

Vergadering van de gemeenteraad van 12 februari 2014

Portefeuillehouder : J.M. Cardinaal

Behandelend ambtenaar : Marga Nagel

Nummer raadsvoorstel: RAD-000938

Doorkiesnummer : (0495) 57 55 20

Agendapunt: -

ONDERWERP

Bestuursopdracht Samenwerken en Uitbesteden, deelopdracht: Belastingen

AANLEIDING EN DOELSTELLING

In het coalitieakkoord 2010 – 2014 is een herbezinning opgenomen op de wijze waarop de gemeente Weert de uitvoering van haar taken heeft georganiseerd. De herbezinning dient mede bij te dragen in de realisering van een bezuiniging van 20% op de personele kosten. Eén van de opdrachten die daaraan bij kunnen dragen is het onderzoeken van de mogelijkheden van samenwerken en uitbesteden.

Het college heeft op 24 mei 2011 (BW-003327) de FLOW-opdracht “Zelf doen, verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden / outsourcen” vastgesteld.

In de vergadering van gemeenteraad van 6 juli 2011 is de bestuursopdracht vastgesteld (RAD-000451).

In de vergadering van 8 februari 2012 heeft de raad ingestemd met het onderzoeken van de mogelijkheden van zelf doen, verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden. Een van de onderzoeken betreft belastingen van de afdeling financiën.

Volgens de bestuursopdracht bestaat het te doorlopen proces uit drie fasen. Het resultaat van deze bestuursopdracht is het - in drie fasen – komen tot afgewogen voorstellen voor verzelfstandiging, samenwerking en uitbesteding met een daarbij behorend implementatieplan.

Fase I: beoordeling welke activiteiten voor nader onderzoek in aanmerking komen op basis van het zogenaamde ‘zeefmodel’. Fase I is afgerond met het besluit van de raad op 8 februari 2012 (RAD-000567) welke onderwerpen voor onderzoek in aanmerking komen.

Fase II: de fase waarin de geselecteerde onderwerpen nader onderzocht worden en een voorstel moet worden gedaan richting verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden.

Deze fase wordt afgerond met een voorstel aan de raad een besluit te nemen om aanbevolen scenario’s verder uit te werken voor definitieve besluitvorming.

Fase III: de fase van de definitieve besluitvorming waarna de genomen besluiten worden uitgevoerd.

PROBLEEMSTELLING

In de bestuursopdracht die als bijlage bij het raadsvoorstel op 6 juli 2011 is vastgesteld, is voor de zogenaamde ‘verdiepingsfase’ (Fase II) meegegeven dat voor het maken van de afweging ‘verzelfstandigen, samenwerken, uitbesteden’, het volgende principe geldt: ‘Ja, tenzij met een omgekeerde bewijslast’.

Samenwerken of uitbesteden ja, tenzij op basis van onderstaande wegingcriteria.

1.	Er wordt ingeleverd op beoogd maatschappelijk effect	Gelijk resultaat, mate van inleveren
2.	Er onvoldoende sprake is van bezuiniging	Mate waarin wordt bezuinigd
3.	Niet alle doelgroepen blijvend worden bereikt	Mate waarin het bereik in stand blijft
4.	Er onvoldoende grip kan blijven op te bereiken resultaten	Mate van borging van het resultaat
5.	Er geen partij is om de taken over te nemen	Gebrek aan markt, samenwerkingsvorm
6.	Er niet adequaat wordt ingespeeld op ontwikkelingen	Mate van flexibiliteit
7.	Er meer ambtelijke sturing nodig is	Mate van extra sturing
8.	Er meer ambtelijke ondersteunende capaciteit nodig is	Mate van extra ondersteuning
9.	Er sprake is van verdieneffect bij behoud	Mate van bezuiniging

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Algemeen:

Fase II wordt, voor wat betreft het onderzoek bij belastingen, afgesloten met bijgevoegd rapport "Nulmeting Belastingen". Het rapport bevat de uitkomsten van de nulmeting belastingen om een onderbouwde afweging te kunnen maken voor het uitvoeren van belastingtaken in de toekomst.

De gemeente Weert heeft Thorbecke opdracht gegeven de nulmeting uit te voeren. Gekozen is voor een interactieve benadering met de afdeling belastingen. De onderzoekers hebben een aantal interviews afgenomen en vragenlijsten laten invullen. Naast het houden van interviews zijn bronnen bestudeerd, zoals rapportages van de Waarderingskamer, procesbeschrijvingen en financiële rapportages. Daarnaast zijn door Thorbecke gegevens van Weert vergeleken met Thorbeckes benchmark belastingen.

