

VIER BELANGRIJKE GOVERNANCE-PRINCIPES VOOR BELASTINGSAMENWERKING

*Ben Kokx, Jochem Boeke**

■ Samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) en lokale belastingen staan voor grote uitdagingen. Om die het hoofd te bieden, is het belangrijk de eigen governance op orde te hebben. In dit artikel noemen wij de vier belangrijkste governance-principes die daarbij helpen.

Samenwerken op het terrein van lokale belastingen is 'in'

Nederland telt 45 belastingssamenwerkingen, waarin 235 (van de 355) gemeenten en 19 (van de 21)¹ waterschappen samenwerken. Waterschappen zijn voor hun inkomsten bijna volledig afhankelijk van belastinginkomsten. Gemeenten zijn voor 15% van hun inkomsten afhankelijk van belastingen. Waterschappen innen bijna € 3 miljard aan belastingen en gemeenten ruim € 10 miljard (2019). De samenwerkingen zijn nagenoeg allemaal publieke organisaties die zijn opgezet volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat zij een bestuur hebben waarin de deelnemers zijn vertegenwoordigd en dat er publieke waarborgen zijn zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid bestuur. Dat is ook logisch want belastingheffing is immers bij uitstek een publieke taak.

De tien grootste samenwerkingsverbanden heffen gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen bij ruim 30% van alle inwoners en bedrijven in Nederland. De grootste is Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) in Roermond, met een verzorgingsgebied van ruim een miljoen inwoners en een formatie van 160 fte. Er zijn verbanden waarin waterschappen en gemeenten deelnemen. Dit noemen wij verticale samenwerking. Er zijn ook samenwerkingsverbanden van alleen gemeenten. Dit noemen wij horizontale samenwerking. De grootste daarvan is Cocensus in Hoofddorp, met een verzorgingsgebied van 760.000 inwoners en een formatie van 130 fte.

Bij belastingen levert verticale samenwerking over het algemeen meer maatschappelijke en economische

meerwaarde op dan horizontale samenwerking. Bij verticale samenwerking ontvangen inwoners en bedrijven slechts één aanslag waarop gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen zijn gecombineerd. Dit verlaagt hun administratieve lasten, maar ook de bestuurslasten van waterschappen en gemeenten. Er hoeft immers maar één keer een aanslag te worden gestuurd en geïnd. Daarnaast realiseren verticale samenwerkingsverbanden meer schaalvoordelen dan horizontale omdat het volume aan aantal aanslagen substantieel toeneemt, wat bij gelijkblijvende vaste kosten de kosten per aanslag drukt. Uit onze benchmark (KokxDeVoogd) blijkt dat gemeenten die verticaal samenwerken significant minder bijdragen aan hun samenwerking dan gemeenten die horizontaal samenwerken.² Deze lagere bijdrage is in het belang van de belastingbetaler.

Sommige samenwerkingsverbanden zoeken verbreding met meer gemeentelijke deelnemers. Dat kan spanning opleveren als deze verbanden met elkaar concurreren voor meer deelnemers. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die de verdieping zoeken door meer taken te gaan uitvoeren voor bestaande deelnemers, bijvoorbeeld rondom gegevensbeheer. Dit kan leiden tot spanningsvolle discussies over het eigendom en de beschikbaarheid van gegevens.

Samenwerkingsverbanden staan voor mooie uitdagingen

In het lokale belastingdomein spelen allerlei ontwikkelingen die de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten op dit terrein raken en om een antwoord vragen. Te denken valt aan:

* Ben Kokx en Jochem Boeke, Adviseurs Samenwerking, Governance en Lokale Belastingen- KokxDeVoogd.

- Verdergaande digitalisering van de overheidsdienstverlening, zoals de doorontwikkeling van de Berichtenbox van MijnOverheid en de generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI).
- Het waarderen van woningen op basis van oppervlakte in plaats van inhoud.³
- De transformatie van verschillende basisregistraties naar één basisregistratie GEO.⁴
- Lokale belastingen als instrument om te verduurzamen.
- Sociaal Invorderen naar aanleiding van klachten die burgers ingediend hebben bij de Nationale Ombudsman.
- De mogelijke uitbreiding van het gemeentelijke belastingdomein als vierde grote decentralisatiebeweging, met als doel de verantwoordelijkheid voor een beleidsdomein en het daarvoor benodigde programmageduld voor gemeenten weer bij elkaar te brengen.
- De beweging rondom Samen Organiseren in de gemeentelijke sector en Common Ground.
- De politieke druk bij waterschappen om de tarieven laag te houden, wat om een slimme financiële strategie vraagt.

Al deze ontwikkelingen vragen om een intensievere samenwerking tussen belastingorganisaties, ketenpartners, ICT-leveranciers en brancheorganisaties. De door de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB) en de VNG uitgebrachte Lange Termijn Agenda Belastingen (www.LTabelastingen.nl) biedt hiervoor aanknopingspunten. En mogelijk biedt interbestuurlijke samenwerking met uitvoeringsorganisaties van het Rijk, zoals het Kadaster, ook nieuwe kansen.

Belastingssamenwerkingsverbanden staan dus voor grote uitdagingen, inhoudelijk en in hun manier van samenwerken met anderen. Een solide eigen organisatie en een adequaat ingerichte governance is nodig om die uitdagingen het hoofd te bieden. Wij noemen vier governance-principes die daarbij helpen:

- 1 Zorg voor balans tussen belang, betaling en zeggenschap.
- 2 Benader de samenwerking vanuit het collectieve belang van de deelnemers.
- 3 Wees zuiver in de rollen ten opzichte van het samenwerkingsverband en blijf rolvast.
- 4 Zorg voor een sterke verbinding tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband.

Zorg voor balans tussen belang, betaling en zeggenschap

Het eerste governance-principe gaat over een goede balans tussen belang, betaling en zeggenschap. Samenwerken is gebaseerd op een gemeenschappelijk belang en dat is er vaak ook. Er spelen echter ook altijd eigen belangen van de deelnemers. Het proces van belangenafweging moet dus goed georganiseerd worden. Wanneer de ene deelnemer prioriteit geeft aan zo laag mogelijke kosten en de andere deelnemer aan kwaliteit van de uitvoering, ontstaat er een spanningsveld voor het samenwerkingsverband, waarin zij nooit alle deelnemers tevreden kan stellen. Spelregels over de manier waarop met dit soort belangenconflicten wordt omgegaan zijn even nuttig als nodig. Samenwerken betekent zeggenschap met anderen delen en dat besef is bij deelnemers niet altijd even sterk aanwezig. Daarnaast speelt de financiële bijdrage die per deelnemer fors kan verschillen.⁵ De vraag is welke consequenties daar aan verbonden worden in de bestuurlijke besluitvorming binnen het samenwerkingsverband.

Hier speelt mee of de kostenverdeling en de zeggenschap is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel of het profijtbeginsel. Dat eerste veronderstelt dat deelnemers solidair zijn met elkaar vanuit het gezamenlijk te realiseren maatschappelijke voordeel, ongeacht de grootte van de deelnemer en ongeacht het volume werk dat de samenwerking per deelnemer uitvoert. Er is dan vaak sprake van gelijk stemgewicht. Daar tegenover staat het profijtbeginsel, dat veronderstelt dat grotere deelnemers meer zeggenschap hebben dan kleine en dat de financiële bijdrage afhangt van het volume werk dat de samenwerking voor hen uitvoert.

Hierbij rijzen vragen zoals: besluiten we in het bestuur van het samenwerkingsverband in consensus of bij meerderheid en moet een meerderheid voldoen aan bepaalde voorwaarden (zoals een 2/3 meerderheid)? Zijn er correcties nodig om te voorkomen dat één grote deelnemer het alleen voor het zeggen heeft? Kiezen we dan voor de formule dat er altijd een tweede deelnemer voor een voorstel moet stemmen om het te kunnen aannemen? En wat doen we als door fusies van gemeenten of waterschappen de 'machtsbalans' in het bestuur van het samenwerkingsverband verandert en een geleding die de meerderheid had ineens een minderheid wordt?

Benader de samenwerking vanuit het collectieve belang van de deelnemers

Het tweede governance-principe gaat over het collectief handelen van de deelnemers. Dit is in veel samenwerkingsverbanden een onderbelicht punt. Deelnemers onderhouden vaak vooral een een-op-een

relatie met het samenwerkingsverband. Discussies die de deelnemers in eigen huis en onderling zouden moeten voeren, bijvoorbeeld over de gewenste prijs-kwaliteit, worden naar het samenwerkingsverband verplaatst en in het bestuur ervan gevoerd. Verlengd lokaal bestuur wordt zo verlegd lokaal bestuur en dat strookt niet met de intentie van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor een hechte samenwerking is het daarom noodzakelijk om als collectief van deelnemers tot afspraken te komen met de samenwerking. Die afspraken zijn kaderstellend voor afspraken die de deelnemers als 'afnemer' individueel met het samenwerkingsverband maken. De afspraken gaan bijvoorbeeld over een uitvoerbare opdracht en haalbare prestaties van het samenwerkingsverband, over standaardisatie van de dienstverlening, over de mate van harmonisatie van het kwijtscheldingsbeleid, over de bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband en over de overlegvormen tussen de deelnemers en het samenwerkingsverband.

