gemeente- en
waterschapsbelastingen

Memo

DATUM	ONDERWERP	AAN	VAN
8 juli 2022	Handvest potentiële deelnemers	Dagelijks bestuur en algemeen bestuur	Leon Bramer

Inleiding

GBLT is een gemeenschappelijke regeling met 11 deelnemers. De laatste toetreding van deelnemers was in 2016, toen de gemeente Bunschoten en gemeente Dalfsen zijn aangesloten. In de afgelopen jaren heeft GBLT zich gefocust op de kwaliteit van dienstverlening. Dit heeft geresulteerd in een sterke verbetering van de kwaliteit. Dit is niet onopgemerkt gebleven bij de inwoners van ons verzorgingsgebied en de deelnemers. In 2021 scoorden wij een 8,2 op de klanttevredenheid en de deelnemers laten zich positief uit over GBLT.

In 2021 is GBLT samen met het bestuur gestart met het bepalen van een toekomstvaste gemeenschappelijke regeling (GR), als onderdeel van de strategische positiebepaling. In een bestuurlijke werkgroep is nagedacht over de bestuurlijke verhoudingen, de koers voor de komende jaren, de impact op GBLT en de governance bij een eventuele uitbreiding. Onder begeleiding van Rijnconsult is een advies opgesteld met een voorstel voor het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling. Voor de duidelijkheid en volledigheid is het goed om te vermelden dat GBLT geen actieve groeiambitie nastreeft, maar wel open staat voor een verkenning. En mocht de situatie zich concreet voordoen, zijn we met dit handvest voorbereid.

In het afgelopen jaar hebben meerdere gemeenten geïnformeerd bij GBLT over de mogelijkheden voor het uitvoeren van dienstverlening. De gemeente Ommen heeft in 2021 concreet een verzoek gedaan om toe te treden tot de GR. Vanwege de korte tijdslijnen en het lopende onderzoek naar de toekomstvaste GR, heeft het algemeen bestuur (AB) besloten om de uitvoering van het gehele belastingproces voor de gemeente Ommen te gaan uitvoeren middels een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze overeenkomst is aangegaan voor 2 jaar, met de intentie dat de gemeente Ommen vanaf 1 januari 2024 zal toetreden tot de gemeenschappelijke regeling.

Het uitvoeren van de dienstverlening met een DVO is een nieuwe manier van samenwerking voor GBLT. Voorheen was er slechts één manier van samenwerking, door toetreding tot de gemeenschappelijke regeling. De mogelijkheid om de samenwerking met een DVO in te richten betekent dat GBLT een keuze kan maken, een keuze zodra er concreet een verzoek van een nieuwe “deelnemer” komt. De keuze die we hierbij maken is een belangrijke afweging, aangezien de consequenties verschillend zijn.

Gezien de toenemende vraag van gemeenten om het belastingproces door GBLT te laten verzorgen, ontstaat de behoefte om in beeld te brengen welke overwegingen van belang zijn. In dit handvest wordt op hoofdlijnen beschreven wat de aandachtpunten en criteria zijn waaraan de keuze getoetst wordt.

Uitgangspunten en criteria

Voor de start van de oriënterende fase maakt het in principe geen verschil of GBLT een verzoek krijgt van een gemeente die wil toetreden of die gebruik wil maken van onze diensten. In de oriënterende fase vindt er een gesprek plaats waarbij een geïnteresseerde gemeente over het algemeen op hoofdlijnen wil

weten of de mogelijkheid bestaat dat GBLT het belastingproces uit gaat voeren, op welke termijn en bijbehorende kosten. Aan de hand van het aantal WOZ-objecten en inwoners van de gemeente, kan vanuit GBLT een globale indicatie worden afgegeven van de kosten.

De keuze voor deelnemen in de GR of gebruik te maken van onze dienstverlening is voor GBLT afhankelijk van een aantal factoren en criteria die hieronder nader worden benoemd:

Doel en criteria
Voor GBLT is het van belang met welk doel een gemeente wenst aan te sluiten bij GBLT en wat de aanleiding is om de samenwerking met GBLT op te zoeken.

GBLT en de bestaande deelnemers hechten veel waarde aan de kwaliteit van dienstverlening. Vanuit dit perspectief heeft GBLT criteria opgesteld waaraan een eventuele uitbreiding van de dienstverlening aan nieuwe partijen moet voldoen:
- ondersteunen in de verdere inhoudelijke ontwikkeling van GBLT;
- versterken van de landelijke positie van GBLT;
- vergroten van de robuustheid van GBLT qua bedrijfsvoering of het team WOZ.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat de uitbreiding niet verstorend of belemmerend mag zijn op de interne ontwikkelingen of kwaliteit van uitvoering. Naast bovenstaande criteria kan maatschappelijke verantwoordelijkheid, richting een potentiële deelnemer, een overweging zijn. Daarnaast weegt natuurlijk ook mee of de samenwerking in het belang is van de burgers.

