeenten hebben onderzoek laten doen naar het functioneren van BsGW. Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Inzicht geven in de kostenontwikkeling en de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/dienstverlening door BsGW.
- Inzicht geven in de mate waarin de gemeenten (college en raad) grip hebben op de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering/dienstverlening en de ontwikkeling van de kosten van BsGW.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

"Hoe effectief en kosten-efficiënt is de taakuitvoering van BsGW voor deelnemende gemeenten?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen:

1. Hoe ontwikkelt de kwaliteit van de taakuitvoering zich?
2. Hoe ontwikkelen de kosten van dienstverlening van BsGW zich?
3. Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie vormgegeven?

De rekenkamer(commissie)s komen op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken tot een aantal conclusies langs de lijn van de drie onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden weergegeven. De conclusies vormen de opmaat voor de aanbevelingen in hoofdstuk 7.

De conclusies komen voort uit onderzoek in opdracht van de rekenkamer(commissie)s van 11 aan het onderzoek deelnemende gemeenten. De overige deelnemers in BsGW (de overige gemeenten en het waterschap) maken geen deel uit van het onderzoek.

6.2. Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot 14 conclusies. De conclusies zijn geordend naar de drie onderzoeksvragen, voorafgegaan door twee algemene conclusies.

Algemene conclusies

1. *In de ontwikkeling van BsGW zijn op hoofdlijnen drie fasen te onderscheiden.*

In de ontwikkeling van BsGW zijn op hoofdlijnen drie fasen te onderscheiden:

1. Fase 1: Groeifase (2012-2015)
2. Fase 2: Consolidatiefase (2016-2020)
3. Fase 3: Fase van doorontwikkeling (2020-…)

In de eerste fase (tot 2016) ligt de nadruk bij BsGW op het op- en uitbouwen van de organisatie. Er is sprake van stevige kwantitatieve groei door uitbreiding van het aantal deelnemers. Het belangrijkste doel in deze fase is om de uitvoeringskosten te verlagen; dat is ook

de belangrijkste motivatie van gemeenten om deel te nemen in BsGW. Naast de kwantitatieve groei van het aantal deelnemers heeft BsGW in die periode te maken met een jaarlijkse financiële taakstelling en wordt van BsGW verwacht de taken uit te voeren met personeel dat overkomt van de toetredende deelnemers. De combinatie van sterke kwantitatieve groei, weinig invloed op het personeelsbestand dat overkomt van nieuwe deelnemers en de financiële taakstelling trekt in deze periode een stevige wissel op de kwaliteit van taakuitvoering door BsGW.

In de tweede fase (van 2016-2020) blijft het aantal deelnemers gelijk en is bij BsGW meer ruimte voor het op orde krijgen van de werkprocessen en interne bedrijfsvoering. Het Ondernemings- en ontwikkelingsplan (OOP) uit 2018 markeert dat proces bestuurlijk. Met het OOP zet BsGW in op een kwaliteitsimpuls voor de organisatie, taakuitvoering en stroomlijning van werkprocessen van BsGW. Deze fase kenmerkt zich met name door een interne oriëntatie van BsGW.

De derde fase (van medio 2020 tot heden) kenmerkt zich door een combinatie van verdere aandacht voor verbetering van de taakuitvoering en meer aandacht voor kwaliteit van dienstverlening. BsGW wil de externe oriëntatie naar deelnemers versterken. De externe oriëntatie slaat onder andere neer in de Visie op Dienstverlening van december 2020, waarin BsGW plannen ontvouwt om de kwaliteit van dienstverlening een stevige impuls te geven. Daarnaast is zichtbaar dat BsGW meer periodieke informatie verstrekt aan deelnemers, bijvoorbeeld in de factsheets in december 2020 en de informatievoorziening rond proceskosten in het eerste kwartaal van 2021.

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

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

Bestuurlijk en ambtelijk wordt door de deelnemende gemeenten aan het rekenkameronderzoek de meerwaarde van BsGW onderschreven als samenwerkingsorganisatie in de uitvoering van lokale belastingen. Daarbij is het belangrijkste argument dat een zekere schaalgrootte nodig is om voldoende deskundigheid in huis te kunnen hebben, de ontwikkeling van de kosten te kunnen beheersen en om in de uitvoering minder kwetsbaar te zijn. Er heerst bij bestuurders en ambtenaren van de aan het rekenkameronderzoek deelnemende gemeenten een gedeeld beeld dat een goede uitvoering van lokale belastingtaken (waarderen, heffing en innen) het schaalniveau van individuele gemeenten overstijgt.

Het beeld over de meerwaarde van BsGW bij raadsleden van de deelnemende gemeenten is minder eenduidig. De meeste geïnterviewde raadsleden zijn van mening dat BsGW meerwaarde heeft, hoewel veel raadsleden ook aangeven dat ze eigenlijk geen duidelijk beeld hebben. Een aantal raadsleden wijst er wel op dat door samenwerking in BsGW de relatie met de burger op het gebied

van lokale belastingen afstandelijker is geworden. Mogelijk is de kwaliteit van *taakuitvoering* wel verbeterd, maar de kwaliteit van *dienstverlening* richting belastingbetalers is volgens veel raadsleden een aandachtspunt. Dat beeld wordt bevestigd door de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken uit 2016, 2017 en 2019. Een enkel raadslid vraagt zich af of deze afstand tot de belastingbetaler mogelijk een rol speelt bij de hoogte van het aantal ingediende WOZ-bezwaren. Daarvoor is in het onderzoek echter geen concrete aanwijzing gevonden.