Wees zuiver in de rollen ten opzichte van het samenwerkingsverband en blij rolvast

Met de samenwerkingsfilosofie bedoelen we de manier waarop de deelnemers zich willen verhouden tot het samenwerkingsverband. Willen zij vooral 'de was de deur uit doen' en zich richten op een zakelijke, opdrachtgevende rol op afstand naar het samenwerkingsverband. Of kiezen zij ervoor in co-creatie samen met het samenwerkingsverband aan de uitvoering van de belastingtaak te werken?

Het derde governance-principe gaat over zuivere rolneming en rolvastheid. Aan een samenwerkingsverband deelnemen, brengt voor waterschappen en gemeenten verantwoordelijkheden met zich mee.

Startpunt is dat de deelnemers een gezamenlijke samenwerkingsfilosofie afspreken en dat ze daarbij een passende rolinvulling kiezen. Afhankelijk van deze keuze kunnen de rollen ingevuld worden. Bij co-creatie zijn rollen als regisseur, arrangeur, facilitator vaak bruikbaar. Bij uitbesteding zijn rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer bruikbaar. Belangrijk is vervolgens dat de gekozen rollen ook zuiver en consequent worden ingevuld. Ook als het even lastig gaat in de samenwerking. Daarvoor is het nodig om afspraken te maken over de onderwerpen en verantwoordelijkheden die bij de verschillende rollen horen. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding, de functioneringscondities en de continuïteit van het samenwerkingsverband ligt in alle gevallen bij de deelnemers. Afspraken maken over bijvoorbeeld de dienstverlening ligt vaak bij de opdrachtgevende rol. Daarbij spelen onderwerpen als kwaliteit van de uitvoering en kosten.

De gekozen rollen stellen eisen aan de ondersteuning van de bestuurders van waterschappen en gemeenten die deze rollen invullen. Dit noemen we de lokale contramal, ofwel de ambtelijke organisatie van de deelnemer die de eigen bestuurder ondersteunt. De lokale contramal zal het standpunt over belangrijke zaken omtrent de samenwerking coördineren en voorbereiden voor het eigen bestuur. Zij zal de gemaakte afspraken ook monitoren en de eigen bestuurders erop attenderen als bijsturing nodig is. Het is verstandig dat de lokale contramallen van deelnemers samenwerken op onderdelen van de relatie met het samenwerkingsverband die de deelnemers collectief raken, zodat de samenwerkingsgedachte samen bewaakt wordt.

Een ander punt is de rol van de verschillende bestuursorganen van een samenwerkingsverband. Het Algemeen Bestuur (AB) is vooral de tafel waar de belangen van de deelnemers en het samenwerkingsverband worden afgewogen. Hier kunnen bestuurders het standpunt van de organisatie die zij vertegenwoordigen inbrengen. Het Dagelijks Bestuur (DB) is vooral gericht op de belangen van het samenwerkingsverband zelf. Het DB heeft daarin ook een wettelijk verankerde verantwoordelijkheid. De voorzitter van het DB heeft er bovendien nog als taak bij de vergaderingen te leiden. Tegelijkertijd vertegenwoordigt hij ook een van de deelnemers en diens belangen. Deze verschillende verantwoordelijkheden van DB-leden en de voorzitter zijn niet altijd scherp in beeld bij de organisaties die hen aangewezen hebben. Het is dus belangrijk transparant te zijn over de gevolgen. Wat helpt is om de organisaties die een DB-lid of de voorzitter leveren, ook een tweede zetel in het AB te laten hebben. In het AB wordt dan het standpunt van die organisatie vertolkt door het tweede lid en het DB-lid onthoudt zich van stemming in het AB. Deze insteek is praktisch en waarborgt het monistische karakter van de Wet gemeenschappelijke regelingen (ofwel het uitgangspunt dat de bestuurlijke en toezichthoudende taken zijn verenigd in één orgaan).

Zorg voor een sterke verbinding tussen deelnemers en het samenwerkingsverband

Het vierde en laatste governance-principe gaat over de verbinding tussen deelnemers en het samenwerkingsverband. Dit vraagt een inspanning van beide kanten. Bij de deelnemers ligt die inspanning op politiek, bestuurlijk en ambtelijk niveau. Op politiek niveau is de verbinding met de gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen een belangrijk punt, ook om de democratische legitimiteit te borgen en recht te doen aan hun kaderstellende rol. Het is daarom goed dat het samenwerkingsverband regelmatig langskomt om uitleg te geven over haar activiteiten

en nieuwe ontwikkelingen. Van gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen mag verwacht worden dat zij de kans benutten om zienswijzen te geven en besluiten te nemen als daarom gevraagd wordt. Hier ligt ook een taak voor de lokale contramal. Van bestuurders mag actieve betrokkenheid en deelname aan vergaderingen van het samenwerkingsverband verwacht worden en daarnaast een goede voorbereiding en terugkoppeling naar de eigen organisatie. Ambtelijk kan de verbinding vorm krijgen door leden van de ambtelijke toppen van de deelnemers als sparringpartner van de directeur van het samenwerkingsverband te laten optreden. Zaken die in de uitvoering spelen kunnen zo snel worden opgelost en hoeven niet meteen bestuurlijk te worden gemaakt.