Aandachtspunten Dienstverleningsovereenkomst en Deelnemen in de GR
In 2021 heeft gemeente Ommen een verzoek ingediend om toe te treden tot de GR per 1 januari 2022. Mede vanwege het korte tijdsbestek, het lopende onderzoek naar de toekomstvaste GR en de doorlooptijd van de besluitvorming, heeft het AB van GBLT besloten onze dienstverlening aan de gemeente Ommen (tijdelijk) aan te bieden op basis van een DVO. Dit heeft vervolgens in het traject van de toekomstvaste GR geleid tot de vraagstelling of een DVO een goed alternatief is voor deelname in de GR. Wat betekent het aangaan van een DVO voor GBLT?

Besluitvorming
De besluitvorming over de toetreding van een nieuwe deelnemer in de GR is op basis van consensus in het AB. Dit betekent dat alle deelnemers moeten instemmen. Voor het aangaan van een DVO met een gemeente (of waterschap) is geen consensus vanuit het AB vereist. In principe kan het dagelijks bestuur (DB) zelfstandig besluiten een DVO aan te gaan. Afgezien dat voor de financiële consequentie van de DVO waarschijnlijk goedkeuring van het AB nodig is, zal het DB een dergelijk besluit in de praktijk niet nemen zonder instemming van het AB. Neemt niet weg dat dit een aandachtspunt is. Dit wordt in het voorstel voor de nieuwe toekomstvaste GR meegenomen.

Bestuurlijke betrokkenheid
Het aangaan van een DVO met een gemeente betekent dat er geen zitting en zeggenschap is in het algemeen bestuur van GBLT. Dit kan enerzijds wenselijk zijn omdat de bestuurlijke verhoudingen niet wijzigen. Anderzijds kan het ontbreken van bestuurlijke betrokkenheid ook een gemis zijn om samen aan de toekomst van GBLT te werken.

Consequenties belasting en koepelvrijstelling
Een DVO constructie wordt door de Belastingdienst beschouwd als een commerciële dienstverlening die niet onder de koepelvrijstelling valt. Dit betekent dat voor de dienstverlening een btw-administratie gevoerd moet worden en aan de gemeente over de te factureren vergoeding btw in rekening wordt gebracht. Daarnaast kan een DVO leiden tot een positief resultaat welke belastbaar is voor de vennootschapsbelasting (Vpb). Op dit moment hebben we voor de DVO met de gemeente Ommen praktische afspraken kunnen maken met de Belastingdienst, waarbij we de kosten die we maken voor de uitvoering van de DVO op basis van de verdeelsleutel mogen toerekenen. Dit zal mogelijk bij een

toename van het aantal DVO's heroverwogen worden. Het is belangrijk dat dit bij nieuw te sluiten DVO's vooraf met de Belastingdienst wordt afgestemd.

Bijdrage dienstverlening
Voor de deelnemers in de GR is een verdeelsleutel van toepassing die de hoogte van de deelnemersbijdrage bepaalt. Voor een DVO kan GBLT zelf de bijdrage bepalen welke ze verlangt voor de uitvoering. Hierbij moet de afweging worden gemaakt of het voordeel voor de deelnemers hoger moet zijn ten opzichte van een bijdrage die berekend zou worden als de gemeente wel zou toetreden tot de GR. Ook hierbij speelt de belastingplicht (met name Vpb) een rol. Uitgangspunt bij een DVO die als voorloper geldt voor een deelname in de GR, is dat de bijdrage wordt berekend op basis van de verdeelsleutel in de GR.

Kosten dienstverlening
Welke kosten zijn verbonden aan de uitvoering van een DVO hangt van veel factoren af en kan niet met een simpele rekenexercitie worden bepaald (PxQ). GBLT kan prima een globale inschatting maken wat er voor nodig is om de "extra" werkzaamheden er bij te doen. We beschikken echter niet over een verfijnde kostprijsberekening per activiteit/handeling. Tevens kan de uitbreiding leiden tot schaalvoordelen, maar het is ook niet ondenkbaar dat het juist leidt tot hogere kosten. Bijvoorbeeld bij uitbreiding van het aantal medewerkers of een hogere staffel in bijvoorbeeld licenties en data. Dit is ook afhankelijk van de grote van de betreffende deelnemer.

Overnemen personeel
Bij het overnemen van de werkzaamheden van een potentiële deelnemer, zal dit ook de vraag met zich meebrengen of GBLT bereid is personeel over te nemen. Ten gevolge van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) vallen ambtenaren onder het civiele arbeidsrecht. Hierdoor wordt een toetreding gezien als een overgang van onderneming, waarbij de betreffende medewerkers in principe allemaal met behoud van alle rechten en plichten overgaan. GBLT zal goed moeten afwegen of dit in het belang is van GBLT en de deelnemers. De WNRA is ook van toepassing als een bestaande deelnemer uittreedt of activiteiten niet meer bij GBLT onderbrengt. In deze situatie zouden de betreffende medewerkers van GBLT namelijk overgaan naar de betreffende deelnemer.