Conclusies over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening BsGW

3. *De ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW valt niet objectief vast te stellen door het ontbreken van een kwalitatieve nulmeting, gefragmenteerde informatie en ontoereikende indicatoren. Het is daardoor eveneens niet mogelijk om vast te stellen of BsGW het strategische doel van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening' heeft gerealiseerd.*

BsGW heeft als strategische doelstelling geformuleerd te streven naar 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit en waar mogelijk verbetering van de kwaliteit'. Bij oprichting van BsGW hebben BsGW en de deelnemers niet vastgesteld wat wordt verstaan onder kwaliteit (van taakuitvoering en dienstverlening) en wat de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening op dat moment was (kwalitatieve nulmeting). Er zijn er ook geen afspraken gemaakt tussen BsGW en de deelnemers hoe BsGW de doelstelling van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit' zou moeten meten en monitoren. In de diverse plannen van BsGW (ondernemingsplan uit 2011 en het OOP uit 2018) zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen die dienen ter toetsing en monitoring van de kwaliteitsontwikkeling. Door de combinatie van het ontbreken van een kwalitatieve nulmeting en het ontbreken van vastgestelde indicatoren is niet objectief vast te stellen of BsGW heeft voldaan aan de eigen ambitie van 'minimaal gelijkblijvende kwaliteit van dienstverlening'.

BsGW rapporteert in verschillende rapportages (bestuursrapportages, kadernota, begrotingen, jaarrekening) over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering (zie hoofdstuk 3). De beschikbare informatie over kwaliteitsontwikkeling in deze documenten is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Er is geen sprake van overzichtelijke informatie waaruit een integraal beeld kan worden afgeleid over de ontwikkeling van de kwaliteit van taakuitvoering en kwaliteit van dienstverlening. Voor zover door BsGW wel meer concrete indicatoren worden gebruikt (met name in de bestuursrapportages) over de ontwikkeling van de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening, ontbreekt het aan een goede onderbouwing en toelichting hoe BsGW op basis van onderliggende data en eigen normen komt tot het positieve oordeel op de individuele indicatoren. Op basis van de verzamelde informatie is niet eenduidig af te leiden hoe de kwaliteit van taakuitvoering door BsGW zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Zie ook conclusie 10 bij de sturings- en verantwoordingsrelatie.

Daarnaast geven de gebruikte kwaliteitsindicatoren weinig bruikbare informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening en maakt BsGW niet duidelijk zichtbaar welke beheersmaatregelen worden getroffen als een indicator niet voldoet aan de 'norm'. Zo is de indicator 'goedkeurende accountantsverklaring' een weinig relevante indicator om de kwaliteit van processen te beoordelen en wordt met de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken lange tijd weinig gedaan. De gebruikte kwaliteitsindicatoren geven een onvolledig beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit bij BsGW. Dat blijkt uit het feit dat de gebruikte indicatoren een overwegend positieve score laten zien in de afgelopen jaren, terwijl BsGW in het OOP zelf aangeeft dat de organisatie door de ondergrens dreigt te zakken.

4. De analyse van het aantal ingediende WOZ-bezwaren, het aantal gehonoreerde WOZ-bezwaren en de score van de Waarderingskamer op de kwaliteit van het WOZ-proces geeft geen eenduidig beeld over de oorzaak van het relatief hoge aantal WOZ-bezwaren bij BsGW.

4a Het aantal ingediende WOZ-bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten ligt bij BsGW 50%-60% hoger dan bij de in dit onderzoek onderzochte benchmarkorganisatie.

4b Het gemiddelde percentage gehonoreerde WOZ-bezwaren ligt bij BsGW met 43% ongeveer 10% lager dan bij de benchmarkorganisaties.

4c BsGW scoort met een score 3 (voldoende) op de kwaliteit van het WOZ-proces lager dan de benchmarkorganisatie (score 4; goed) en ook lager dan de gemiddelde landelijke score (score 3,2).

Uit de vergelijking met andere belastingorganisaties blijkt dat bij BsGW sprake is van relatief veel ingediende bezwaren (aantal WOZ-bezwaren uitgedrukt als percentage van het aantal WOZ-objecten). Het aantal bezwaarschriften als percentage van de WOZ-objecten in de periode 2016-2019 is bij BsGW 1,9%. Dat ligt 50-60% hoger dan bij de benchmarkorganisaties en ook hoger dan het landelijk gemiddelde. In 2018 ligt het aantal bezwaren als percentage van het aantal WOZ-objecten bij BsGW zelfs ruim tweemaal zo hoog als het landelijk gemiddelde en het gemiddelde bij de benchmarkorganisaties.

In het onderzoek is gezocht naar de oorzaken van het relatief hoge aantal bezwaren. In de eerste plaats is gekeken naar de kwaliteit van de uitvoering van de WOZ. BsGW scoort de afgelopen jaren een 'voldoende' (drie sterren) op de uitvoering van de WOZ. Vier van de vijf benchmarkorganisaties scoren hoger dan BsGW, namelijk vier sterren (predicaat 'goed'). Voor belastingsamenwerkingen met meer dan 200.000 inwoners is de gemiddelde score een 3,2. BsGW scoort met een score '3' dus lager dan dit gemiddelde. Volgens de Waarderingskamer maakt BsGW serieus werk van zelfevaluaties. De Waarderingskamer heeft verder aangegeven dat BsGW de afgelopen jaren veel heeft geïnvesteerd in optimalisatie van beheer van objectkenmerken. De kwaliteit van de WOZ-uitvoering ligt dus lager dan gemiddeld, maar BsGW scoort wel een voldoende.