Belastingsamenwerkingen die deze vier governance-principes hanteren zijn volgens ons beter in staat om de grote uitdagingen aan te kunnen. Zij spenderen minder tijd aan intern gerichte discussies, komen sneller tot gedragen besluiten, werken makkelijker samen en corrigeren fouten sneller. Kortom, zij zijn beter in staat zich aan te passen in een snel veranderende wereld van de lokale belastingen.

- 1 Waterschap De Dommel en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier nemen niet deel aan een belastingsamenwerking, de overige waterschappen wel.
- 2 De bijdrage van de 96 gemeenten in onze benchmark die verticaal samenwerken is gemiddeld €15 per inwoner per jaar. De bijdrage van de 32 gemeenten in onze benchmark die horizontaal samenwerken is gemiddeld €20 per inwoner per jaar. Verticale samenwerkingen kunnen door de grotere schaal meer taken met eigen medewerkers uitvoeren en minder leunen op inhuur. Eigen medewerkers kosten over het algemeen minder dan inhuurkrachten. Daarnaast zien wij dat verticale samenwerkingen hun ondersteunende diensten zoals ICT, huisvesting en HR efficiënter kunnen inzetten. Ook kunnen zij een aantal gegevensbeheertaken voor het waterschap en de gemeenten combineren. Tenslotte, bij de aanbesteding van de belastingapplicatie en de waarderingapplicatie hebben grotere organisaties inkoopvoordelen zoals een lagere prijs per inwoner.
- 3 Vanaf 2022 moet de WOZ-waardering van gebouwen zijn gebaseerd op het gebruiksoppervlak zoals dat in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) geregistreerd is. Op dit moment is de waardering meestal gebaseerd op de inhoud van gebouwen die apart wordt geregistreerd in de WOZ. Aangezien de BAG meestal door gemeenten wordt beheerd, vergt deze wetswijziging van de belastingsamenwerking een intensievere samenwerking met haar gemeentelijke deelnemers.
- 4 De werktitel van deze nieuwe basisregistratie is de Samenhangende Objectenregistratie (SOR).
- 5 Ter illustratie, de bijdrage van een waterschap aan een belastingsamenwerkingsverband kan jaarlijks 5 miljoen euro zijn terwijl een kleine gemeente slechts 150 duizend euro bijdraagt.

REACTIE

*Marco Kastelein**

“Het hoogheemraadschap van Rijnland werkt met 10 gemeenten samen in de Gemeenschappelijke Regeling Belastingen Samenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR). Dit gebeurt formeel sinds juli 2009 en operationeel sinds 2011. De BSGR is tot op heden de enige belastingorganisatie in Nederland met een ISAE 3402 verklaring, een waarborg voor de validiteit en betrouwbaarheid van de belastingprocessen.

De vier belangrijke governanceprincipes uit het artikel van Ben Kokx en Jochem Boeke zijn zeer herkenbaar. Het blijft een uitdaging om de Verenigde Vergadering (VV) van het hoogheemraadschap en de Gemeenteraden van de aangesloten gemeenten betrokken te laten zijn bij de BSGR. Het helpt wel enorm dat de resultaten van BSGR goed zijn en dat door nieuwe toetreders de kosten per aanslag dalen.

Bij Rijnland is de BSGR in 2019 twee keer aan de orde geweest in de VV. Een keer ging het over de toetreding van de gemeente Leiderdorp, de andere keer over de meerjarenbegroting van BSGR. Het leidde nauwelijks tot discussie. Twee van onze VV-leden hebben wel een notitie gemaakt over de rol van de VV in zijn algemeenheid bij Gemeenschappelijke Regelingen. Het blijft lastig om als VV-lid (op afstand) kaders te stellen voor de gemeenschappelijke regelingen. In de notitie ging het over de drie K's: verbetering van kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en verlaging van kosten.

Uit mijn tijd als wethouder van Gouda weet ik dat bij gemeenten soortgelijke discussies spelen.

Binnen Rijnland is een contactambtenaar verantwoordelijk voor de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen Rijnland en de BSGR. Dit functioneert goed. Als portefeuillehouder financiën probeer ik mijn collega's in het Dagelijks Bestuur aangehaakt te houden door ze bij te praten over ontwikkelingen. De BSGR is altijd bereid de VV te informeren over belangrijke thema's. Echter actieve betrokkenheid van de VV met de BSGR blijft een permanente uitdaging!”

* **Marco Kastelein**, hoogheemraad bij het hoogheemraadschap van Rijnland