Opstellen overeenkomst en juridische aspecten
Een DVO opstellen voor de uitvoering van het belastingproces vergt specifieke juridische kennis, die veelal extern ingehuurd moet worden. Naast een goede vastlegging van een DVO, moeten besluiten worden genomen over o.a. de mandatering aan de heffings- en invorderingsambtenaar. Tevens moeten, zowel bij een DVO en deelname in de GR, de belastingverordeningen aangepast en juridisch getoetst worden. Hierbij is het noodzakelijk dat overeenstemming wordt bereikt over de inhoud van de verordening, zodat vooraf duidelijk is dat GBLT de belastingverordeningen ook (technisch) uit kan voeren.

Opzegbaarheid overeenkomst
Een DVO is een overeenkomst die een einddatum heeft en in principe opzegbaar is binnen de wettelijke kaders. Het "uitstappen" van een deelnemer is daarmee eenvoudiger te realiseren dan uitstappen als deelnemer uit de GR. De opzegbaarheid vormt een risico voor GBLT ten aanzien van de kostenstructuur, zeker als investeringen zijn gedaan om de DVO uit te kunnen voeren. Het ligt voor de hand om in de DVO afspraken te maken welke (financiële) consequenties aan "uitstappen" of beëindigen van de overeenkomst verbonden zijn.

Tijdelijke overbrugging, omvang en continuïteit
Een DVO heeft een tijdelijk karakter en kan ingezet worden als een tijdelijke overbrugging voorafgaand aan een eventuele toetreding tot de GR of om een gemeente of waterschap tijdelijk te helpen.
Het voordeel van een DVO vooruitlopend op deelname aan de GR is dat de (bestuurlijke) besluitvorming van een DVO minder tijd vergt en daarmee ruimte geeft voor de bestuurlijke besluitvorming van deelname in de GR. Ook kan in deze overbruggingsfase "getest" worden hoe de samenwerking verloopt en of we bij elkaar passen. Anderzijds biedt het geen definitieve zekerheid voor deelname en zijn er

mogelijk al aanzienlijke (implementatie)kosten gemaakt. Als richtlijn voor de tijdelijkheid geldt een periode van maximaal 3 jaar.
Naast dat de DVO een tijdelijke overeenkomst is, geldt als denkrichting dat de totale (deelnemers)bijdrage van de DVO's niet meer bedraagt dan 5% van de totale deelnemersbijdrage in de begroting van GBLT. Indien een DVO wordt afgesloten als voorloper op een toetreding tot de GR, kan van dit percentage worden afgeweken.

Bovenstaande aandachtspunten kunnen in meer of mindere mate worden beïnvloed door het aantal DVO's. Hoeveel DVO's is voor GBLT acceptabel en welke termijnen hanteren we? Het antwoord op deze vragen is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder de grootte van de deelnemer en de investeringen die GBLT moet doen. Het aangaan van een DVO, de tijdelijkheid en de omvang van de DVO's is een bestuurlijke afweging die naast kwantitatief ook nadrukkelijke een kwalitatieve grondslag heeft. Uitgangspunt daarbij is dat het belang van een goed functionerende belastingsamenwerking in acht wordt genomen.

In het voorstel voor de nieuwe toekomstvaste GR wordt het besluit voor het aangaan van een DVO met als doel om de belastingtaken voor een potentiële deelnemer uit te voeren bij het algemeen bestuur belegd. Dit ligt op dit moment nog bij het dagelijks bestuur. Daarmee wordt het (strategische) belang benadrukt.

Conclusie en overwegingen

Het aangaan van een verbintenis met een nieuwe "deelnemer" kan ingrijpende consequenties hebben. Dit hangt uiteraard ook samen met de omvang van de nieuwe partij. Zoals uit bovenstaande blijkt zijn aan het uitvoeren van de dienstverlening op basis van een DVO-constructie specifieke risico's verbonden. Risico's die in mindere mate aanwezig zijn bij een toetreding tot de GR. Aan de andere kant zijn aan de toetreding tot de GR ook specifieke risico's en nadelen verbonden, zoals onder andere de bestuurlijke verhoudingen, wijziging stemverhouding en minder eenvoudig uittreden. Dit zijn onderdelen die bij een DVO-constructie een voordeel zijn.

Of GBLT haar dienstverlening middels een DVO actief moet inzetten of een keuze wil maken voor een uitbreiding van de deelnemers in de GR, hangt van veel factoren af. Bij de afweging zal GBLT bovenstaande aandachtspunten en criteria in acht moeten nemen en expliciet moeten meewegen in haar besluitvorming.