Aanvullend is in het onderzoek gekeken naar het percentage gehonoreerde bezwaren. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen twee typen WOZ-objecten: woningen en niet-woningen. Het gemiddeld percentage gehonoreerde bezwaren bij BsGW ligt met 43% ongeveer 10% onder het gemiddelde bij de benchmarkorganisaties.

Er worden dus verhoudingsgewijs veel bezwaren ingediend bij BsGW, maar verhoudingsgewijs minder bezwaren toegekend. Dit lagere percentage gehonoreerde bezwaren is een indicatie dat de waardebepaling van de WOZ-objecten bij BsGW kwalitatief (tenminste) vergelijkbaar is met andere belastingorganisaties. Dat neemt niet weg dat er in absolute zin bij BsGW wel veel bezwaren worden ingediend en dus ook dat in absolute zin veel bezwaren worden gehonoreerd. Er is in het onderzoek geen duidelijk aanwijsbare reden gevonden die het hoge aantal WOZ-bezwaren bij BsGW kan verklaren. Ook BsGW, de Waarderingskamer en de deelnemers blijven het antwoord hierop schuldig.

Conclusies over de kostenontwikkeling BsGW

5. BsGW heeft de financiële taakstelling van 10% kostenreductie gerealiseerd.

In tegenstelling tot de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening zijn er tussen BsGW en de deelnemers duidelijke en concrete afspraken gemaakt over de financiële taakstelling. Bij oprichting van BsGW is afgesproken dat BsGW taakstellend een kostenreductie van 10% dient te realiseren in de eerste vijf jaren na de oprichting (periode 2012-2016).

Deze taakstelling is conform afspraak ingevuld door BsGW door vijf jaar lang af te zien van jaarlijkse indexering van kosten (gesteld op 2% per jaar). Bij de vaststelling van de Kadernota 2017 heeft het AB besloten om BsGW ook in 2017 een taakstellende kostenreductie van 2% op te leggen, door af te zien van indexering van de kosten in dat jaar. Daarmee komt de totaal gerealiseerde taakstelling uit op 12%. In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt in welke jaren de taakstelling is gerealiseerd.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Gerealiseerde taakstelling	179	204	282	300	300	300	1.565

Tabel 14: gerealiseerde taakstelling (* € 1.000)

BsGW heeft de taakstelling en de efficiencywinst jaarlijks op correcte wijze verwerkt en toegelicht in de jaarcijfers. Deze besparingen werken door in het meerjarenperspectief van BsGW en zijn daarmee structureel. Een deel van het efficiencyvoordeel uit 2015 is ingezet in de begroting om de stijgende proceskosten op te vangen.

Naast de oorspronkelijke financiële taakstelling van 10% zijn aanvullende besparingen gerealiseerd als gevolg van efficiencywinst door toetreding van nieuwe deelnemers. In totaal heeft BsGW een cumulatieve (structurele) verlaging van de begroting gerealiseerd in de periode 2012 – 2017 van 7,2 miljoen euro. 1,6 miljoen euro van dat bedrag is het gevolg van de taakstellende kostenverlaging gedurende de eerste zes jaar na oprichting (10% en 2% taakstelling) en 5,6 miljoen euro door efficiencyvoordelen als gevolg van de uitbreiding van het aantal gemeenten tot 2016 (zie paragraaf 4.2). De structurele besparing geldt voor de totale begroting van BsGW en komt daarmee ten goede aan alle deelnemers.

6. *BsGW heeft zicht en grip op de algemene ontwikkeling van de kosten van de uitvoering van de primaire producten van dienstverlening, met uitzondering van de proceskosten.*

Om te beoordelen in hoeverre BsGW grip heeft op kostenontwikkeling, is een analyse gemaakt van de planning en control-cyclus (P&C-cyclus) van BsGW. Daarbij is specifiek ingegaan op de vraag in hoeverre de voorspelbaarheid van de werkelijke kostenontwikkeling hoog is.

Uit het onderzoek blijkt dat BsGW de P&C-cyclus volgens algemeen geaccepteerde normen heeft ingericht (opzet) en ook werkt op de wijze zoals het is vastgelegd (werking). Door de inrichting van de P&C-cyclus met daarin de rapportage per kwartaal is geborgd dat BsGW periodiek zicht en grip heeft op de ontwikkeling van de kosten per jaar. Veel kosten van BsGW hebben een hoog ‘zekerheidsniveau’ en zijn relatief makkelijk te begroten en te monitoren.

Analyse van de oorspronkelijke begrotingen, bijgestelde begrotingen en jaarrekeningen over de periode 2016 – 2019 geeft een beeld van een ordentelijk en traceerbaar begrotingsproces en een (tot 2018) gematigde ontwikkeling van de tarieven van de primaire producten van dienstverlening. Daarbij geldt dat de belangrijkste kosten van de werkzaamheden van BsGW neerslaan in de tarieven voor de primaire producten van dienstverlening (zie paragraaf 4.5). De tarieven voor de primaire producten van dienstverlening laten tot 2017 een dalende trend zien. Deze daling is direct toe te schrijven aan de opgelegde financiële taakstelling en de efficiencyvoordelen door uitbreiding van het aantal deelnemers. Na 2016 groeit het aantal deelnemers in BsGW niet meer en vervalt de afgesproken financiële taakstelling. Na 2017 is sprake van een stijging van de tarieven van de primaire producten van dienstverlening. Gemiddeld stijgen de toegerekende kosten aan de primaire producten van dienstverlening na 2017 met 6,7% per jaar. De belangrijkste oorzaak zit in de stijging van de proceskosten (zie ook conclusie 7) die vanaf 2019 worden toegerekend aan de primaire producten (‘waarderen’ en ‘klantcontacten’).

7. *Ondanks diverse maatregelen heeft BsGW vrijwel geen grip op de ontwikkeling van de WOZ-proceskosten. De stijging van de proceskosten belast de samenwerking tussen BsGW en de deelnemers en ondermijnt het draagvlak voor BsGW onder de deelnemers.*

In tegenstelling tot de overige kosten, heeft BsGW vrijwel geen grip op de ontwikkeling van de WOZ-proceskosten. De WOZ-proceskosten bij BsGW laten in de loop van de jaren een sterke stijging zien. In 2019 bedragen de proceskosten ongeveer 8% van de totale begroting van BsGW (2,7 miljoen euro). In 2012 was dit nog 0,3% van de totale begroting (29.000 euro). De stijging zet na een lichte daling in 2019 verder door in 2020. Ook voor de jaren na 2020 wordt een verdere stijging van de WOZ-proceskosten voorzien (zie figuur 18 paragraaf 4.6). Het is niet mogelijk om de proceskosten per deelnemende gemeente inzichtelijk te maken. Daarnaast is door verschillen in registratie het niet mogelijk om een zinvolle vergelijking te maken met de WOZ-proceskosten bij benchmarkorganisaties. Een groot deel van de stijgende proceskosten heeft geleid tot jaarlijkse begrotingswijzigingen, aangezien deze kosten slechts voor een klein deel in de begroting van BsGW waren opgenomen.

De stijging van de proceskosten vindt zijn oorsprong in een wetswijziging in 2014, waardoor de zogenaamde 'Fierensdrempel' werd afgeschaft. Dat gaf ruimte aan no-cure no-pay bureaus (ncnp-bureaus) om namens inwoners bezwaar te maken tegen een WOZ-beschikking. Vanaf het afschaffen van de Fierensdrempel is (landelijk) sprake van een stijging van het aantal bezwaren in de loop van de tijd en de toegenomen proceskostenvergoedingen aan ncnp-bureaus. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat BsGW meer tijd kwijt is aan een bezwaar dat door een ncnp-bureau wordt ingediend dan een bezwaar dat door een burger zelf wordt ingediend. BsGW geeft aan dat de stijging van de proceskosten een landelijk fenomeen is waar alle gemeenten mee te maken hebben. Dat beeld wordt bevestigd door de Waarderingskamer en diverse onderzoeken die zijn uitgevoerd.

BsGW heeft de afgelopen jaren diverse maatregelen getroffen om de proceskosten te verlagen (zie paragraaf 4.6 en bijlage 6). Daarnaast heeft BsGW de afgelopen maanden op diverse momenten de deelnemende gemeenten geïnformeerd over de achterliggende oorzaken en ontwikkelingen rond proceskosten. Ondanks deze maatregelen blijven de WOZ-proceskosten stijgen. Bij veel gemeenten bestaat het beeld dat BsGW meer kan en moet doen om de WOZ-proceskosten te verlagen.

De stijgende proceskosten zijn niet alleen in financiële zin problematisch, maar leiden ook tot een negatief beeld bij de deelnemende gemeenten over de mate waarin BsGW in control is en in hoeverre de samenwerking in BsGW daadwerkelijk leidt tot lagere kosten. De stijgende proceskosten leiden bij veel deelnemers tot het beeld dat er 'altijd geld bij moet' bij BsGW. Dat beeld ondermijnt het draagvlak voor samenwerking in BsGW. Met name veel raadsleden zijn op dit punt kritisch richting BsGW. Veel raadsleden zijn van mening dat BsGW veel meer moet doen om de proceskosten in de

greep te houden. BsGW geeft aan dat het om een gezamenlijke inspanning vraagt van BsGW en deelnemers gezamenlijk.

8. *Het is aannemelijk dat de besparing die gemeenten hebben gerealiseerd door samenwerking in BsGW aanzienlijk is. De exacte omvang van de door gemeenten gerealiseerde besparingen is in het onderzoek niet vastgesteld.*

BsGW heeft in december 2020 in een factsheet aan de deelnemende gemeenten becijferd dat de deelnemers gezamenlijk door toetreding in BsGW over de afgelopen jaren ongeveer 105 miljoen euro aan kostenbesparing hebben gerealiseerd. Voor de aan het rekenkameronderzoek deelnemende gemeenten bedraagt de door BsGW berekende cumulatieve besparing ongeveer 40 miljoen euro vanaf toetreding door de verschillende gemeenten tot eind 2019 (zie paragraaf 4.7). Bij de berekening zijn de werkelijke cumulatieve bijdragen van deelnemers aan BsGW afgezet tegen de kosten die deelnemers zouden hebben gemaakt als ze niet zouden zijn toegetreden in BsGW. Voor de berekening van dat laatste bedrag zijn de bij toetreding opgestelde financiële nulmetingen als uitgangspunt genomen.