Naast de nulmeting zijn drie opties met elkaar vergeleken:

- Optie 1: Aansluiten bij een publiek samenwerkingsverband, te weten Belastingensamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) te Roermond.
- Optie 2: Uitbesteden in een Publiek-Private Samenwerking (PPS) met een marktpartij. Deze optie wordt in het rapport 'outsourcing' genoemd.
- Optie 3: De belastingtaak in eigen beheer houden en deze verder ontwikkelen.

Het rapport van de Nulmeting is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie beschreven
- Hoofdstuk 3 beschrijft de feitelijke gevolgen van de drie opties
- Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de haalbaarheid van de drie opties op basis van Kwaliteit, Kosten, Kwetsbaarheid en Klantgerichtheid (4 K's) en daarnaast de risico
- 's en kansen.
- Hoofdstuk 5 bevat het wegingkader. In dit hoofdstuk wordt een wegingkader gepresenteerd op basis waarvan de gemeente haar prioriteiten kan stellen en haar koers kan bepalen op basis van de 4 K's.

Opgemerkt moet worden dat Thorbecke in het rapport gerekend heeft met gegevens en tarieven van 2011 voor zowel BsGW als de marktpartijen.

Uitwerking wegingscriteria:

1. Er wordt ingeleverd op beoogd maatschappelijk effect
De BsGW is een openbaar lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling. Zij voert de belastingtaken uit in opdracht van twee waterschappen en 11 gemeenten. De BsGW heeft voldoende expertise in huis en heeft zich voldoende bewezen de belastingtaak goed uit te kunnen voeren. Met een samenwerking met de BsGW wordt niet ingeleverd op maatschappelijk effect. Bij de private partij is inlevering op beoogd maatschappelijk effect door geringe ervaringen en meerdere risico's mogelijk aanwezig.

2. Er onvoldoende sprake is van bezuiniging

Op basis van de gecalculerde aannames kan geconcludeerd worden dat samenwerken met de BsGW een structureel kostenvoordeel oplevert. Bij de private partij is gezien de nulmeting het financieel voordeel groter.

3. Niet alle doelgroepen blijvend worden bereikt

De dienstverlening blijft voor het merendeel van de doelgroepen gelijk op basis van de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) die eraan ten grondslag liggen. De klantgerichtheid zal afnemen omdat de dienstverlening minder persoonlijk zal worden. Minder tot geen ruimte voor "maatwerk" en individuele (persoonlijke) benadering van de Weerter burger.

4. Er onvoldoende grip kan blijven op te bereiken resultaten

De borging van het resultaat geschiedt in beginsel door DVO's. Tevens is hierbij een cruciale rol weggelegd voor de accounthouder die voldoende expertise in huis heeft om de zakelijke overeenkomsten aan te gaan, te onderhouden en te borgen. Bij de BsGW is er meer grip op vanwege de Gemeenschappelijke Regeling in tegenstelling tot bij de private partij. Bij deze partij zal de grip minder zijn. Deze voeren vaak niet alle taken in eigen beheer uit, werken met "onder-aannemers".

5. Er geen partij is om de taken over te nemen

Er zijn meerdere partijen die de belastingtaak kunnen overnemen, zowel in de publiekrechtelijke-, alsook privaatrechtelijke sfeer.

6. Er niet adequaat wordt ingespeeld op ontwikkelingen

De expertise die bij de uitvoering van de belastingtaak is opgebouwd bij de BsGW maakt dat actuele ontwikkelingen snel vertaald kunnen worden. Dit in tegenstelling tot de private partijen waarbij de expertise minder is. Zij hebben ervaring op kleine schaal en over een korte periode

7. Er meer ambtelijke sturing nodig is

Er is minder ambtelijke sturing noodzakelijk.

8. Er meer ambtelijke ondersteunende capaciteit nodig is

Er is bij samenwerken minder ondersteunende capaciteit noodzakelijk omdat de zorg voor personeel, administratie, registratie en verantwoording niet meer bij de gemeente ligt.

9. Er sprake is van verdieneffect bij behoud

Behoud van de belastingtaak leidt niet tot lagere kosten of een verdieneffect in de omvang op basis van de Nulmeting.

Conclusie van de weging van de negen tenzij's:

In het rapport is onderstaand schema opgenomen:

	Optie 1: BsGW					Optie 2: Outsourcing					Optie 3: Eigen beheer				
	--	-	+/-	+	++	--	-	+/-	+	++	--	-	+/-	+	++
Kwetsbaarheid					■			■	■				■		
Kosten				■	■					■			■		
Kwaliteit			■					■					■	■	
Klantgerichtheid		■	■					■						■	
Risico's en kansen			■					■	■				■		

De activiteiten die door belastingen worden uitgevoerd, zijn gewogen op basis van de criteria die in de bestuursopdracht zijn vastgesteld.

Samengevat is de conclusie dat samenwerken met de BsGW een kansrijke optie is.

Kwetsbaarheid

De personele kwetsbaarheid wordt door samenwerken met de BsGW nagenoeg weggenomen.

Kosten

Bij de samenwerking is door schaalvergroting en verdere automatisering een structurele kostenverlaging mogelijk.

Kwaliteit

De kwaliteit kan de eerste 1 tot 2 jaar achteruit gaan als gevolg van aanloopproblemen. Hierbij kan wel rekening gehouden worden met de aanloopproblemen welke bij gemeenten die reeds een samenwerking zijn aangegaan, waardoor mogelijk de aanloopproblemen niet zo groot zijn. Daarnaast kan het zijn dat men concessies moet doen vanwege de massaproductie. De intentie is om na de aanloopproblemen weer de huidige kwaliteit te bereiken dan wel een hogere kwaliteit te realiseren.

Klantgerichtheid

De klantgerichtheid zal afnemen omdat de dienstverlening minder persoonlijk zal worden. Minder tot geen ruimte voor "maatwerk" en individuele (persoonlijke) benadering van de Weerter burger.

In de "nulmeting belastingen" zijn op basis van onderzoek, interviews en gecalculerde aannames de mogelijkheden tot samenwerken met de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) en marktpartijen onderzocht.

Voorgesteld wordt een principe besluit te nemen om het scenario samenwerken met de BsGW verder uit te werken. Dit omdat dit scenario het meest kansrijk is en de minste risico's met zich brengt.

Indien u hierop positief besluit dan wordt bovengenoemd scenario in Fase III verder uitgewerkt aan de hand van randvoorwaarden, waaronder het sociaal plan. In die fase worden de daadwerkelijke onderhandelingen gevoerd met de BsGW en wordt een exact en volledig beeld verkregen van de gevolgen voor de begroting en de medewerkers.

Argumenten:

Samenwerken met de BsGW

De BsGW in Roermond is een openbaar lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling. Zij voert op dit moment de belastingtaken uit in opdracht van twee waterschappen en elf gemeenten in Limburg. De BsGW is ontstaan uit een samenwerking van de twee Limburgse waterschappen en is gestaag gegroeid. In 2013 is een principebesluit genomen dat de BsGW een samenwerking aangaat met een andere belastingssamenwerking en twee grote gemeenten in Limburg. Het gaat om Gemeenschappelijke Belasting- en Registratiedienst (GBRD) in Landgraaf, een samenwerking van acht gemeenten, en de gemeenten Maastricht en Sittard-Geleen. Deze samenwerking moet ingaan op 1 januari 2014.

De BsGW heft en int alle lokalen belastingen namens haar deelnemers, beheert de authentieke basisregistraties en verzorgt het product waarden. Omdat het heffen en innen van belastingen de core-business is van de BsGW hebben ze zich helemaal toegelegd op deze processen, hebben deze goed ingericht en zijn ze al ver gevorderd rondom het Klant Contactcentrum (KCC).

Uitgangspunt is dat de BsGW een deel van de belastingformatie van Weert overneemt. Hiervoor doet de BsGW een voorstel voor de toetreding van de gemeente Weert.

De bijdrage aan BsGW wordt bepaald met behulp van de bestuurlijk vastgestelde kostenverdeelmethod. Deze methode is eerlijk, transparant en wordt uniform toegepast voor alle deelnemers.

Wanneer men komt tot een overeenkomst met BsGW dan is deze in beginsel voor onbepaalde tijd.

Binnen bedrijfsvoering van de gemeente wordt steeds meer gezocht naar samenwerking in de regio. De gemeenten Leudal, Roermond en Nedeweert zijn al toegetreden tot de BsGW. Samen met de andere gemeenten optrekken met betrekking tot accounthouder heeft voordelen.

Uitbesteden aan een marktpartij (outsourcing)

Op dit moment profileren zes marktpartijen zich op de markt tot het overnemen van de hele belasting- en WOZ-taak van gemeenten. Van de marktpartijen is niet één bedrijf dat alle aspecten van de uitvoering zelfstandig kan uitvoeren. De marktpartij besteedt deeltaken uit aan een ander bedrijf, in een aannemer/onderaannemer-constructie. De gemeente wordt afhankelijk van het bedrijf. Hierdoor kan het voor een gemeente moeilijk zijn de regie in handen te houden.

Voor bepaalde partijen geldt dat 2013 het eerste jaar van uitvoering is en dat zij dus nog niet alle taken hebben uitgevoerd en dus op onderdelen nog geen ervaring hebben.

Door taken op afstand te zetten wordt het moeilijker om met veranderingen om te gaan.

De marktpartijen hebben (vooralsnog) weinig ervaring met het volledig overnemen en uitvoeren van de belastingtaken. Tot nu toe vier kleine gemeenten in Nederland die de stap van uitbesteden hebben gezet.

Alle gemeenten die op dit moment wel belastingtaken door een private partij laten uitvoeren hadden niet veel eigen belastingmedewerkers, zij hadden diverse taken al uitbesteed.

WOZ, heffen en invorderen van belastingen is een overheidstaak. Private partijen zijn naar hun aard gericht op het maken van winst.

De markt voor het uitbesteden van de hele belastingtaak is op dit moment pril en klein. Er zijn ook geen sterke aanwijzingen dat de markt op korte termijn sterk zal groeien. Marktpartijen geven in gesprekken zelf aan dat ze met meerdere gemeenten in overleg zijn geweest maar niet tot opdrachten heeft geleid. Het risico van geen continuïteit is aanwezig.

Bij de marktpartij is het extra belangrijk om strak te sturen als opdrachtgever. Dit om te zorgen dat de marktpartij de DVO nakomt en dat meerwerk wordt voorkomen. Een marktpartij heeft een winsttoegmerk

De financiële stabiliteit van de partij is een risico.

Marktpartijen geven aan in beginsel geen personeel over te nemen. Indien er personeel mee "overgaat" zal dit veelal op basis van een detacheringsovereenkomst plaatsvinden waarbij het risico bij de gemeente blijft. De positie van de medewerker is en blijft hierdoor onzeker.

Het in de markt brengen van de belastingtaken betekent dat de aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden. De overeenkomst wordt afgesloten voor een bepaalde tijd. Bij beëindiging van de overeenkomst dient wederom een aanbestedingsprocedure gevolgd te worden waardoor het ongewis is of dezelfde partij de belastingtaken in de toekomst voor de gemeente Weert uitvoert. Omdat belastingen tevens leverancier is voor de gegevens voor de Landelijke voorzieningen kan dit een behoorlijk risico met zich meebrengen. Met name wanneer bij opnieuw aanbesteden na afloop van het contract, mogelijk telkens van partij gewisseld wordt.

In de marktverkenning heeft de Werkgroep belastingen gesprekken gevoerd met marktpartijen. Al met al is het duidelijk dat de aansluiting bij de BsGW meer voordelen zal opleveren dan samenwerken met een marktpartij.

Op basis van het wegingkader van Thorbecke in hoofdstuk 5 is aangegeven dat aansluiting bij BsGW de koers is voor verdere uitwerking.

Achterblijvende taken

Als taken van de afdeling Belastingen overgaan naar een marktpartij of naar de BsGW, dan blijven er toch altijd nog taken achter in Weert. De medewerkers voeren immers ook taken uit die buiten de scope van belastingen vallen. Het gaat o.a. om de volgende taken:

- Het inlezen van de kadastrale gegevens in de GIS-applicatie van de gemeente en het wegwerken van uitval na de mutaties;
- De administratieve afhandeling van privaatrechtelijke vorderingen, inclusief de kasfunctie hiervan, en betalingen in het kader van de wet dwangsom;
- Diverse beleidstaken, namelijk: opstellen van legesverordeningen, toetsen van kostendekkendheid, afhandelen bezwaren en beroepen leges, opstellen beleidsregels parkeren.

Samenwerken levert ook een nieuwe taak op, namelijk de rol van accounthouder. Deze rol is cruciaal, voor zowel de gemeente alsook de marktpartij of de BsGW. Een gemeente die een taak op afstand zet, moet aandacht besteden aan haar nieuwe rol als opdrachtgever. De rol moet goed worden belegd en de organisatie moet voldoende expertise in huis hebben om zakelijke overeenkomsten te kunnen aangaan en onderhouden. De rol van accounthouder betekent voor Weert structurele kosten. Deze kosten worden in fase III uitgewerkt.

Kanttekeningen:

Met het voorstel aan de raad om het genoemde scenario verder uit te werken, ronden we Fase II af. In Fase III, de fase die eindigt met de definitieve besluitvorming, worden de onderhandelingen met de markt gehouden en ontstaat een goed beeld van de consequenties voor de medewerkers en de begroting.

JURIDISCHE GEVOLGEN (o.a. FATALE TERMIJNEN/HANDHAVING)

Gelet op artikel 61, lid 2 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen moet de raad toestemming verlenen aan het college om toe te treden tot de Gemeenschappelijke regeling BsGW. Gelet op artikel 31 lid 1 van de Gemeenschappelijke Regeling BsGW dient het college een schriftelijk verzoek in te dienen bij het Algemeen Bestuur van de BsGW om te mogen toetreden. Toetreding kan slechts plaatsvinden wanneer alle raden van de deelnemende gemeenten en alle algemeen besturen van de deelnemende waterschappen daarin toestemmen bij eensluidend besluit. Verder zal de raad een lid van het college aanwijzen als lid van het Algemeen Bestuur van de BsGW.

FINANCIËLE EN PERSONELE GEVOLGEN

De financiële en personele gevolgen worden duidelijk in Fase III. In het geval de raad positief besluit op het voorstel in fase II dan moet (de aanvulling op) het sociaal plan worden vastgesteld. Met het sociaal plan is het de bedoeling de rechtspositie van de medewerkers zoveel mogelijk te borgen. Vertrekpunt van de gemeente is daarbij het huidige sociaal plan FLOW, waarbij als meest elementair uitgangspunt geldt dat alle inspanningen gedaan worden door werkgever en werknemer tot begeleiding van 'Werk naar Werk'.

Bij de gehele operatie zijn 13 medewerkers betrokken. Met de over te dragen taken is ca. 11 fte gemoed. Ten aanzien van de financiële consequenties worden in het rapport bandbreedtes genoemd die een indicatie geven van de mogelijke besparingen op de uitvoeringskosten. Deze indicaties zijn gebaseerd op gegevens van 2011. Nader onderzoek en onderhandelingen in Fase III moeten duidelijkheid geven over de personele, fiscale- en financiële consequenties.

Advies OR.

De Ondernemingsraad (OR) heeft een pre-advies uitgebracht, verwoord in de brief van 19 december 2013 die als bijlage bij het raadsvoorstel is gevoegd.

De OR geeft aan dat op basis van de beschikbare informatie zij in deze nul-fase van het onderzoek geen advies uit kunnen brengen op grond van artikel 25 Wet op de Ondernemingsraad (WOR).

Zie geven wel een aantal zaken aan welke meegenomen moeten worden in fase III.

De OR vraagt om een adviesaanvraag in fase III, vóór de definitieve besluitvorming door de Raad.

COMMUNICATIE

Het hele proces is doorlopen samen met een werkgroep samengesteld uit medewerkers van belastingen. Daarnaast zijn alle medewerkers van belastingen betrokken bij het proces. Tussentijds is de OR geïnformeerd over de vorderingen.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

>

VOORSTEL COLLEGE

1. De in het rapport "Nulmeting Belastingen" voorgesteld optie I samenwerken met BsGW verder uit te werken in fase III;
2. na uitwerking van Fase III een definitief besluit te nemen;
3. de door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot het rapport "Nulmeting Belastingen" op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB bekrachtigen tot na de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad.

Bijbehorend ontwerpraadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Weert,
de secretaris, de burgemeester,

M.H.F. Knaapen

A.A.M.M. Heijmans

Nummer raadsvoorstel: RAD-000938

RAADSBSLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 7 januari 2014;

b e s l u i t :

1. het college opdracht te geven om optie I uit rapport samenwerken met BsGW verder uit te werken;
2. na uitwerking van fase III een definitief besluit te nemen;
3. de door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot de rapportage "Nulmeting Belastingen" op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB bekrachtigen tot na de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 12 februari 2014.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans