

Startnotitie Regionaal onderzoek BsGW



REKENKAMER VENLO

Inhoud

1. Onderzoek naar BsGW	2
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	2
1.2 Vraagstelling	2
1.3 Bevoegdheid rekenkamer	4
2. Regionale samenwerking	5
2.1 Interessepeiling andere rekenkamers	5
2.2 Organisatie samenwerking	5
2.3 Relatie BsGW en eigen organisatie	7
2.4 Vervolg	8
Bijlagen	9
Bijlage 1: Achtergrondinformatie: BsGW	9
Bijlage 2: Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad bij de BsGW?	10
Bijlage 3: Kunnen we leren van andere onderzoeken naar belastingsamenwerking?	10

1. Onderzoek naar BsGW

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

De aanleiding komt voort uit een gesignaleerde behoefte bij de gemeenteraden over de grip op met name het financiële deel van gemeenschappelijke regelingen. De Belastingssamenwerking Gemeenten & Waterschappen (BsGW) van de gemeenschappelijke regelingen springt hier qua politieke interesse bovenuit.

In 2018 onderzochten de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s van Noord en Midden Limburg de governance-aspecten van de sturing op de Veiligheidsregio. Ten aanzien van de BsGW ligt bij de gemeenteraden de behoefte nu met name op grip op de taakuitvoering en de kostenontwikkeling. Ook dit onderzoek wordt in regionaal verband opgepakt. Aan het onderzoek doen de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Kerkrade, Peel en Maas, Stein en Venlo mee.

Het thema raakt de actualiteit en heeft zowel de financiële als maatschappelijke impact. Alle inwoners hebben immers te maken met de belastingheffing, klachtenafwikkeling en ook het kostenplaatje dat hieruit voortkomt.

Het uitgangspunt is dat het onderzoek wordt uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Het gebeurt dus niet in eigen beheer.

1.2 Vraagstelling

Hoe zou de centrale onderzoeksvraag kunnen luiden?

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

Gemeenten betreft gemeenten die deelnemen aan het regionale onderzoek.

Wat kunnen deelvragen zijn?

Effectiviteit

Kwaliteit taakuitvoering

- In hoeverre worden de door de gemeenten bij de BsGW belegde taken adequaat uitgevoerd?
- Via welke maatstaven wordt dit beoordeeld?
- In hoeverre is er zicht op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers & bedrijven?
- In hoeverre is er zicht op het aantal klachten en de afwikkeling hiervan?
- Hoe worden gemeenteraden in staat gesteld om de kwaliteit van de taakuitvoering door de BsGW te controleren?

Relatieve prestatie

- Hoe goed presteert de BsGW ten opzichte van vergelijkbare belastingssamenwerkingen?

Efficiëntie

Inzicht in de kosten en kostenontwikkeling

- Wat zijn de jaarlijkse kosten voor belastingheffing door de BsGW voor deelnemende gemeenten¹?
- Uit welke onderdelen bestaat dit?
- Hoe ziet deze gerealiseerde en verwachte kostenontwikkeling eruit voor gemeenten?
- Wat zijn de kostenveroorzakers daarvan?
- Hoe verhouden de relatieve kosten van de BsGW zich tot andere belastingsamenwerkingen?

Beïnvloeding kostenontwikkeling

- Welke keuzes zijn hierin te maken door deelnemers en BsGW?
- Aan welke randvoorwaarden moet de gemeenten voldoen om de BsGW in staat te stellen zo effectief en efficiënt mogelijk te opereren?
- Op welke wijze kunnen gemeenten op deze kostenontwikkeling grip uitoefenen?
- En in hoeverre gebeurt dit dan ook?

Informatievoorziening

- In hoeverre worden gemeenteraden geïnformeerd over de kostenontwikkeling en de oorzaken daarvan?

Effectiviteit en efficiency

- In hoeverre is een relatie te leggen tussen de kosten van de BsGW en de effectiviteit van de door de BsGW uitgevoerde taken?

De toegevoegde waarde van uitbesteden

- Wat zijn de kwantificeerbare voor- en nadelen van deze uitbesteding, ten opzichte van het alternatief om deze taken zelf te doen?
- In welke mate heeft de BsGW de doelstellingen die met de samenwerking worden beoogd kunnen realiseren?

Doel- en vraagstelling

- Ten aanzien van de BsGW ligt bij de gemeenteraden de behoefte met name op grip op de taakuitvoering en de kostenontwikkeling. Als gezamenlijke rekenkamer(commissie)s willen wij onze gemeenteraden daarin graag ondersteunen.
- De inschrijver dient met een voorstel te komen met betrekking tot de vraagstelling. Graag horen wij hun advies inzake verdere aanscherping van de probleemstelling en de onderzoeksvragen.

Toelichting

Van belang hierbij is het perspectief van zowel de eigenaarsrol als opdrachtgeversrol van deelnemers bij de GR-en. We verwachten van het onderzoek dat conclusies trekt op de genoemde onderdelen en aanbevelingen ter verbeteringen aanreikt. Inzicht & grip zijn hierin kernbegrippen.

In de bijlagen vindt u achtergrondinformatie over de BsGW.

¹ Focus ligt hierbij op deelnemende gemeenten in het regionale onderzoek.

1.3 Bevoegdheid rekenkamer(commissie)s

Is een rekenkamer(commissie) bevoegd om onderzoek te doen bij gemeenschappelijke regelingen? De [Gemeentewet](#)² stelt van wel. Het gaat daarbij over jaarrekeningen, controles daarop en overige documenten. Als daartoe aanleiding is kan de rekenkamer aanvullende documenten vragen en een onderzoek instellen. De rekenkamer moet de raad en het college daarover wel inlichten. Ook moet de rekenkamer de GR informeren over de bevindingen.

Er zit een [wetswijziging](#) aan te komen waarin de bevoegdheden voor de rekenkamer(commissie)s van deelnemende gemeenten worden opgerekt om onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen te doen. Hierop vooruitlopend zijn er waarschijnlijk wel afspraken te maken met de BsGW.

² Zie artikel 184 en 185 van de Gemeentewet

2. Regionale samenwerking

2.1 Interessepeiling andere rekenkamers

Het initiatief om te komen tot dit onderzoek is door de rekenkamer van Venlo genomen. Omdat de BsGW taken uitvoert voor diverse deelnemers vroeg zij aan rekenkamers van andere deelnemende gemeenten of er interesse was om deel te nemen aan dit onderzoek. Sommige rekenkamer(commissie)s stelden daar vragen over. Die vragen en opmerkingen gingen over de scope van het onderzoek, onderzoeksvragen, mogelijkheden tot participatie in het onderzoek, herkenbaarheid van deelnemers in het onderzoekresultaat en de kostenverdeling. In deze nieuwe startnotitie zijn deze opmerkingen verwerkt.

Deelname

De volgende rekenkamer(commissie)s doen mee met het onderzoek:

- Beesel
- Bergen
- Gennep
- Kerkrade
- Peel en Maas
- Stein
- Venlo

Scope onderzoek en onderzoeksvragen

De opzet van de onderzoeksvragen geeft de essentie weer waarop het onderzoek zich moet focussen. Het kent daarmee vooral een bedrijfseconomische insteek, gericht op kostenefficiëntie en de kwaliteit van de taakuitvoering (effectiviteit), maar ook het zicht en de grip hierop vanuit de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

Participatie onderzoek

Alle rekenkamer(commissie)s die deelnemen krijgen een gelijkwaardige rol in het onderzoekstraject. Dat loopt vanaf de offertefase tot en met de oplevering van de rapportage, inclusief de conclusies & aanbevelingen. Hoe we dat precies vormgeven bepalen we samen. Meer informatie hierover staat in paragraaf 2.2.

Herkenbaarheid deelnemers onderzoekresultaat

De vragen zijn zodanig geformuleerd dat ze bruikbaar zijn voor alle deelnemers. Dat neemt niet weg dat we – samen met het onderzoeksbureau – kunnen verkennen hoe we voor deelnemende gemeenten in het onderzoek de herkenbaarheid kunnen vergroten. En daarmee ook hoe we voldoende toegevoegde waarde kunnen bieden ten opzichte van BsGW-gemeenten die niet aan het onderzoek deelnemen.

Op hoofdlijnen

- Ten aanzien van de BsGW ligt bij de gemeenteraden de behoefte met name op grip op de taakuitvoering en de kostenontwikkeling. Als gezamenlijke rekenkamer(commissie)s willen wij onze gemeenteraden daarin graag ondersteunen.
- De inschrijver dient met een voorstel te komen met betrekking tot de vraagstelling. Graag horen wij hun advies inzake verdere aanscherping van de probleemstelling en de onderzoeksvragen.

Kostenverdeling

Het uitgangspunt is de kostenverdeling op basis van inwoners. Aan het onderzoek doen uiteindelijk 7 rekenkamer(commissie)s mee. Dit leidt tot het volgende plaatje (percentage).

Beesel	5%
Bergen	5%
Gennep	6%
Kerkrade	16%
Peel en Maas	15%
Stein	9%
Venlo	44%

2.2. Organisatie samenwerking

In de samenwerking zijn zaken van belang zoals iedereen een participerende rol kunnen geven en tegelijkertijd ook een goede, praktische en efficiënte aansturing & begeleiding van het onderzoek.

Lessen die geleerd hebben in het gezamenlijke onderzoek naar de Veiligheidsregio zijn hierin meegenomen. De opzet is als volgt:

1. Er is een klankbordgroep waarin van alle deelnemende rekenkamers één persoon is vertegenwoordigd en die bijeenkomt op belangrijke momenten van het onderzoek;
 - de klankbordgroep zal betrokken zijn bij de offertefase, in de opstartfase, bij de eerste conceptrapportage van bevindingen en de eindrapportage.
2. Er is een stuurgroep die fungeert als opdrachtgever en die zich bezighoudt met de praktische aansturing & begeleiding van het onderzoek en het onderzoeksbureau.
 - De stuurgroep is het voorportaal van de klankbordgroep en onderhoudt de frequentere contacten met het onderzoeksbureau, met een actieve informatieplicht aan de klankbordgroep als er belangrijke issues zijn.
 - De stuurgroep bestaat in principe uit 2 personen, waaronder de voorzitter.
3. Er is één voorzitter uit de eigen gelederen (dus niet extern). De voorzitter is géén onderdeel van de klankbordgroep en zit de klankbordgroep voor.
4. De project ondersteuning van het hele proces leggen we neer bij het onderzoeksbureau. Een geleerde les bij het gezamenlijke regionale onderzoek naar de Veiligheidsregio is dat we deze werkzaamheden niet bij rekenkamer(commissie)s kunnen neerleggen. Dit is té belastend. Een goed geregelde ondersteuning is een belangrijke randvoorwaarde.
5. Het onderzoeksbureau maakt een routemap met daarin de formele overlegmomenten en de communicatieparagraaf.
6. Overleggen van de stuurgroep en/of klankbordgroep gebeuren in principe digitaal (Skype/Meets o.i.d.). Alleen bij zwaarwegende redenen wijken we daarvan af.
 - Dit doen we om de hygiënische veiligheid van ieder te vergroten.
 - Ook de grote afstanden die deelnemers moeten afleggen is een argument, waardoor deze digitale manier van vergaderen praktischer en efficiënter is.

7. De deelnemende rekenkamer(commissie)s hebben de verantwoordelijkheid om het onderzoek (en het onderzoeksbureau) in de eigen gemeente te faciliteren. We verwachten van het onderzoeksbureau dat ze hier met het afgevaardigde rekenkamerlid, de betreffende secretariële ondersteuning van de gemeente hierover afspraken maakt om het onderzoek in goede banen te leiden.

In de voorfase maken we afspraken over wat die verantwoordelijkheid behelst. Naast het aankondigen van het onderzoek bij bestuur en ambtelijke organisatie kan dat behelzen: het zorgen dat er een ambtelijke contactpersoon voor het onderzoeksbureau beschikbaar is, en mogelijk ook de uitvraag doen van de benodigde gemeentelijke documenten. Ook in de fase van het ambtelijke en bestuurlijke wederhoor kan er een rol voor de rekenkamer(commissie)s worden afgesproken.

8. We selecteren het onderzoeksbureau primair op kwaliteit en niet op prijs. Onze les is dat goedkoop duurkoop is, met aan het staartstuk discussies over meerwerk. Dit willen we voorkomen.

2.3 Relatie BsGW en eigen organisatie

Met de keuze om een regionaal onderzoek te doen naar de BsGW is het ook van belang de BsGW, hun besturen en de eigen gemeentebesturen hierover te informeren.

- De verantwoordelijkheid voor het informeren van de eigen gemeentebesturen (inclusief directie) ligt bij de deelnemende rekenkamer(commissie)s zelf.
- Na een gemeenschappelijk startpunt (zie 2.4) bespreekt de stuurgroep het voornemen tot onderzoek zo spoedig mogelijk met de directeur van de BsGW. Tevens verkennen we samen wat nodig is om het onderzoek goed & efficiënt te laten verlopen.
- Na de keuze van het onderzoeksbureau plannen we een kick-off bijeenkomst met de voornaamste actoren van de BsGW en de meest betrokken ambtenaren (en mogelijk ook portefeuillehouders) van de deelnemende gemeenten. Het bureau presenteert de onderzoeks-aanpak en -planning en beantwoordt vragen. De verantwoordelijke portefeuillehouder en gemeentesecretaris van de deelnemende gemeente worden ook uitgenodigd. Het bureau presenteert tijdens de kick-off de onderzoeks-aanpak en -planning en beantwoordt vragen. Dit om werkafspraken rondom informatievoorziening voor het onderzoek in goede banen te leiden.

2.4 Organisatie

Invulling geven aan klankbord en stuurgroep

Klankbordgroep:

Beesel:	Joep Schreurs
Gennep/Bergen:	Silvi Joosten
Stein:	Bert Holman
Kerkrade:	Sander Hannen
Venlo:	Klaartje Peeters
Peel en Maas	Frits Berben

Stuurgroep:

Emiel Broere (Venlo, voorzitter)
Silvi Joosten (Bergen)

Start en oplevering rapport

Start offertetraject:	juli 2020
Selectie en Besluitvorming keuze onderzoeksbureau:	11-14 september 2020
Kick-off:	eind september 2020
Onderzoekperiode:	oktober 2020 -februari 2021
Oplevering rapport	maart 2021

Bijlagen

Bijlage 1: Achtergrondinformatie: BsGW

Waarom samenwerken?

Het idee achter de belastingsamenwerking door gemeenten en waterschappen is dat belastingheffing efficiënter wordt, en dus op den duur goedkoper is. Verder zou de BsGW door verdergaande digitalisering leiden tot een betere bediening van burgers en bedrijven. Meer info op de site van de [BsGW](#). [Deelnemers](#) bestaan uit Limburgse gemeenten³ en het Limburgse waterschap.

Wat is de missie van de BsGW?

Het komt erop neer dat ze namens haar deelnemers de basisregistratie en de waardering voor WOZ verzorgt. Efficiënt, zorgvuldig, pragmatisch, tijdig en volledig. Tegen de laagst mogelijke kosten, uitgaande van de beste prijs/prestatie verhouding.

Hoe groot is de BsGW in omvang? ([Gegevens jaarrekening BsGW 2018](#))

Aantal WOZ Objecten: 558.000.

Omzet € 652 miljoen.

Verzorgingsgebied: 1,1 miljoen inwoners.

Aantal formatieplaatsen: 160,3

Aantal deelnemers: 31 (30 gemeenten, 1 waterschap)

Bestuur & controle

Deelnemers vervullen tegelijkertijd een opdrachtgevers- en eigenaarsrol. Alle deelnemers zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur (AB) om vanuit de eigenaarsrol te sturen. Leden uit het AB kiezen het Dagelijks Bestuur (DB) van de BsGW.

Naast deze governance is de [waarderingskamer](#) een belangrijke partij rondom belastingheffing. Zij onderzoekt de kwaliteit van de taxaties en de registratie van onroerende zaken.

Tenslotte heeft de BsGW verplicht een accountant die de jaarrekening controleert.

Proceskosten

De BsGW spreekt in haar [begroting 2020](#) over een hausse aan proceskosten sinds 2014. De begrote proceskosten stijgen van € 1,4 miljoen in 2019 tot € 2 miljoen in 2020. De stand van zaken wordt ieder kwartaal aan het bestuur aangeboden via de bestuursrapportage.

De stijging past in een landelijke trend waarbij adviesbureaus door namens burgers bezwaar te maken tegen de WOZ-waarden. Adviesbureaus strijken de tegemoetkoming van de proceskosten op. Deze problematiek is landelijk. De waarderingskamer en VNG dringen bij het ministerie aan op andere regelingen over kostenvergoedingen. De gemeenteraad van Venlo nam in september 2018 een motie aan, waarin het college wordt opgeroepen om het Rijk te verzoeken maatregelen te nemen. Vanaf 2022 treedt nieuwe wetgeving in werking rond de WOZ-taxaties. In de begroting 2020 is incidenteel € 416.000 opgenomen als extra kosten. In de begroting 2020 is verder een bedrag < € 100.000 (niet gekwantificeerd meegenomen als extra bijdrage) opgenomen n.a.v. de begroting 2020 van de BsGW⁴.

³ Uitgezonderd Mook & Middelaar

⁴ Bron: Programmabegroting 2020 Gemeente Venlo

Bijlage 2: Wat zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad bij de BsGW?

De bevoegdheden van de Raad zijn geregeld in de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#):

- Het besluiten tot starten / beëindigen van de samenwerking
- Het inbrengen van zienswijzen op wijzigingen in de GR en het vaststellen van de GR;
- Het inbrengen van zienswijzen op de ontwerpbegrotingen van de BsGW. Hierin wordt ook de bijdrage van de gemeenten bepaald;
- Het verkrijgen van informatie, zoals jaarrekeningen en actieve informatievoorziening vanuit het AB-lid.

De belastingtarieven die de BsGW hanteert worden bepaald door de gemeenten en door de gemeenteraad vastgesteld.

Met de BsGW is afgesproken⁵ is dat gemeenteraden voortaan de mogelijkheid krijgen inhoudelijk te reageren op de kaderbrief. Dat is vergelijkbaar met de mogelijkheid om zienswijzen op de ontwerp-begroting in te brengen. In de kaderbrief wordt op hoofdlijnen het beleid en de financiële kaders beschreven in een meerjarig perspectief. Informatie over de BsGW vind je >>[hier](#)<<.

Bijlage 3: Kunnen we leren van andere onderzoeken naar belastingsamenwerking?

Best weinig. Wat ik heb gevonden over rekenkameronderzoek:

- Wijchen (2016):
<https://www.wijchen.nl/document.php?m=49&fileid=34651&f=b088a06f3a2e27f62020de406c224c53&attachment=0&c=18208>

Het Coelo deed [onderzoek](#) naar besparingen door gemeentelijke samenwerking. Daaruit blijkt dat samenwerkingen niet leiden tot veel lagere of hogere kosten dan gemeenten die weinig samenwerken.

Ook belastingsamenwerkingen komen in het onderzoek voor. Een conclusie is dat bij belasting-samenwerkingen juist *wél* leidt tot efficiency en er schaalvoordelen ontstaan. Wel vallen de schaalvoordelen tegen door de inkoop van ICT en de gemonopoliseerde markt. Klik >>[hier](#)<< voor volledige onderzoeksrapport.

Er zijn wel andere relevante onderzoeken beschikbaar naar de effecten van regionale of intergemeentelijke samenwerking in het algemeen,⁶ en naar de effecten van bijvoorbeeld intergemeentelijke sociale diensten⁷. Die geven geen simpele, algemeen geldende uitkomsten; of de samenwerking goed loopt en voordelig is, hangt van diverse factoren af. We zullen de uitkomsten in kaart brengen en meenemen in het onderzoek, mogelijk in de vorm van een checklist of normenkader.

De landelijke vereniging voor lokale belastingen (LVLB) verricht benchmarkonderzoek. De meest recente dateert uit [2015](#) maar de betrokken gemeenten/BsGW maken daarvan geen onderdeel uit.

⁵ Naar aanleiding van het "GRIP traject NL"

⁶ M. Boogers, P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK.

⁷ L.J. Zwaan (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten*.