De door BsGW aangegeven cumulatieve besparing van ongeveer 105 miljoen euro is gebaseerd op traceerbare en logische aannames en uitgangspunten. Toch is niet vast te stellen hoe hoog de werkelijke cumulatieve besparing is door toetreding in BsGW. Dat wordt veroorzaakt door twee aspecten. In de eerste plaats is in dit onderzoek de juistheid van de financiële nulmetingen niet onderzocht. In de tweede plaats is het niet ondenkbaar dat toetredende gemeenten na toetreding nog te maken hebben gehad met achterblijvende frictiekosten. Ondanks dat is het aannemelijk dat de besparingen voor de deelnemende gemeenten door samenwerking in BsGW aanzienlijk zijn.

9. *Er zijn verdere kostenbesparingen en kwaliteitsverbeteringen te realiseren door harmonisatie van de taakuitvoering BsGW.*

Op dit moment heeft BsGW te maken met veel verschillende varianten als heffingsgrondslag voor lokale belastingen. Er zijn vooral veel verschillen in gehanteerde heffingsgrondslagen bij de rioolheffing, afvalstoffenheffing en diverse leges. Bij de afvalstoffenheffing kan bijvoorbeeld worden gekozen voor belastingheffing op basis van een vast bedrag per perceel, het gebruik (bijvoorbeeld per kg aangeboden afval) of de inzamelfrequentie. Deze verschillen in heffingsgrondslag maken het inrichten van de fysieke en geautomatiseerde processen binnen BsGW arbeidsintensief en complex.

Om op termijn de kosten van dienstverlening verder te verlagen wijzen veel gemeenten en BsGW op de mogelijkheid van harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen. Harmonisatie van taakuitvoering zou kunnen leiden tot een basispakket voor alle deelnemende gemeenten, met een keuzemogelijkheid voor gemeenten om daar van af te wijken.

De deelnemende gemeenten en BsGW hebben een positieve grondhouding ten aanzien van harmonisatie van heffen en innen van lokale belastingen, maar gemeenten hechten ook aan autonomie in de keuzes voor het heffen/innen van lokale belastingen. Harmonisatie leidt tot een generieke verlaging van de uitvoeringskosten en door vereenvoudiging van de werkprocessen ook tot kwaliteitsverbetering in de taakuitvoering. Dat betekent overigens niet dat alle gemeenten er financieel op vooruit gaan. Dat is afhankelijk van de keuzes die gemeenten zelf maken ten aanzien van de wijze van belastingheffing. Deelnemende gemeenten geven aan dat het initiatief bij het bestuur van BsGW moet liggen.

Conclusies over de sturings- en verantwoordingsrelatie

10. De informatievoorziening over kwaliteitsontwikkeling door BsGW naar de deelnemende gemeenten is gefragmenteerd en ontoereikend voor de deelnemers om een goed beeld te vormen van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening BsGW.

Zoals bij conclusie 2 al is aangegeven informeert BsGW de deelnemers in verschillende rapportages over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering door BsGW. Daarbij ontbreekt het aan overzichtelijke en samenhangende informatie waaruit een integraal beeld kan worden afgeleid over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast zijn vraagtekens te zetten bij de relevantie en bruikbaarheid van de indicatoren waarover BsGW rapporteert (zie ook conclusie 2).

Het beeld dat de informatie ontoereikend is om een duidelijk beeld te vormen over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering en dienstverlening, wordt bevestigd door geïnterviewde accounthouders, portefeuillehouders en raadsleden van de deelnemende gemeenten. De brede opvatting is dat de beschikbare informatie gefragmenteerd is en dat de informatie zo omvangrijk is dat het vrijwel onmogelijk is om een duidelijk beeld te krijgen over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening door BsGW. Daarnaast heeft BsGW de afgelopen jaren weinig geïnvesteerd in het goed informeren van gemeenteraden van deelnemers, bijvoorbeeld in periodieke informatiebijeenkomsten voor gemeenteraden. Dat wordt bij gemeenteraden als een gemis ervaren en leidt ertoe dat veel raadsleden weinig beeld hebben bij de werkzaamheden van BsGW. Mede door het ontbreken van adequate informatie over de ontwikkeling van kwaliteit richten de gemeenteraden zich vooral kostenbeheersing en minder op kwaliteitsontwikkeling van BsGW.

Er blijkt een duidelijke behoefte bij deelnemende gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) aan beter toegankelijke en meer overzichtelijke en samenhangende informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering en dienstverlening in de vorm van een beknopt dashboard. Positief is dat een ambtelijke werkgroep, bestaande uit medewerkers van BsGW en van deelnemende gemeenten, bezig is om voorstellen te ontwikkelen voor het gebruik van overzichtelijke en eenduidige indicatoren om de kwaliteitsontwikkeling beter te kunnen meten en monitoren. De uitkomst daarvan wordt de komende maanden verwacht.

11. *De informatie die door BsGW aan de deelnemers wordt verstrekt over de kostenontwikkeling is te gedetailleerd en geeft onvoldoende inzicht en overzicht om de kostenontwikkeling bij BsGW goed te kunnen monitoren.*

Net als de informatievoorziening over de ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering en dienstverlening is ook de financiële informatie die BsGW verstrekt aan de deelnemers zeer omvangrijk en niet erg toegankelijk. Het is vooral voor raadsleden heel lastig om eenvoudig de financiële essentie uit de stukken te halen en zich daarmee een goed beeld te vormen over de kostenontwikkeling van BsGW. Het ontbreekt aan een duidelijk en beknopt dashboard met relevante financiële informatie en aan periodieke informatiebijeenkomsten voor raadsleden waarin ruimte is voor vragen en toelichting rond financiële zaken. Overigens kan daarbij worden aangetekend dat de factsheets met financiële en kwalitatieve informatie die BsGW eind 2020 naar de raden stuurde, door slechts enkele gemeenteraden actief is besproken.

Het algemene beeld dat de informatie (zowel financieel als over kwaliteit) niet toereikend is, heeft nog niet geleid tot expliciete signalen vanuit deelnemende gemeenten en tot een expliciet gesprek hierover in het bestuur van BsGW.

12. *De kaders voor de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen BsGW en de deelnemende gemeenten zijn in opzet toereikend en passend bij een GR.*

In de GR-BsGW zijn bepalingen opgenomen die gaan over de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen gemeenten en BsGW. Het gaat hier over algemene kaders betreffende governance, taken en bevoegdheden, stemverhoudingen en informatie- en verantwoordingsplicht.

Gemeenteraden hebben een directe sturingsmogelijkheid door het indienen van een zienswijze op de conceptbegroting en een tussentijdse begrotingswijziging van BsGW met financiële effecten voor de deelnemers. Deze sturings- en verantwoordingsrelatie is naar zijn aard primair financieel van aard. Daarnaast kan de gemeenteraad invloed uitoefenen door sturing via de gemeentelijke lijn (tussen college en raad). Daarbij geldt dat het college (c.q. de portefeuillehouder als lid van het AB BsGW) de gemeenteraad actief dient te informeren en kan de gemeenteraad de portefeuillehouder ter verantwoording roepen over de gemeentelijke inzet en het gevoerde beleid bij BsGW.

De opzet van de sturings- en verantwoordingskaders is conform hetgeen gebruikelijk is bij een gemeenschappelijke regeling.

13. *Gemeenten maken in de relatie met BsGW weinig gebruik van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingsrelatie (tussen college en raad) om het functioneren van BsGW en de gemeentelijke inbreng in het AB van BsGW aan de orde te stellen.*

Zoals bij de vorige conclusie is aangegeven kunnen gemeenteraden op twee manieren sturen op het functioneren van BsGW. De eerste mogelijkheid geeft gemeenteraden de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de conceptbegroting en een tussentijdse begrotingswijziging met financiële gevolgen voor de deelnemers. Hoewel er diverse zienswijzen zijn ingediend door de deelnemers, blijkt uit de verschillende reactiememo's van BsGW dat de ingediende zienswijzen niet hebben geleid tot aanpassing van de begroting van BsGW. Uit gesprekken met raadsleden komt het beeld naar voren dat gemeenteraden hierdoor steeds minder gemotiveerd zijn om een zienswijze in te dienen.

De tweede mogelijkheid betreft sturing via de gemeentelijke lijn (tussen college en raad). Het college (c.q. de portefeuillehouder als lid van het AB BsGW) dient verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over de inbreng van de gemeente in het bestuur van BsGW. Gemeenteraden kunnen het college/de portefeuillehouder daarop aanspreken. Gemeenteraden kunnen daarnaast het college bevragen op informatie die door BsGW ter kennisname aan de gemeenteraad is verstrekt (onder andere de bestuursrapportages). Deze sturingsrelatie biedt naar zijn aard meer mogelijkheden om naast sturing op financiën ook te sturen op kwaliteit van dienstverlening.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn buiten de formele momenten (jaarrekening en begroting) in de praktijk nauwelijks voorkomt bij de deelnemende gemeenten. Er is nauwelijks sprake van sturing vooraf en verantwoording achteraf in de gemeenteraden over de inbreng en inzet van de gemeente in het bestuur van BsGW en over het gevoerde beleid bij BsGW. Bestuursrapportages en AB-besluiten worden in de regel niet geagendeerd en besproken in de raden. Daarmee ontnemen gemeenteraden zichzelf een mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het functioneren van BsGW.

14. *De mogelijkheden van individuele deelnemers om invloed uit te oefenen op de (inhoudelijke en financiële) koers van BsGW is in de praktijk zeer beperkt. De nieuwe GR BsGW brengt daar geen verandering in.*

Deelnemende gemeenten die in het AB zitting hebben geven aan dat door het grote aantal deelnemers (en bijbehorende stemverhouding in het AB) door een individuele gemeente weinig invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming. Met name de kleine gemeenten vinden het lastig om iets te bereiken, omdat er veel gemeenten nodig zijn om een meerderheid te krijgen in de besluitvorming in het AB.

Daarnaast is het gevoel bij veel AB-leden dat het DB in grote mate bepaalt hoe het gaat. Het huidige DB vertegenwoordigt ongeveer

47% van de stemmen in het AB. Door de samenstelling en de stemverhouding zijn in het AB nog maar één of twee gemeenten extra nodig om een meerderheid te krijgen voor voorstellen van het DB. Door verschillende AB-leden wordt in dat verband wel de vergelijking gemaakt met coalitie (DB) versus oppositie (overige AB-leden). Volgens veel AB-leden is er geen sprake van een gevoel van gezamenlijkheid in de sturing van BsGW; AB-leden zitten primair in het bestuur van BsGW vanuit de rol als gemeentelijk portefeuillehouder, DB-leden stellen zich primair op als bestuurder van BsGW. De afstand tussen AB en DB is groot en het is de vraag in hoeverre het AB BsGW daadwerkelijk stuurt en acteert als hoogste bestuursorgaan van BsGW.

Eind 2020 is de nieuwe gemeenschappelijke regeling BsGW in werking getreden. De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de bevoegdheid tot het aanwijzen van leden in het AB. In de oude regeling lag deze bevoegdheid bij de gemeenteraden. Deze bevoegdheid is in de nieuwe regeling bij het college van B&W neergelegd. Een andere wijziging heeft betrekking op de samenstelling van het DB. In de oude GR hadden het waterschap en de gemeente Venlo een vaste zetel in het DB en werden de overige leden uit het midden van het AB gekozen en benoemd. In de nieuwe GR heeft het waterschap een vaste zetel en worden de overige zetels in het DB verdeeld volgens een geografische spreiding. De nieuwe regeling heeft geen verdere gevolgen voor de mate van invloed van individuele gemeenten.

7. Aanbevelingen

7.1 Vooraf

De 14 conclusies uit hoofdstuk 6 leiden tot zeven aanbevelingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd en op hoofdlijnen worden uitgewerkt.

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

7.2 De aanbevelingen

1. *Vraag aan het bestuur van BsGW om op korte termijn enkele kernindicatoren voor de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening te ontwikkelen en voor te leggen aan het AB BsGW. De vervolgstap is om deze binnen een jaar uit te bouwen tot een volledige en samenhangende set indicatoren die relevant en adequaat zijn om als deelnemende gemeente de kwaliteitsontwikkeling te kunnen monitoren. Maak in het AB afspraken over de wijze waarop BsGW de deelnemers aan de hand van die indicatoren op overzichtelijke wijze periodiek informeert.*

Het is van belang dat BsGW in samenspraak met de deelnemers een kwaliteitskader opstelt met logische en samenhangende – en voor de deelnemers relevante – normen en indicatoren op basis waarvan zowel BsGW zelf als de deelnemers in staat zijn om kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening goed te kunnen monitoren en eventueel kunnen bijsturen. Start vanuit een aantal kernindicatoren en bouw het vervolgens binnen een jaar uit tot een volledige en samenhangende set indicatoren. Daar hoort bij dat er een nulmeting wordt uitgevoerd, die als basis dient voor het monitoren van de ontwikkeling van de kwaliteit van taakuitvoering en dienstverlening.

Deze indicatoren moeten vervolgens binnen een jaar periodiek in samenhang en op overzichtelijke wijze worden gepresenteerd, waardoor in één oogopslag zichtbaar is hoe de kwaliteit van taakuitvoering en de kwaliteit van dienstverlening zich ontwikkelt. Een rapportageritmiek van eens per half jaar of eens per jaar om de gemeenteraden adequaat te informeren, lijkt daarvoor toereikend. Daarbij is het van belang om aan te sluiten bij de huidige P&C-cyclus.

Een dergelijk overzicht draagt ook bij aan een ander type gesprek bij deelnemers (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) over BsGW, waarbij de nadruk komt te liggen op kwaliteit van taakuitvoering, dienstverlening én financiën in de samenwerking met BsGW.

2. *Vraag het bestuur van BsGW om binnen een jaar een overzichtelijk dashboard met relevante financiële informatie te ontwikkelen en betrek de gemeenteraden op een nader te bepalen wijze bij dat proces.*

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

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

Er ligt een brede wens bij raadsleden om beter te worden geïnformeerd, verwachtingen over en weer te delen en zich te verdiepen in het werkveld en het functioneren van BsGW. Veel raadsleden geven aan dat ze hun beeld over BsGW vooral baseren op de financiële aspecten als gevolg van de stijgende proceskosten. Gemeenteraden beter en breder informeren waar BsGW mee bezig is en ruimte geven voor vragen, kan bijdragen aan een meer genuanceerd beeld bij raden. Het is nu toch vaak een kwestie van ‘onbekend maakt onbemind’.

De geschetste ontwikkeling om meer in contact te zijn met de deelnemers past ook bij de – meer extern gerichte – fase waarin BsGW is terechtgekomen. De wijze waarop de interactie wordt vormgegeven is aan BsGW en gemeenten samen om uit te vinden en kan ook per gemeente verschillen. Mogelijk kan de presentatie van de financiële kengetallen en de kwalitatieve kengetallen jaarlijks worden gecombineerd met een informatiemoment door BsGW aan gemeenteraden.

4. *Stel vóór het eind van het jaar in het AB een gezamenlijke strategische aanpak (van gemeenten en BsGW) vast om de proceskosten terug te dringen, inclusief een realistische kwantitatieve doelstelling. Evalueer deze aanpak in het AB een half jaar later.*

De ontwikkeling van de proceskosten wordt door zowel BsGW als de deelnemers zorgwekkend gevonden. Ondanks diverse maatregelen is het nog niet gelukt om de stijging van de proceskosten een halt toe te roepen. Sterker, de proceskosten bedragen in 2019 ruim 8% van de uitvoeringskosten en in 2020 is dat percentage nog aanzienlijk hoger. De stijging van de proceskosten bepaalt sterk het beeld dat vooral raadsleden van deelnemende gemeenten hebben over de financiële prestaties van BsGW. Hoewel de belangen van BsGW en deelnemers ten aanzien van proceskosten hetzelfde zijn, vormen de stijgende proceskosten mogelijk zelfs een potentieel gevaar voor de toekomstige samenwerking in BsGW.

Uit het onderzoek blijkt dat deelnemende gemeenten vooral BsGW er op aan spreken dat de proceskosten zo sterk stijgen en dat deelnemende gemeente soms openlijk twijfelen aan de inzet van BsGW om de proceskostenstijging een halt toe te roepen. Uit het onderzoek blijkt dat de proceskostenstijging vooral een landelijk fenomeen is en dat er geen harde indicaties zijn dat de kwaliteit van het WOZ-proces bij BsGW debet is aan het – verhoudingsgewijs – hoger aantal bezwaren.

Het probleem is te groot en te weerbarstig om alleen door BsGW te laten oplossen. Er is een gezamenlijke strategie van alle deelnemende gemeenten (raden, colleges, ambtelijk) en BsGW (AB, DB en organisatie) nodig om het tij te keren, waarbij BsGW een verdiepende analyse moet maken van mogelijke oorzaken van het hoge aantal bezwaren. Verder dient BsGW ook in te zetten op betere kennisuitwisseling en samenwerking met andere belastingorganisaties. De gezamenlijke strategie moet bestaan uit twee sporen: 1) structurele en indringende informatievoorziening naar de inwoners over de mogelijkheid om zelf bezwaar te maken om daarmee de proceskosten te verlagen en 2) een stevige politiek-bestuurlijke lobby naar de landelijke politiek om tot een structurele oplossing te komen. Dat moet leiden tot een gezamenlijke en gedragen aanpak voor het einde van het jaar, met een evaluatiemoment na de volgende vaststelling van de WOZ-waarde (medio 2022).

5. *Vraag het bestuur van BsGW om in 2022 een besluitvormingsproces in het AB te organiseren om keuzes te maken voor verdere harmonisatie van taken.*

Er bestaat vrij brede consensus dat harmonisatie van de wijze van heffen en innen van lokale belastingen een belangrijke mogelijkheid is om de uitvoeringskosten te verlagen. Daarnaast leidt harmonisatie van heffen en innen van lokale belastingen tot verdere vereenvoudiging van de werkprocessen. Dat zou niet alleen moeten leiden tot (generiek) lagere kosten maar ook tot verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering bij BsGW en meer inzicht in de kosten van dienstverlening door BsGW.

De eerste gedachten rond harmonisatie van taken gaan in de richting van een model, waarbij BsGW basistaken en aanvullende taken aan kan bieden aan de deelnemers. Voor basistaken betaalt een gemeente dan een vaste vergoeding en voor aanvullende taken betalen gemeenten een aanvullende bijdrage. Het is aan gemeenten zelf (verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad) om vast te stellen welke taken ze laten uitvoeren bovenop de basistaken en welke grondslag wordt gekozen voor heffen en innen van lokale belasting, maar daar hangt dan een prijskaartje aan. Van belang is dat een dergelijk systeem wel vraagt om een duidelijke registratie en duidelijke informatievoorziening richting deelnemers.

6. *Maak als gemeenteraad waar nodig aanvullende afspraken met het college over versterking van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.*

Om gemeenteraden beter in positie te brengen om te kunnen sturen is het nodig om de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn te versterken. Daar hoort bij dat portefeuillehouders actiever de gemeenteraden informeren buiten de formele momenten (jaarrekening en begroting) om. Dat betekent ook dat gemeenteraden zelf alerter dienen te zijn op stukken die binnenkomen over BsGW en de portefeuillehouder actiever bevragen op ontwikkelingen en inzet van de gemeente in het bestuur BsGW. Periodieke informatiebijeenkomsten door BsGW in de gemeenteraden kunnen daarbij helpen om gemeenteraden meer in positie te zetten. Het aanspreken van de portefeuillehouder op de kwalitatieve en financiële informatie (zoals weergegeven bij aanbevelingen 1 en 2) maakt onderdeel uit van het versterken van de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.

7. *Agendeer op korte termijn in het AB een bespreking van de samenwerking tussen DB en AB, met als doel om te komen tot afspraken ter verbetering van het samenspel. Rapporteer hierover aan de gemeenteraden.*

Hoewel er bij diverse AB-leden onvrede bestaat over het samenspel tussen AB en DB is dit tot nu toe geen onderwerp van gesprek geweest in het bestuur van BsGW. Gelet op de signalen uit de interviews lijkt de tijd rijp om dat nu wel te doen. Insteek zou dan moeten zijn om duidelijke afspraken te maken tussen DB en AB die gericht zijn op het verbeteren van het samenspel in het bestuur van BsGW. Die afspraken moeten in het AB worden bekrachtigd. Het is logisch dat de portefeuillehouder als lid van het AB BsGW daarover de gemeenteraad informeert in de gemeentelijke sturings- en verantwoordingslijn.

Deze afspraken kunnen samenvallen met wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen die in voorbereiding is. Het wetsvoorstel introduceert aanvullende instrumenten waarmee gemeenteraden hun controlerende en kaderstellende taken beter kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel beoogt de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken.