



SAMENWERKING BELASTINGEN IN GEBIED RIVIERENLAND

EINDRAPPORT VOOR DE BESTUREN

Utrecht, 6 juli 2006
versie 1.1

Stuurgroep belastingsamenwerking

SAMENWERKING BELASTINGEN IN GEBIED RIVIERENLAND

EINDRAPPORT VOOR DE BESTUREN

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING.....	I
2.	BESTUURLIJK-JURIDISCHE VORMGEVING.....	2
2.1	UITGANGSPUNTEN.....	2
2.2	KEUZE	6
2.3	TOE- EN UITTREDING.....	7
2.4	BELEIDSVRIJHEDEN	9
3.	PERSENELE ASPECTEN	13
3.1	STATUS EN RECHTSPOSITIE.....	13
3.2	WERKGELEGENHEID	14
3.3	SOCIAAL PLAN EN PLAATSINGSPROCEDURE	14
3.4	MEDEZEGGENSCHAP	15
4.	FINANCIËN.....	17
4.1	UITGANGSPUNTEN.....	17
4.2	FORMATIE.....	17
4.3	EXPLOITATIEKOSTEN	18
4.4	TRANSITIEKOSTEN	20
4.5	KOSTENVERDEELSLEUTELS	23
5.	WERKWIJZE EN KWALITEIT	29
5.1	TAKEN EN WERKWIJZE	29
5.2	KWALITEIT.....	30
5.3	ICT	31
5.4	HUISVESTING.....	34
6.	PROCESAANPAK VERVOLG	35

BIJLAGEN

1. Eindperspectief samenwerking belastingen Rivierenland (november 2005)
2. Inventarisatie beleidsaspecten
3. Specificatie meerjaren exploitatiebegroting
4. Inventarisatie overige belastingtaken

MANAGEMENTSAMENVATTING

Deze rapportage van de stuurgroep belastingsamenwerking bevat de uitkomsten van het uitgevoerde besluitvormingsonderzoek naar de mogelijkheden om te komen tot samenwerking op het terrein van de belastingtaak tussen Waterschap Rivierenland, de Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI) als onderdeel van het Openbaar Lichaam Regio Rivierenland en de gemeenten Culemborg, Lingewaal Maasdriel en Tiel. De belangrijkste uitkomsten worden hieronder samengevat en dienen als basis voor de definitieve beslissing van de besturen om tot samenwerking te komen.

1. Samenwerking op het terrein van de belastingtaak levert meerwaarde op in termen van continuïteit, kwaliteit en efficiency en zou daarom per 1 januari 2008 kunnen starten met de organisaties die nu participeren in het besluitvormingsonderzoek.
2. De samenwerking kan het best worden vormgegeven in de rechtsvorm van een openbaar lichaam te kiezen. Deze rechtsvorm brengt de samenwerkingsgedachte voor de publieke belastingtaak sterk tot uitdrukking. Er ontstaat een nieuw overheidslichaam met een eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid. De gemeenten, AVRI en het waterschap kunnen, behoudens enkele uitzonderingen, alle taken en bevoegdheden van regeling en bestuur op het terrein van de belastingtaak, waarover zij zelf beschikken, overdragen aan dit nieuwe orgaan en ook het personeel kan over. De positie van de gemeenten die deelnemen in de Regio Rivierenland maar niet gaan deelnemen in het Openbaar Lichaam voor de belastingsamenwerking binnen de GR Regio Rivierenland heeft bij de uitwerking de aandacht.
3. Om de duurzaamheid van de samenwerking te borgen verdient het aanbeveling in de tekst waarmee het Openbaar Lichaam wordt opgericht geclausuleerde uittredesbepalingen op te nemen. In deze bepalingen kan worden vastgelegd onder welke omstandigheden en condities een deelnemer uit het samenwerkingsverband kan treden. Daaraan is een opzegtermijn verbonden en geldt een schadebepaling.
4. De ambitie is om - op termijn - het samenwerkingsverband te verbreden naar meer gemeenten. Voor gemeenten die op het moment dat het samenwerkingsverband al functioneert willen toetreden, worden condities aan participatie in het samenwerkingsverband gesteld. Deze zijn nu al geformuleerd. Als instapmogelijkheid geldt telkens 1 januari van enig kalenderjaar, te beginnen met 1 januari 2009, met inachtneming van een voorbereidingstermijn van zes maanden.
5. Alle deelnemende partijen blijven zelf bevoegd hun tarieven, kostentoedeling en classificatiemethode vast te stellen. Om de synergievoordelen te maximaliseren wordt voorgesteld de betaaltermijnen, kwijschelding en procedures van bezwaar en beroep te harmoniseren. Voor de betaaltermijnen is dat ook een voorwaarde om uiteindelijk te komen tot één geïntegreerd aanslagbiljet.
6. Door voor de rechtsvorm van een Openbaar Lichaam te kiezen behouden de medewerkers de ambtelijke status. Voor wat betreft de personele aspecten is verder het uitgangspunt dat de Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW) gevolgd wordt. Er wordt een sociaal plan opgesteld, waarvan een werkgelegenheidsgarantie en een plaatsingsprocedure onderdeel uitmaakt. De nieuwe organisatie krijgt straks een Ondernemingsraad.

7. Voor de nieuwe belastingorganisatie is een formatieomvang bepaald van 54 fte in het startjaar 2008, terug lopend tot 49 fte in 2010. De daling in de formatie na 2008 wordt veroorzaakt door de gecombineerde aanslag vanaf begin 2009, de overgang naar een geïntegreerd ICT-pakket per diezelfde datum en de optimalisatie in het WOZ-proces in 2010. Deze formatie gericht is op een stabiele uitgangspositie. In het transitiebudget worden kosten voor tijdelijke formatie opgenomen om deze stabiele situatie te bereiken.
8. Er wordt een benodigd exploitatiebudget voor het samenwerkingsverband geraamd van ruim €5 miljoen. Belangrijke bouwsteen hiervoor is de formatieomvang van de nieuwe organisatie. In dit budget zijn ook de kapitaallasten voor ICT en de huisvestingskosten opgenomen. Deze laatste op het niveau van de nieuwbouw van WSRL (als locatie waar het samenwerkingsverband gehuisvest wordt).
9. Voor de transitie worden drie typen kosten onderscheiden: de desintegratiekosten (niet gedekte overhead bij de 'latende' organisaties onder andere), de frictiekosten (kosten van boventallig personeel, van plaatsingsfricties en van een sociaal plan) en proceskosten (kosten om de belastingsamenwerking tot stand te brengen). De eerste twee categorieën zijn op voorhand moeilijk centraal te ramen; voor de projectkosten is een begroting opgesteld die eindigt op ruim €1 miljoen.
10. Het budget van de nieuwe organisatie en de drie typen transitiekosten moeten door de samenwerkende organisaties opgebracht worden. Daarvoor zijn verdeelsleutels ontwikkeld. Voor het budget van de nieuwe organisatie is de volgende verdeelsleutel uitgewerkt: heffen op basis van aantal aanslagregels, invordering op basis van aantal aanslagen en waarden op basis van aantal objecten. Daarbinnen geldt voor de kosten van invordering een verdere verfijning om recht te doen aan het profijtbeginself. Voor de transitiekosten is het volgende uitgewerkt: voor de desintegratiekosten en de kosten van formatiefricties vindt geen verrekening plaats; deze kosten worden gedragen door de "latende" organisatie. Plaatsingsfricties komen voor verrekening tussen de organisaties in aanmerking. De kosten van het sociaal plan worden onderdeel van de exploitatiebegroting en via de verdeelsleutel die voor het budget geldt verrekend aan de deelnemende organisaties. De proceskosten worden gedragen op basis van het (ongewogen) aantal aanslagen.
11. De in de businesscase van juli 2005 uitgewerkte werkprocessen zullen leidend zijn voor de nieuwe belastingorganisatie. Verder zijn kwaliteitscriteria geformuleerd, zowel vanuit de optiek van de 'moederorganisaties' als vanuit de optiek van de belastingbetaler. De ICT-oplossing verschilt per fase. Om per 1-1-2008 zinvol te kunnen starten wordt vanaf dat moment met twee systemen voor heffen & innen gewerkt: IBS voor WSRL (en AVRI) en de Centric-applicatie voor de deelnemende gemeenten. Daarbij wordt er hier van uitgegaan dat de gesprekken tussen AVRI en WSRL over het uitvoeren van de afvalstoffenheffing per 1-1-2007 vanuit IBS succesvol worden afgerond. In de eindsituatie wordt gekoerst op afname van het voor de waterschapssector in ontwikkeling zijnde belastingpakket.
12. De volgende stap in het samenwerkingsproces is behandeling en besluitvorming in de besturen van de verschillende organisaties over de uitkomsten van het besluitvormingsonderzoek. Hiervoor wordt tot omstreeks 1 oktober 2006 de tijd genomen. Bij een go-besluit wordt de periode tot 31 december 2007 gebruikt om het samenwerkingsverband daadwerkelijk tot stand te brengen.

1. INLEIDING

Het Waterschap Rivierenland (WSRL), de Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI) en de gemeente Tiel, hebben begin 2005 de intentie uitgesproken samen te gaan werken op het gebied van belastingheffing en –inning en de uitvoering van de wet WOZ.

Om tot deze intentie te komen is er een business case opgesteld, resulterend in het *Rapport Business Case; Samenwerking Gemeente Tiel, AVRI met Waterschap Rivierenland op het gebied van belastingen*. Dit rapport is op 4 juli 2005 goedgekeurd door de stuurgroep, die op dat moment bestond uit vertegenwoordigers van genoemde drie partijen.

Waar in bovengenoemd rapport wordt gesproken over een gefaseerde totstandkoming van de samenwerking, is in de 2^e helft van 2005 de intentie uitgesproken om per 1 januari 2008 op het gebied van belastingheffing en –inning en de uitvoering van de wet WOZ volledig te gaan samenwerken. Dit voornemen is vastgelegd in het “eindperspectief samenwerking belastingheffing Rivierenland”, november 2005 (bijlage 1).

De gemeenten Lingewaal en Culemborg hebben zich op een later moment aangesloten bij het initiatief en ook zij hebben de intentie uitgesproken om te gaan samenwerken. De gemeente Maasdriel tenslotte heeft “de intentie uitgesproken om de samenwerking te willen onderzoeken” en heeft zich daarom ook aangesloten bij het besluitvormingsonderzoek.

Het gehele proces van samenwerking bestaat uit vijf fasen:

- fase 1: Samenwerkingsonderzoek
- fase 2: Intentiebesluit
- fase 3: Besluitvormingsonderzoek
- fase 4: Samenwerkingsbesluit
- fase 5: Uitwerking en implementatie

We zitten nu in fase 3, het besluitvormingsonderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd op basis van het intentiebesluit dat partijen eerder genomen hebben als afronding van fase 2. Om tot een definitief besluit over de samenwerking te kunnen komen (of en zo ja hoe) is het nodig de betrokken besturen en ambtelijke organisaties op een aantal punten rondom die samenwerking duidelijkheid te bieden en de concrete consequenties van samenwerking voor de eigen organisatie in kaart te brengen. Onderdeel van dat laatste maakt uit de vraag hoe de herkenbaarheid van de huidige organisaties voor de belastingbetaler het best kan worden geborgd. Daarnaast is het gewenst om de effecten op de businesscase inzichtelijk te krijgen bij uitbreiding van het aantal gemeenten van 1 naar 4.

Op 6 februari 2006 heeft een (door-)startbijeenkomst plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de 6 genoemde organisaties. In deze bijeenkomst zijn alle onderwerpen geïnventariseerd die nodig zijn voor de betrokken organisaties en hun besturen om tot besluitvorming te komen. In het besluitvormingsonderzoek zijn al deze onderwerpen aan de orde gekomen. Het resultaat daarvan is vastgelegd in dit rapport, dat de basis vormt voor de definitieve besluitvorming in het derde kwartaal van 2006. Dit rapport is opgesteld door een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van bovengenoemde 6 partijen en ondersteund door bureau Berenschot. De stuurgroep heeft het rapport vastgesteld op 29 juni 2006 en vervolgens vrij gegeven voor verdere bestuurlijke behandeling.

2. BESTUURLIJK-JURIDISCHE VORMGEVING

In dit hoofdstuk behandelen we het vraagstuk van de bestuurlijk juridische vormgeving van de samenwerking. De bestuurlijk-juridische vorm waarin de samenwerking gegoten wordt is nogal bepalend voor beslissingen op andere terreinen, waaronder beleidsvrijheden, ICT, personeel en toe- en uittrederegeling. Een uitspraak hierover heeft dus richtinggevende betekenis voor andere delen van het onderzoek c.q. dit rapport.

We richten ons in dit hoofdstuk op de vormgeving van de samenwerking in de eindfase die uiterlijk op 1 januari 2009 gestalte zal krijgen.

2.1 UITGANGSPUNTEN

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de aard van de taak, de te hanteren rechtsvorm, het beoordelingskader en de omstandigheden waarmee naar ons oordeel bij dit vraagstuk rekening moet worden gehouden.

Aard van de taak

Voor wat betreft de (juridische) rechtsvorm van een samenwerkingsverband is er de keus tussen een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke rechtsvorm. Die keuze wordt in de eerste plaats bepaald door de aard van een taak. Wanneer het publiekrechtelijke taken en bevoegdheden betreft is het principiële uitgangspunt dat niet wordt gekozen voor een privaatrechtelijke vorm (stichting, BV, ed). De wetgever hecht veel waarde aan de hoofdregel dat publiekrechtelijke taken via de publiekrechtelijke weg worden behartigd vanwege de waarborgen voor bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid. Deze waarborgen zijn in het kader van een goede behartiging van het algemeen belang opgenomen. Gezien het feit dat het heffen en innen van belastingen en de WOZ-waardering bij uitstek wettelijke taken van de overheid zijn wordt voor de publiekrechtelijke samenwerkingsvorm gekozen.

Te hanteren (rechts-)vormen

De publiekrechtelijke samenwerkingsvorm heeft als belangrijkste kader de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). 'Gemeenschappelijk regelen' is het samen met andere overheidsinstanties behartigen van aangelegenheden. Eigenlijk gaat het dus gewoon om 'samen werken'. Het is een bijzondere manier van organiseren van overheidstaken buiten de bekende hoofdstructuur van de overheid om (rijk, provincie, gemeente en waterschap). Volgens de WGR is de GR een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen van twee of meer (veelal) decentrale overheden ter behartiging van een of meer belangen van die overheden. Met de WGR wordt uitvoering gegeven aan artikel 135 van de Grondwet, dat de wetgever opdraagt regels te stellen ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken.

In de WGR wordt een drietal vormen onderscheiden:

1. De regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld.
2. De regeling waarbij een gemeenschappelijk orgaan wordt ingesteld.

3. De zogeheten centrumconstructie.

Bij de varianten 1 en 2 wordt een afzonderlijk samenwerkingsverband in het leven geroepen, 'los' van de deelnemers aan de regeling, en bij variant 3 is dat niet aan de orde.

Wanneer het *openbaar lichaam* als organisatievorm wordt gekozen dan heeft de organisatie automatisch rechtspersoonlijkheid. Het bureau van het openbaar lichaam dat hierdoor wordt opgericht, valt hiërarchisch onder het bestuur van het Openbaar lichaam en heeft eigen beslissingsbevoegdheden. De twee belangrijkste redenen om te kiezen voor een openbaar lichaam zijn, dat aan een openbaar lichaam zowel verordenende als beschikkende bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd ('overgedragen taken') en dat het openbaar lichaam een rechtspersoon is en zelfstandig kan deelnemen aan het rechtsverkeer. Dat laatste is ook noodzakelijk om eigen personeel in dienst te kunnen hebben.

Een tweede en derde constructie om samenwerking vast te leggen zijn de gemeenschappelijke regeling met een *gemeenschappelijk orgaan* zonder rechtspersoonlijkheid en de *centrumconstructie*. Bij het gemeenschappelijk orgaan en de centrumconstructie ontbreekt de rechtspersoonlijkheid. Het gemeenschappelijk orgaan wordt aangestuurd door een samengesteld bestuur. Bij de centrumconstructie worden de belastingactiviteiten van alle betrokken organisaties gemandateerd ('overgelaten taken') aan een van de betrokken organisaties die namens alle deelnemende organisaties optreedt.

Naast bovengenoemde mogelijkheden kan als vierde samenwerkingsconstructie de '*regeling zonder meer*' worden genoemd. Deze regeling wordt niet in de WGR genoemd, maar kan wel uit de wet worden afgeleid. De 'regeling zonder meer' is een overeenkomst aangaan op basis van de WGR, waarbij geen van de drie overige varianten in het leven is geroepen. In deze lichte regeling kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd. De 'regeling zonder meer' heeft de status van een bestuursakkoord, convenant of intentieverklaring.

Beoordelingskader

De vraag is nu welke vormgeving van de samenwerking de voorkeur heeft. Om deze vraag geobjectiveerd te kunnen beantwoorden is zicht op de consequenties van de verschillende keuzes nuttig.

De verschillende samenwerkingsmodellen hebben vanuit de optiek van de betrokken organisaties c.q. besturen verschillende consequenties. We kiezen de neutrale term 'consequenties'; de vraag of sprake is van een voordeel of een nadeel is vaak niet eenduidig te beantwoorden omdat dat afhangt van de visie op het takenpakket en de mate waarin daarop invloed moet worden uitgeoefend en de uitgangspositie van de betrokken organisatie.

We rubriceren de consequenties als volgt:

- politiek-bestuurlijke consequenties
- consequenties op het punt van de sturing
- organisatorische en personele consequenties
- financiële consequenties
- fiscale consequenties

In onderstaand overzicht hebben we de consequenties voor de huidige organisaties van een viertal rechtsvormen die voor de samenwerking gekozen kunnen worden beknopt weergegeven. Er is veel meer over te zeggen maar voor een eerste oriëntatie op de samenwerkingsvormen die gekozen kunnen worden, biedt dit overzicht denken we voldoende houvast.

	Centrumconstructie	Openbaar lichaam	Gemeenschappelijk orgaan	Bestuursovereenkomst
<i>Politiek-bestuurlijke</i>	- uitvoering overlaten (mandaat) aan ander bestuur	- zeggenschap integraal delen met anderen (overgedragen taak)	- zeggenschap delen met anderen beperkt tot bestuurlijke kant	- zeggenschap via contractafspraken regelen
<i>Sturing</i>	- prestaties vastleggen, monitoren en evalueren	- rol van eigenaar en opdrachtgever onderscheiden - via bestuur invloed op kaderstelling - prestaties vastleggen, monitoren en evalueren	- alleen in bestuurlijke zin streven naar eenheid van beleid en uitvoering	- prestaties vastleggen, monitoren en evalueren
<i>Organisatorische en personele</i>	- organisatie-onderdeel kan worden opgeheven - personeel kan over gaan en behoudt ambtelijke status maar kan andere rechtspositie krijgen	- organisatie-onderdeel kan worden opgeheven - personeel kan over gaan en behoudt ambtelijke status maar kan andere rechtspositie krijgen	- organisatie-onderdeel blijft bestaan - personeel blijft in dienst en behoudt ambtelijke status en eigen rechtspositie	- organisatie-onderdeel kan worden opgeheven, behoudens bij 1 - personeel kan over gaan naar uitvoeringsorganisatie

	Centrumconstructie	Openbaar lichaam	Gemeenschappelijk orgaan	Bestuursovereenkomst
<i>Financiële</i>	<ul style="list-style-type: none"> - organisatie betaalt een vergoeding op grond van afspraak - verdeling verantwoordelijkheid/aansprakelijkheid mede afhankelijk van vrijwaringsafspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - deelnemers dragen de kosten en blijven verantwoordelijk voor exploitatie(-tekorten) - in civielrechtelijke zin is GR zelf aansprakelijk 	iedere organisatie betaalt de eigen uitvoeringskosten en blijft zelf verantwoordelijk/aansprakelijk voor exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> - organisatie betaalt een vergoeding op grond van afspraak en is verantwoordelijk/aansprakelijk voor zover overeen gekomen
<i>Fiscale (nadere verkenning is nodig)</i>	BTW-plicht; voor gemeenten geen effect	geen BTW-plicht voor dienstverlening door GR aan deelnemers; omgekeerd wel	geen	BTW-plicht; voor gemeenten geen effect

Tussenconclusie

Op grond van de hiervoor beknopt weergegeven consequenties lijken het gemeenschappelijk orgaan en de bestuursovereenkomst geen goed bruikbare vormen. De eerste niet omdat er geen synergie en schaalvoordelen in de uitvoering worden gerealiseerd; er wordt alleen in bestuurlijke zin samengewerkt. Deze vorm leent zich meer voor beleidstaken en niet zo voor uitvoeringstaken. De bestuursovereenkomst voldoet niet vanwege het feit dat er geen taken kunnen worden gedelegeerd of gemandateerd. Dat betekent dat iedere organisatie zelf blijft beslissen over het opleggen van aanslagen en het innen ervan. Ook hier zal dus geen synergie of schaalvoordeel in de uitvoering ontstaan. Wat dan rest is de centrumconstructie en het openbaar lichaam.

Omstandigheden waarmee verder rekening moet worden gehouden

Om vervolgens te komen tot een keus tussen de centrumconstructie en het openbaar lichaam is relevant te kijken naar omstandigheden waarmee nu en in de nabije toekomst rekening moet worden gehouden.

Om te beginnen is de vraag cruciaal welke invloed de deelnemende organisaties zowel bestuurlijk als ambtelijk op de uitvoering van de belastingtaak willen houden en welke zeggenschap zij willen houden over het personeel dat die taken uitvoert. Bij een openbaar lichaam is op dit punt veel mogelijk. De betrokken organisaties vormen samen immers het bestuur en sturen de uitvoeringsorganisatie aan. Aan deze vorm is daarmee bestuurlijk commitment voor de samenwerking inherent en dat is juist ook een belangrijke kritische

succesfactor. Het bestuur van het samenwerkingsverband bestaat in deze vorm immers uit gekozen en/of benoemde bestuurders uit de deelnemende organisaties.

Wanneer gekozen wordt voor de centrumconstructie zal de invloed voor de niet-centrumorganisaties niet groot zijn. De uitvoering gebeurt dan onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de centrumorganisatie, waar de ambtenaren die de taak uitvoeren ook in dienst zijn, danwel gedetacheerd zijn. Hooguit kan er een functionele aansturing vanuit de andere organisaties plaats vinden, maar dan ontstaat er wel een situatie van dubbele aansturing. De vraag is of dat in de praktijk goed werkt. Wanneer het gedachtegoed van 'samenwerken' sterk is, vormt de centrumconstructie vaak een emotionele hobbel. Er wordt immers niet echt samengewerkt; eerder wordt een taak uitbesteed.

Wanneer gekozen wordt voor een contractrelatie zullen over en weer langjarige zekerheden geboden moeten worden, onder andere vanwege investeringen die gepleegd moeten worden, bijvoorbeeld in één nieuw softwaresysteem, en uniformering van werkprocessen. De vraag is dan hoe de aansturing van het personeel gebeurt en waar deze in dienst zijn/blijven. Hiervoor zal een vorm van een 'bevoegd gezag' gecreëerd moeten worden. De verhouding van dit 'bevoegd gezag' ten opzichte van de staande organisaties moet dan goed geregeld worden.

Tweede relevante omstandigheid is, dat in het 'Eindperspectief' gekozen wordt voor een groeipad dat per 1 januari 2009 moet eindigen in een integrale aanslagoplegging van gemeentelijke en waterschapbelastingen. Een samenwerkingsverband van publiekrechtelijke aard is vanaf dat moment een vereiste. Het gaat immers om de uitvoering van wettelijke taken.

Relevante derde factor in dit traject is dat verschillende soorten overheidsorganisaties samenwerking wensen en hun schaal, behoudens die van WSRL, redelijk goed vergelijkbaar is. Daarvoor leent de centrumconstructie zich niet zo. Het zal verder niet eenvoudig zijn om de gemeentelijke belastingtaak te laten uitvoeren door het waterschap of omgekeerd. We komen de centrumconstructie eigenlijk vooral tegen in een één op één situatie, waarbij sprake is van een gelijk overheidsorgaan en grote schaalverschillen. (vergelijk Ten Boer – Groningen).

Vierde relevante omstandigheid is, dat er in toenemende mate interesse vanuit andere gemeenten is om te gaan participeren in de samenwerking. Dat maakt het kiezen van een flexibel model, waarbij andere partijen relatief eenvoudig kunnen aanhaken, wenselijk. Op dit punt scoort het openbaar lichaam beter dan de centrumconstructie.

2.2 KEUZE

Alles afwegende lijkt het ons het beste te kiezen voor de rechtsvorm van een openbaar lichaam. In deze variant ontstaat een nieuw overheidslichaam met een eigen bestuur en rechtspersoonlijkheid. De gemeenten, AVRI en het waterschap kunnen, behoudens enkele uitzonderingen, alle taken en bevoegdheden van regeling en bestuur waarover zij zelf beschikken, overdragen aan dit nieuwe orgaan en ook het personeel kan over. Een openbaar lichaam brengt de samenwerkingsgedachte sterk tot uitdrukking. De wet is bovendien ingericht op het instellen van een openbaar lichaam.

Deze constructie:

- voldoet aan alle wettelijke voorwaarden

- garandeert een beleidsmatige invloed van individuele organisaties
- staat model voor de samenwerkingsgedachte
- heeft een duurzaam karakter
- geeft ‘body’ aan de samenwerking
- is toekomstvast omdat het aanhaken van eventuele nieuwe partners eenvoudig is
- voorkomt BTW-heffing over de aan de deelnemers geleverde diensten¹
- heeft zich elders bewezen.

Positie van AVRI

De positie van de AVRI vraagt in het kader van de te kiezen vormgeving van de samenwerking apart de aandacht. AVRI vormt onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland, die een brede taakstelling heeft en waaraan naast de gemeenten Culemborg, Lingewaal, Maasdriel en Tiel nog vijf andere gemeenten deelnemen. Participatie van een gemeenschappelijke regeling in een andere gemeenschappelijke regeling voor een deel van haar taken geeft een tamelijk ingewikkelde constructie. De vijf gemeenten van Regio Rivierenland die niet participeren in de belastingsamenwerking zullen de zekerheid willen dat zij –als deelnemer aan de Regio Rivierenland- niet mee verantwoordelijk worden voor die samenwerking en eventueel ontstane tekorten. De andere vier gemeenten zullen geen zeggenschap van de vijf niet aan de belastingsamenwerking deelnemende partners dulden als het gaat om die samenwerking. Omdat sterk gehecht wordt aan de samenwerkingsgedachte en daarin past dat ook de AVRI (formeel Regio Rivierenland) volwaardig deelnemer wordt in het op te richten Openbaar Lichaam is het voorstel de positie van de gemeenten die deelnemen in de Regio Rivierenland maar niet gaan deelnemen in het Openbaar Lichaam voor de belastingsamenwerking te zijner tijd nader te regelen. Dat is primair de verantwoordelijkheid van de GR Regio Rivierenland.

2.3 TOE- EN UITTREDING

In deze paragraaf gaan we in op de condities waaronder deelnemende partijen kunnen uitreden en nieuwe kunnen toetreden.

Borgen van continuïteit en uittreding

Duidelijk is dat in een samenwerking als de onderhavige, gezien de inspanningen die gedaan moeten worden om het tot stand te brengen, van vrijblijvendheid geen sprake kan zijn. Dat betekent dat langjarige afspraken gemaakt moeten worden. Dat past ook bij de geadviseerde samenwerkingsvorm in een Openbaar Lichaam, waarbij geclausuleerde uittreddebepalingen in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling opgenomen kunnen worden. In deze bepalingen zal worden vastgelegd onder welke omstandigheden en condities een deelnemer uit de Gemeenschappelijke Regeling kan treden. Vaak is daaraan een opzegtermijn verbonden en geldt een schadebepaling. Bij het opstellen van de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling kan dit verder uitgewerkt worden.

¹ Over het omgekeerde verkeer is wel BTW verschuldigd.

Toetreding nadat het samenwerkingsverband is opgericht

De ambitie is om –op termijn– het samenwerkingsverband te verbreden naar meer gemeenten. Voor gemeenten die op het moment dat het samenwerkingsverband reeds functioneert willen toetreden, worden condities aan participatie in het samenwerkingsverband gesteld. Vooropgesteld wordt, dat het moet gaan om gemeenten die binnen het werkingsgebied van WSRL liggen. Dat levert immers de meeste synergievoordelen op. Verder is van belang dat de in te brengen belastingafdeling ‘op orde’ is en moeten er goede afspraken gemaakt kunnen worden over zaken al onderhanden werk, stand van de debiteuren, ed.

Als volgende instapmogelijkheid geldt telkens 1 januari van enig kalenderjaar, te beginnen met 1 januari 2009, met inachtneming van een voorbereidingstermijn van zes maanden. Deze periode van zes maanden is nodig om de ‘invlechting’ te kunnen voorbereiden. Bovendien is instappen aan het begin van het kalenderjaar logisch gezien de begrotingscyclus en de financiële verantwoording per jaar.

Toetreding van andere gemeenten heeft ontegenzeggelijk consequenties voor het dan functionerende samenwerkingsverband. Er komen immers taken bij en afhankelijk van de omvang ervan kan formatie-uitbreiding en/of aanpassing van de ICT-voorziening of huisvesting nodig zijn. De impact van toetreding van andere gemeenten tot het samenwerkingsverband zal vooral worden bepaald door de aard en de omvang van de taak die over komt. Zo heeft een eventuele integrale toetreding van de gemeente Nijmegen een geheel andere impact voor het samenwerkingsverband dan het verzoek van een kleinere gemeente om de kwijtschelding te verzorgen. De impact zal dus van geval tot geval verschillen en leidt dus ook tot situationeel bepaalde aanpassingen van de uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband.

Om toetreding van andere gemeenten op een later moment voor het samenwerkingsverband haalbaar en beheersbaar te houden en te voorkomen dat er kort na de start meteen een bestuurlijke of ambtelijke reorganisatie nodig is, verdient het wel aanbeveling aan deze toetreding strikte spelregels te verbinden. In onderstaand overzicht wordt de te hanteren strategie van instappen op een later moment uitgewerkt, waarbij tevens wordt aangegeven wat het effect ervan is voor de nu participerende organisaties. Deze strategie is geldig ongeacht het moment van latere toetreding en kan na accordering door de besturen van de nu bij het onderzoek betrokken partijen bekend worden gemaakt aan partijen die belangstelling hebben getoond voor deelname aan het samenwerkingsverband.

ASPECT	STRATEGIE	EFFECT NU STARTENDE ORGANISATIES
Visie, missie, manier van werken	Moet onderschreven worden	Geen
Rechtsvorm en besturingsconcept	Moet onderschreven worden	Geen
Zeggenschapsverhouding	Gemaakte keuzes moeten geaccepteerd worden	Machtsbalans ondergaat (partieel) wijziging
Verdeelsleutels organisatiekosten en risico's	Moeten aanvaard worden	Leidt tot (partiële) daling aandeel huidige organisaties
Buffervermogen (als dat er komt)	Er moet de bereidheid zijn evenredig deel op te brengen	Verstevigt dit vermogen (enigszins)
Op basis van begroting vastgestelde bijdrage per deelnemer	Moet aanvaard worden	Vergroot de inkomsten en leidt tot betere dekking op de overhead
Organisatiestructuur	Moet geaccepteerd worden	Geen
Formatieomvang	Normstelling moet geaccepteerd worden	Formatie en daarmee de kosten stijgen (partieel)
Personele plaatsing	Worden separaat afspraken over gemaakt	Hangen af van de te maken afspraken
Transitiekosten (materieel/personeel)	Komen voor rekening van de toetredende gemeente	Geen
Projectkosten	Komen voor rekening van de toetredende gemeente	Geen
Standplaats	Moet geaccepteerd worden	Geen

Handelwijze ten aanzien van nu reeds geïnteresseerde gemeenten

Zoals hiervoor opgemerkt zijn er nu reeds gemeenten geïnteresseerd in deelname aan het te vormen samenwerkingsverband. Hiervoor is de keus gemaakt om het samenwerkingsverband medio 2007 door de zes bij het onderzoek betrokken organisaties te laten oprichten. Deze keus betekent, dat verzoeken om toetreding tot het samenwerkingsverband die er nu al zijn, in dit stadium niet worden gehonoreerd. Uiteraard worden bestaande dienstverleningsafspraken op contractbasis met andere organisaties (vooral WSRL heeft die) gerespecteerd c.q. door het samenwerkingsverband overgenomen. Per 1 januari 2009 is toetreding van andere gemeenten mogelijk, mits zij het verzoek om toetreding uiterlijk 1 juli 2008 hebben ingediend.

2.4 BELEIDSVRIJHEDEN

We hebben ons als stuurgroep bij behandeling van de businesscase uitgesproken over de vraag welke taken op het gebied van de heffing en invordering van belastingen over gaan naar het nieuwe samenwerkingsverband en in welke volgorde en met welk tempo dat gebeurt. We nemen voor dit moment aan dat de besturen deze uitspraken, die vastgelegd zijn

in het document ‘eindperspectief samenwerking belastingheffing Rivierenland’, november 2005 (bijlage 1) te zijner tijd volgen.

De te kiezen juridische vormgeving van de samenwerking heeft een relatie met het vraagstuk van de beleidsvrijheden. Naar mate de samenwerking meer wordt geïnstitutionaliseerd en er een samenwerkingsverband komt dat beschikt over een gezamenlijk samengesteld bestuur, zullen er meer beleidsaspecten aan het samenwerkingsverband kunnen worden overgelaten dan wanneer er bijvoorbeeld sprake is operationele samenwerking op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst of een centrumconstructie. Er is dan immers publieke controle gewaarborgd.

Nu qua model gekozen is voor het Openbaar Lichaam kunnen verschillende bevoegdheden prima aan het samenwerkingsverband worden overgedragen. Dat is aantrekkelijk want door beleid te harmoniseren zullen er in de samenwerking (meer) efficiencyvoordelen ontstaan. Het feit, dat verschillende soorten publieke organisaties met ieder een eigen belastingdoel in het samenwerkingsverband gaan participeren stelt evenwel grenzen aan de mogelijkheden die er zijn om tot beleidsharmonisatie en een eenduidige wijze van uitvoering te komen. Op een aantal terreinen zal beleid of werkwijze niet geharmoniseerd (kunnen) worden. Ofwel omdat sprake is van verschillende soorten belastingheffingen (bijv. OZB, WVO bedrijven en afvalstoffen) danwel omdat dit te zeer zou raken aan de beleidsvrijheid van de afzonderlijke partijen in het samenwerkingsverband (tarieven OZB van de verschillende gemeenten bijvoorbeeld).

De vraag is daarmee relevant op welke terreinen harmonisatie van beleid en uitvoering wel mogelijk is. Uitgangspunt zou moeten zijn dat bij de beantwoording van deze vraag objectieve criteria worden gehanteerd. Beleid van partijen ligt vast in verordeningen en beleidsregels. Verordeningen en beleidsregels worden op grond van de wet vastgesteld door hetzij het Algemeen Bestuur, (WSRL en Regio Rivierenland) of de gemeenteraad (gemeenten), hetzij het Dagelijks Bestuur (WSRL en Regio Rivierenland) of het College van B&W (gemeenten). Daarnaast bestaan er niet gepubliceerde interne richtlijnen en is er ongeschreven beleid. Deze worden in de regel niet of nauwelijks voorgelegd aan de hiervoor genoemde bestuursorganen.

Als uitgangspunt is aanvankelijk gekozen, dat beleidsaspecten die vastgesteld worden door het Algemeen Bestuur van het waterschap of Regio Rivierenland, danwel de raad van een gemeente blijven behoren tot de beleidsvrijheid van de afzonderlijke organisaties en daarmee ook in de toekomst door de afzonderlijke AB'en en gemeenteraden worden vastgesteld. Concreet gaat het dan om de tarieven, de kostentoedeling en classificatie, de betaaltermijnen, kwijtschelding en procedures van bezwaar en beroep. Daarbij is vastgesteld, dat een uitzondering kan worden gemaakt voor onderdelen waarop er materieel geen verschillen in beleid zijn, danwel harmonisatie toch wenselijk is vanuit de wens alle belastingen te zijner tijd via één aanslag op te leggen. De interne richtlijnen en ongeschreven regels kunnen in beginsel in alle gevallen door het samenwerkingsverband worden vastgesteld. De mogelijkheden tot harmonisatie op grond van geringe beleidsverschillen is nagegaan² en blijkt het geval te zijn op de aspecten betaaltermijnen, kwijtschelding en procedures van bezwaar en beroep. Voor wat betreft de betaaltermijnen, kwijtschelding en procedures van bezwaar en beroep wordt derhalve harmonisatie voorgesteld waarbij de volgende uitgangspunten leidend zijn:

² Zie voor de inventarisatie bijlage 2

- Zo min mogelijk verandering voor de burger, waarbij de verandering de positie van de burger zo mogelijk niet verslechtert;
- Zorgdragen voor voldoende liquiditeiten voor het samenwerkingsverband.

Op basis van deze uitgangspunten wordt het volgende voorgesteld.

Betaaltermijnen

Gemeenten

De vervaltermijnen voor de Onroerend Zaakbelasting (OZB), Rioolrecht, Hondenbelasting en Afvalstoffenheffing lopen voor de verschillende gemeenten uiteen van één maand na dagtekening tot drie maanden daarna.

De keus tussen een vervaltermijn van één, twee of drie maanden heeft enerzijds te maken met de kosten van inning, anderzijds met het betaalgedrag van de belastingbetaler. Meerdere betaalverwerkingen moeten draaien is duurder dan één. Maar wanneer de mogelijkheid om in twee of drie termijnen te betalen vanwege de hoogte van de aanslag tot een hoger percentage betalingen in eerste aanleg leidt, bespaart dat weer op incassokosten en eventueel deurwaarderskosten. Er zijn geen ervaringscijfers beschikbaar, waarop een keus tussen beide varianten gemotiveerd kan worden; dat moet dus gebeuren op basis van verwachtingen.

Ten behoeve van eenduidigheid en inningskans enerzijds en kostenvoordeel anderzijds is het voorstel de vervaltermijnen voor deze gemeentelijke belastingen te stellen op twee maanden, waarbij de eerste termijn van twee vervalt op de laatste dag van de maand volgend op de maand die in het aanslagbiljet vermeldt staat en de tweede termijn twee maanden later.

WSRL en AVRI

De termijnen die WSRL en het AVRI hanteren verschillen eveneens van elkaar. AVRI hanteert een termijn die vervalt op de laatste dag van de maand volgend op de maand van de dagtekening. In de praktijk verschilt deze termijn zodoende steeds, afhankelijk van de dagtekening. WSRL hanteert een vervaltermijn van twee maanden na dagtekening.

Het voorstel voor conforme vervaltermijnen van de gemeentelijke belastingen indachtig luidt het voorstel ook voor de WVO particulieren, de Omslag gebouwd/ongebouwd en de Ingezetenenomslag als volgt: 2 termijnen, waarvan de eerste termijn vervalt op de laatste dag van de maand volgend op de maand die in de dagtekening van het aanslagbiljet staat vermeld en de tweede twee maanden daarna.

Automatische incasso

Alle partijen maken gebruik van automatische incasso. De belastingplichtige heeft steeds recht in meer termijnen te betalen indien machtiging tot gebruik van een automatisch incasso wordt afgegeven. De huidige termijnen luiden als volgt: 10 (WSRL), 10 (AVRI), 10 (Tiel), 9 (Lingewaal), 8 (Culemborg), 8 (Maasdriel). Daarbij kunnen de termijnen tussen de opeenvolgende betalingen voor de verschillende belastingen uiteen lopen.

Het voorstel is om één termijn te hanteren die voor alle soorten belastingen van alle partijen geldt. Uit oogpunt van kostenbeheersing is het voorstel het aantal termijnen voor auto-

matische incasso op 8 te stellen. Bij deze frequentie ontstaat er ook geen overloop van de belastingplicht van jaar t naar jaar t+1, hetgeen onduidelijkheid voor de belastingbetaler zou kunnen opleveren.

Kwijtschelding

Op dit onderdeel kan het de bestaande beleid van de verschillende partijen om uit te gaan van een kwijtscheldingsnorm van 100 % gecontinueerd worden.

Bezwaar en beroep

Op het gebied van termijnen is de Algemene Wet Bestuursrecht leidend. De termijnen die de Algemene Wet Bestuursrecht geeft voor het indienen van bezwaar of beroep bedraagt zes weken (artikel 6:7 Awb). Dit is een vaststaande termijn die voor alle partijen geldt. Er gelden ook vaststaande termijnen om te beslissen (art. 7:10 en 8:66 Awb). Het voorstel is de heffingsambtenaar de bezwaren af te laten handelen aan de hand van de geldende bepalingen uit de Algemene Wet Bestuursrecht. Hiermee wordt het huidige praktijk gecontinueerd.

3. PERSONELE ASPECTEN

Voor een beoordeling van de personele aspecten van de voorgenomen samenwerking op het terrein van de heffing en inning van belastingen tussen het waterschap, meerdere gemeenten en het Openbaar Lichaam Regio Rivierenland (in casu de AVRI) is nogal van belang in welke rechtsvorm de samenwerking gegoten wordt. In hoofdstuk 2 wordt uitgegaan van een publiekrechtelijke rechtsvorm. Op dit uitgangspunt wordt in dit hoofdstuk voortgeborduurd. We behandelen achtereenvolgens de volgende personele aspecten:

- status van de medewerker en rechtspositie
- werkgelegenheid
- sociaal plan en plaatsingsprocedure
- medezeggenschap

Het betreft een behandeling op hoofdlijnen en gaat over de eindsituatie, waarin de samenwerking de rechtsvorm van een Gemeenschappelijke Regeling heeft.

Na besluitvorming over de samenwerking zullen diverse onderdelen, onder andere de onderdelen die nauw verband houden met de organisatie-inrichting, nader uitgewerkt worden. De bedoeling van dit hoofdstuk is vooral het personeel en de vertegenwoordigingen ervan (GO's en OR-en) inzicht te bieden in de personele consequenties om zo te voorkomen dat er op dit onderdeel sprake zou zijn van een 'black box'.

3.1 STATUS EN RECHTSPOSITIE

In hoofdstuk 2 is het voorstel opgenomen om de samenwerking in de vorm van een Openbaar Lichaam gestalte te geven. Door de samenwerking in een publiekrechtelijke vorm te organiseren, behoudt het personeel dat is belast met de belastingheffing en -inning de ambtelijke status en blijft het deelnemer in het ABP. Dat beschouwen we als een belangrijk element om recht te doen aan de belangen van het personeel.

Uit deze constatering volgt dat een rechtspositie gekozen moet worden. Op dit moment is op een deel van de betrokken medewerkers de CAR/UWO van toepassing (gemeenten en AVRI als onderdeel van de Regio Rivierenland) en op een ander deel de SAW (waterschap). Beide regelingen zijn van kwalitatief goed niveau. Er zijn geen principiële overwegingen om voor één van beide regelingen te kiezen, hooguit pragmatische, in termen van het aantal betrokken personeelsleden, om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. Op basis van de pakketvergelijkend onderzoek wordt voorgesteld te kiezen voor de CAO van de sector Waterschappen. De beide CAO's zijn van kwalitatief goed niveau en ontlopen elkaar inhoudelijk weinig. Gezien het feit dat het merendeel van de medewerkers die betrokken zijn bij de belastingsamenwerking nu reeds vallen onder de SAW en het in de bedoeling ligt dat WSRL vooralsnog (onder andere) de P-functie voor het samenwerkingsverband uitvoert lijkt ons het volgen van de SAW als CAO voor het samenwerkingsverband een verantwoorde keus. Uiteraard wordt in de volgende fase van het proces aandacht besteed aan de noodzakelijke harmonisatieafspraken van CAR/UWO naar SAW.

3.2 WERKGELEGENHEID

Uit de businesscase blijkt dat het samenwerkingsverband kan volstaan met een geringere formatieomvang dan de optelsom van de formaties van organisaties die gaan samenwerken (dit geldt niet op alle deelgebieden, met name WOZ/waarderen). Er is dus sprake van een teveel aan formatie en mogelijk dus ook een teveel aan medewerkers. Daarmee zijn de consequenties van samenwerking voor de werkgelegenheid altijd een gevoelig punt. Vanuit goed werkgeverschap wordt er voor gekozen op dit punt op voorhand duidelijkheid te verschaffen; er geldt een werkgelegenheidsgarantie.

Tegelijkertijd geldt als uitgangspunt dat geoptimaliseerd wordt op het niveau van het samenwerkingsverband. Dat betekent dat alleen die formatie in het samenwerkingsverband wordt gevuld die nodig is om het proces van heffing en inning van belastingen uit te voeren. In praktische zin betekent dit dat het teveel aan personeel achter blijft bij de 'moederorganisaties', die zich gezamenlijk verantwoordelijk weten voor het oplossen van dit vraagstuk. Wat de omvang ervan zal zijn is nu alleen nog op papier vast te stellen. Gericht vacaturebeleid en natuurlijk verloop in de aanloop naar de samenwerking kunnen de omvang van de boventaligheid nog behoorlijk mitigeren.

De voorwaarden die aan de werkgelegenheidsgarantie worden verbonden, worden uitgewerkt in het kader van de totstandkoming van het sociaal plan. Het uitgangspunt daarbij zal zijn: 'van werk naar werk'. Dit uitgangspunt zal worden geoperationaliseerd in de vorm van een wederzijdse inspanningsverplichting van werkgever en medewerker om in geval van boventaligheid op zoek te gaan naar werk, binnen of buiten de eigen organisatie.

3.3 SOCIAAL PLAN EN PLAATSINGSPROCEDURE

Verschillende organisaties hebben een vigerend sociaal plan of sociaal statuut, maar deze zijn voor het samenwerkingsproces niet bruikbaar. Het gaat hier om een samenwerking tussen meerdere werkgevers, waarbij (een deel van) het personeel in een nieuwe organisatie wordt ondergebracht. Ten behoeve daarvan moet een nieuw sociaal plan worden afgesloten met de vakbonden. In dit sociaal plan worden de plaatsingsprocedure, garantieafspraken en flankerende beleidsmaatregelen rondom herplaatsing en wijziging van standplaats, uitgaande van Tiel als standplaats voor het samenwerkingsverband, uitgewerkt. Voor het overleg over dit sociaal plan wordt een zogenoemd Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) ingesteld, waarin werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers vanuit de aan de samenwerking deelnemende organisaties participeren. De grondslag voor dit overleg vormt een door de besturen vast te stellen regeling. Dit BGO wordt ingesteld nadat de besturen het principebesluit hebben genomen om te gaan samenwerken. Dan is immers pas duidelijk welke organisaties in de samenwerking participeren.

Plaatsingsprocedure

De exacte invulling van de plaatsingsprocedure komt aan de orde in het overleg over het sociaal plan, maar we beschrijven hier alvast de hoofdlijnen. Omdat het uitgangspunt is dat er een nieuwe organisatie tot stand wordt gebracht ligt het voor de hand uit te gaan van gelijktijdige in- en externe werving voor de directeursfunctie en overige managementfuncties. Voor de primaire belastingfuncties is een interne plaatsingsprocedure de voor de hand liggende methode. In die procedure moet gezocht worden naar een goed evenwicht tussen enerzijds de verplichting voor de medewerker om het werk te volgen naar de nieuwe orga-

nisatie en anderzijds het beginsel ‘kwaliteit voorop’. Ten aanzien van de indirecte functies in de sfeer van de staf- en ondersteuning ligt een –primair interne- werving- en selectiemethode weer meer voor de hand. In dit domein is op dit moment namelijk geen enkele medewerker aan te wijzen die fulltime met de ondersteuning van de belastingtaak en -medewerkers belast is en als functievoller aangemerkt kan worden. Daarbij is de aanname dat de ondersteunende functies binnen het samenwerkingsverband worden ingevuld. Wanneer voor het oprichten van een nieuwe organisatie wordt gekozen is ook denkbaar dat –een deel van- deze functies wordt ingekocht bij een van de deelnemende organisaties of elders. De overweging hiervoor is vaak te focussen op de primaire taakuitvoering en kwetsbaarheden in de staf- en ondersteunende sfeer zoveel mogelijk te vermijden. We stellen op dit punt voor de tot nu toe wat impliciet gebleven aanname dat de staf- en ondersteunende functies door de samenwerkingsorganisatie betrokken worden van WSRL, thans te expliciteren, aannemende dat hierover te zijner tijd goede afspraken (prijs-kwaliteit) te maken zijn.

Om de plaatsingsuitkomsten voor de primaire belastingfuncties te optimaliseren stellen we voor om daarvoor geen plaatsingscontingentering ‘aan de voorkant’ te hanteren. Dat betekent dat niet op voorhand het aantal per deelnemende organisatie te plaatsen belastingmedewerkers wordt gelimiteerd. Dat zou ook een complicatie vormen in het plaatsingsproces als kwaliteit en een goede match het uitgangspunt vormen. Dit aantal wordt wel vastgesteld maar dat heeft alleen in financiële zin betekenis. Dat maakt het namelijk mogelijk om onevenwichtigheden in de plaatsingsuitkomst tussen de betrokken organisaties financieel te verrekenen. Van een onevenwichtigheid is dan sprake als een bepaalde organisatie meer of minder belastingmedewerkers geplaatst ziet, dan op grond van het vooraf toegewezen contingent zou moeten. Deze verrekening vindt tussen de organisaties plaats en heeft geen gevolgen voor de medewerker die geplaatst is. We komen hier in §4.4.2 op terug.

3.4 MEDEZEGGENSCHAP

De vormgeving van de medezeggenschap in het samenwerkingsverband wordt bepaald door de samenwerkingsvorm die gekozen wordt. Uitgangspunt is dat er een Openbaar Lichaam tot stand wordt gebracht. Deze zal afhankelijk van de personeelsomvang, een eigen OR (50+) of personeelsvertegenwoordiging (10 – 50) hebben. De beslissing hiervan kan op een later moment in samenspraak met het dan functionerende medezeggenschapsorgaan genomen worden.

Naast de hiervoor uitgewerkte oplossing voor de medezeggenschap in de fase dat het samenwerkingsverband functioneert, speelt het vraagstuk van de inrichting van de medezeggenschap in de transitiefase. Uiteindelijk is het aan de Ondernemingsraden zelf om hierover een besluit te nemen, maar omdat hier ook een werkgeversbelang in het geding is gaan we er toch kort op in.

Uitgangspunt is dat het adviestraject over de samenwerkingsplannen (dit rapport) met de afzonderlijke OR-en wordt gedaan. Dat is immers nog een zaak van iedere WOR-bestuurder met zijn eigen Ondernemingsraad. Wanneer het go-besluit eenmaal genomen is werkt het over het algemeen goed om naast de zeggenschap ook de medezeggenschap te bundelen. Daarvoor zijn verschillende vormen denkbaar. Belangrijk is dat er een overlegplatform komt tussen de (WOR-)bestuurder(s) en een tijdelijke medezeggenschapsorgaan en dat dit tijdelijke medezeggenschapsorgaan wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de belastingmedewerkers die bij de samenwerking betrokken raken. Daarbij zou de afspraak

moeten gelden dat dit orgaan, met uitsluiting van de individuele OR-en, bevoegd is te adviseren over de verdere inrichting van de samenwerking. Een dergelijke aanpak kan straks het best worden geformaliseerd in de vorm van een convenant of regeling. Zo ontstaat er transparantie in de bevoegdheidsverdeling en worden competentiediscussies voorkomen.

4. FINANCIËN

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële aspecten van het voorgenomen samenwerkingsverband. Allereerst beschrijven we de uitgangspunten die gehanteerd zijn. Daarna gaan we in op de periodieke (exploitatie)kosten, de eenmalige (transitie)kosten en de sleutels die gehanteerd worden om deze kosten over de deelnemende organisaties te verdelen.

4.1 UITGANGSPUNTEN

De omvang van het werkpakket is de belangrijkste beïnvloedende factor voor de exploitatiekosten. Daarom zijn hiervoor niet de gegevens uit de –ook tamelijk gedateerde- businesscase gebruikt, maar zijn de aantallen aanslagen, aanslagregels en objecten opnieuw geïnventariseerd. Dit leidt tot het volgende totaaloverzicht:

Aantal aanslagbiljetten	2008	2009	2010	2011
AVRI	81.865	82.192	82.521	82.851
WSRL	557.500	560.250	562.950	565.650
Culemborg	10.712	10.862	11.012	11.162
Lingewaal	4.900	4.925	4.950	4.975
Maasdriel	10.874	10.925	10.976	11.027
Tiel	17.500	17.600	17.700	17.800
Totaal	683.351	686.754	690.109	693.465
Aantal aanslagregels	2008	2009	2010	2011
AVRI	81.865	82.192	82.521	82.851
WSRL	1.888.500	1.897.700	1.906.850	1.917.000
Culemborg	27.204	27.429	27.654	28.104
Lingewaal	15.200	15.300	15.400	15.500
Maasdriel	31.745	31.949	32.153	32.357
Tiel	68.000	68.250	68.500	68.750
Totaal	2.112.514	2.122.820	2.133.078	2.144.562
Aantal objecten	2008	2009	2010	2011
AVRI	81.865	82.192	82.521	82.851
WSRL	480.000	482.400	484.800	487.200
Culemborg	13.851	14.051	14.251	14.451
Lingewaal	4.650	4.675	4.700	4.725
Maasdriel	10.260	10.311	10.362	10.413
Tiel	19.000	19.300	19.600	20.000
Totaal gemeenten	47.761	48.337	48.913	49.589
Totaal	609.626	612.929	616.234	619.640

Andere uitgangspunten die door de projectgroep zijn gebruikt, zijn opgenomen als toelichting bij de exploitatiebegroting.

4.2 FORMATIE

Op basis van de businesscase en de specifieke personeelsformatie bij WSRL en de gemeente Tiel is door de projectgroep een fictieve formatie opgesteld. In de implementatiefase zal de personeelsformatie verder moeten worden uitgewerkt en zullen functies moeten worden beschreven en gewaardeerd. Voor de exploitatiebegroting op totaalniveau lijkt onderstaande opstelling nu voldoende betrouwbaar.

Formatie	2008	2009	2010	2011	2012
Directie + ondersteuning	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
Bestandsbeheer	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
Heffen	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50
Invorderen	18,00	15,00	14,00	14,00	14,00
Waarderen	10,00	10,00	9,00	9,00	9,00
<i>Flexibel: 1 directie/ondersteuning, 2 waarderen</i>	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Totaal	54,00	51,00	49,00	49,00	49,00

De daling in de formatie na 2008 wordt veroorzaakt door de gecombineerde aanslag vanaf begin 2009, de overgang naar een geïntegreerd ICT-pakket per diezelfde datum en de optimalisatie in het WOZ-proces in 2010.

In de formatie directie + ondersteuning is 0,5 fte beleidsmedewerker opgenomen om ondersteunende activiteiten voor de deelnemers uit te kunnen voeren. De verwachting is namelijk dat de deelnemers met de overdracht van taken en personeel naar het samenwerkingsverband expertise op dit terrein zullen kwijt raken.

Vanwege nog bestaande onzekerheden over de exacte omvang van het benodigd management (mede afhankelijk van de gekozen organisatievorm) en gebrek aan ervaringscijfers over de capaciteit die nodig is als de WOZ-waardering jaarlijks uitgevoerd moet worden is ervoor gekozen in de formatieomvang een flexibel deel op te nemen van 3,5 fte. Gaandeweg het vervolgproces ontstaat meer inzicht in beide aspecten en kunnen hierover verdere beslissingen genomen worden. Omdat de kosten toegerekend worden naar de drie hoofdactiviteiten is wel een verbijzondering van deze 3,5 fte naar de resp. hoofdactiviteiten nodig. Deze toerekening is in bovenstaand overzicht opgenomen.

Tenslotte wordt nog opgemerkt dat de hierboven genoemde formatie gericht is op een stabiele uitgangspositie. In het transitiebudget worden kosten voor tijdelijke formatie opgenomen om deze stabiele situatie te bereiken.

4.3 EXPLOITATIEKOSTEN

Op basis van de hierboven beschreven uitgangspunten is een exploitatiebegroting opgesteld voor de eerste jaren van het samenwerkingsverband. In bijlage 3 zijn de onderliggende specificaties van de belangrijkste kostensoorten opgenomen.

Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012
Totaal personeelskosten	2.945	2.886	2.858	2.924	2.997
Huisvestingskosten	350	350	350	350	350
Kapitaallasten	225	225	225	225	225
Automatiseringskosten	310	250	250	250	250
Gegevensaanlevering derden	272	276	282	285	292
Ov kosten heffen en invorderen	479	435	443	449	457
Externe communicatie	25	25	25	25	25
Totaal algemene kosten	70	70	60	60	60
Ondersteuning	575	584	592	600	608
Onvoorzien (1% vd kosten)	53	51	51	52	53
BTW	-	-	-	-	-
Totaal lasten	5.304	5.152	5.135	5.219	5.317

Personeelskosten

De personeelskosten zijn gebaseerd op de in §4.2 beschreven formatie en de CAO-waterschappen (SAW). De keuze voor deze CAO volgt uit de pakketvergelijking tussen gemeenten en waterschappen, zoals beschreven in §3.1. Het percentage sociale lasten is 19,36% (conform WSRL). Voor de salarisstijging is uitgegaan van 2,5% per jaar.

Huisvestingskosten

Uitgangspunt is dat het samenwerkingsverband wordt gehuisvest in het nieuwe pand van WSRL in Tiel en dat in totaal 525 m² benodigd is. De berekening is gebaseerd op de door WSRL gecalculerde kosten van de nieuwbouw.

Kapitaallasten

Dit zijn de investeringen in het kader van automatisering die in 5 jaar zullen worden afgeschreven. Op basis van ervaringscijfers is hier vooralsnog uitgegaan van een investering van €1 miljoen en een rentepercentage van 4,5%. Bij deze inschatting is rekening gehouden met een groot aantal deelnemers die straks participeren in het door het Waterschapshuis ontwikkelde belastingpakket, ergo er schaalvoordelen optreden (zie §5.3). Daarnaast is er van uitgegaan dat de projectkosten voor de implementatie van deze software geactiveerd worden en dus onderdeel zijn van deze post. In 2008 is sprake van een reservering, vanaf 2009 is sprake van afschrijvingen.

Automatiseringskosten

Dit zijn de kosten voor de licenties van in gebruik zijnde applicaties. Deze kosten zijn gebaseerd op de opgave van WSRL en een extrapolatie van de gegevens van de gemeente Culemborg. Vanaf 2009 wordt uitgegaan van een geïntegreerd systeem, waardoor de kosten kunnen dalen.

Gegevensaanlevering derden

Door het samenwerkingsverband hoeven de gegevens nog maar één keer opgevraagd te

worden bij Kadaster, Kamer van Koophandel etc. Opgenomen zijn daarom alleen de kosten van WSRL.

De gemeenten krijgen een bijdrage in deze kosten van zowel de rijksbelastingdienst (45%) als het waterschap (10%). Deze inkomsten zijn **niet** opgenomen in bijgaande overzichten.

Overige kosten heffen & invorderen

Dit zijn frankeerkosten, drukwerk, kosten bijsluiter en bankkosten. De effecten van de gecombineerde aanslag vanaf 2009 zijn meegenomen.

Ondersteuning

Het betreft hier de kosten voor bij WSRL in te kopen personeelszaken, informatie & automatisering (inclusief werkplekken), facilitaire zaken, financiën & control. De omvang van de kosten is gebaseerd op een onderzoek van WSRL naar de optimalisatie van de ondersteunende functies op basis van een benchmark.

BTW

De dienstverlening van het samenwerkingsverband aan de deelnemende organisaties is vrijgesteld van BTW op grond van artikel 11.1.1.U van de wet op de Omzetbelasting.

Het samenwerkingsverband krijgt wel zelf BTW in rekening gebracht voor de aan haar geleverde goederen en diensten. Deze BTW kan worden doorgeschoven naar de deelnemende gemeenten en komt bij de gemeenten in aanmerking voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds. Uitgangspunt daarbij is dat het samenwerkingsverband alleen die BTW doorschuift die bij de betrokken gemeenten voor compensatie in aanmerking zou komen indien die gemeenten de desbetreffende activiteiten zélf zouden hebben verricht (en de BTW terzake dus rechtstreeks aan hen in rekening zou zijn gebracht).

Omdat in bovenstaande exploitatiebegroting de ingekochte goederen en diensten inclusief BTW zijn opgenomen, is een verlaging van de bijdrage van gemeenten in potentie mogelijk.

4.4 TRANSITIEKOSTEN

De transitiekosten zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de verandering van de huidige situatie naar de toekomstige situatie te kunnen maken. We onderscheiden daarbij drie verschillende typen kosten:

- Desintegratiekosten
Het betreft dan de kosten die doorlopen voor de “latende” organisaties nadat de belastingtaken zijn overgedragen.
- Fricatiekosten
Dit zijn de kosten van boventallig personeel, de kosten die ontstaan door plaatsingsfricties en de kosten voor een sociaal plan.
- Proceskosten
Het betreft dan de kosten die gemaakt worden in aanloop naar de nieuwe organisatie, bijv. voor de inhuur van externe adviseurs en voor de selectie van een nieuwe ICT-infrastructuur.

In de startconferentie, voorafgaand aan dit besluitvormingsonderzoek, is afgesproken dat transitiekosten van de “latende” organisaties in principe door hen zelf worden gedragen,

met als mogelijke uitzondering de kosten van personeel en van versneld af te schrijven software.

4.4.1 Desintegratiekosten

De kosten voor versneld af te schrijven software zijn beperkt. De gebruikte applicaties binnen gemeenten worden ten dele ook voor andere doeleinden gebruikt. Er wordt dan ook van uitgegaan dat er geen aanleiding is gebruik te maken van genoemde “uitzonderingsclausule”. Dat betekent dat er geen onderlinge verrekening van deze kosten plaats vindt.

4.4.2 Fricatiekosten

Wanneer het gaat om de frictiekosten die te maken hebben met het personeel onderscheiden we verschillende posten.

Formatieverschillen huidige situatie en nieuwe situatie op directe functies

Een belangrijk uitgangspunt voor de belastingsamenwerking is dat er efficiënter gewerkt gaat worden dan tot op heden, in relatief kleine belastingafdelingen mogelijk was. Deze efficiencywinst komt zoals we in §4.2 hebben gezien onder andere tot uiting komen in het feit dat er met minder formatie voor de primaire taakuitvoering hetzelfde aantal aanslagen opgelegd gaat worden. Voor de staf- en ondersteunende taken volgen we hoofdstuk 3 een andere redenering. Hieruit kunnen geen formatieverschillen ontstaan, maar er ontstaat bij de gemeenten en AVRI mogelijk wel boventalligheid, omdat een deel van de taken en bijbehorende formatie waarvoor de staf- en ondersteunende taken worden verricht, wegvallen. Bij WSRL ontstaat het tegenovergestelde effect. Daar zal sprake zijn van een uitbreiding van de staf- en ondersteunende functie, wanneer diensten aan de belastingsamenwerking worden verleend.

We richten ons in deze paragraaf op de formatie die nodig is voor de primaire taakuitvoering; de secundaire formatiebehoefte komt later in deze paragraaf aan de orde.

Het lijkt reëel een teveel aan formatie van een deelnemer (de huidige formatie ligt boven de norm voor de belastingsamenwerking) te beschouwen als een probleem van die deelnemer. De vraag is dan op welke manier we het formatieverschil tussen de huidige situaties en de toekomstige situatie, het beste kunnen bepalen.

We stellen voor dit als volgt aan te pakken:

- a. Bepaal de formatieomvang van belastingen in ieder van de deelnemende organisaties.
- b. Bepaal de formatieomvang van het samenwerkingsverband.
- c. Bepaal aan de hand van de gekozen verdeelsleutel, het contingent fte's dat door iedere organisatie vanuit het betrokken directe personeelsbestand gevuld kan worden in de nieuwe organisatie (de optelsom van deze contingenten vormt weer de formatieomvang van de nieuwe organisatie).
- d. Door van a) nml. de huidige formatieomvang, c) nml. het contingent voor de nieuwe organisatie, af te trekken kan iedere organisatie haar eigen verschil tussen de huidige formatie en het aandeel in de nieuwe formatie bepalen. De facto valt dit verschil aan te merken als boventallig personeel.

Wij stellen voor dat de hieraan verbonden kosten voor rekening zijn van de organisatie waar dit formatieverschil zich voor doet c.q. de boventaligheid ontstaat. We noemen dit de formatiefrictie.

Verrekening van de plaatsingsuitkomsten op de directe functies

In de vorige stap is voor ieder van de organisaties het verschil tussen de huidige situatie en de toekomstige situatie bepaald en als formatiefrictie geboekt. Waar het nu om gaat is een verdeelsleutel af te spreken voor een eventueel verschil tussen het toegewezen contingent te plaatsen formatie en de feitelijk gevulde formatie als uitkomst van de plaatsingsprocedure. We noemen dit de plaatsingsfrictie. De plaatsingsprocedure wordt, zoals we hiervoor hebben gezien, immers niet kwantitatief maar kwalitatief gestuurd. Er kunnen daarom verschillen optreden tussen het berekende contingent formatie per organisatie die mee over zou gaan naar de nieuwe organisatie, en het feitelijk tijdens de plaatsing gevulde aantal formatieplaatsen. Wij stellen voor dit als volgt te doen:

- e. Na afloop van de plaatsing wordt vastgesteld hoeveel medewerkers die geplaatst zijn in de nieuwe organisatie er van ieder van de organisaties afkomstig zijn.
- f. Er wordt verrekend tussen de organisaties, als de uitkomsten op formatieniveau niet sporen met de vooraf vastgestelde contingenten. Organisaties die meer mensen hebben geplaatst (= formatie hebben gevuld) dan het bepaalde contingent zullen hiervoor betalen aan de organisaties die minder mensen hebben geplaatst (= formatie hebben gevuld) dan volgens het contingent is toegestaan. De norm voor verrekening is: per medewerker 1 maal een vastgesteld gemiddeld jaarsalaris van €50.000. Dit is een 'fixed price'; het is aan de ontvangende organisatie over de aanwending ervan te beslissen (doorbetalen salaris, vertrekregeling, outplacement, e.d.), een en ander mede op basis van het flankerend beleid dat in het sociaal plan wordt afgesproken. Verrekening kan onderling of via een egalisatiefonds, waarin wordt gestort en waaraan wordt onttrokken, plaats vinden. Dat laatste heeft de voorkeur gezien de intentie om personele fricties die in dit proces ontstaan als een gezamenlijk vraagstuk te beschouwen.

Formatieverschillen huidige situatie en nieuwe situatie op de secundaire functies

Hiervoor hebben we vastgesteld dat op het punt van de secundaire functies de positie van WSRL ten opzichte van die van de andere organisaties verschilt. WSRL zal de formatie staf en ondersteuning wellicht enigszins moeten uitbreiden om de dienstverlening aan de belastingsamenwerking adequaat te kunnen uitvoeren. Het ligt dan voor de hand dat voor deze formatie-uitbreiding primair de medewerkers die thans een staf- of ondersteunende functie vervullen bij een van de andere organisaties in aanmerking te laten komen voor deze functies. Dat zou dan zo geregeld moeten worden in het sociaal plan. Gezien de zeer beperkte mate waarin bij de andere organisaties sprake zal zijn van boventaligheid op de betreffende formatie wordt voorgesteld de eventueel resterende kosten voor eigen rekening van de "latende" organisatie te laten komen.

Sociaal plan kosten van mensen die overgaan naar nieuwe organisatie

Straks wordt er een sociaal plan met de vakbonden overeengekomen om de personele aspecten van de totstandkoming van het samenwerkingsorgaan te regelen. De inhoud van dit sociaal plan is nog niet bekend en daarmee zijn de kosten die er ontstaan nog onzeker. Niettemin is het wel mogelijk een benaderwijze voor deze kosten vast te stellen.

In het bovenstaande zijn we ingegaan op de vraag hoe er wordt omgegaan met de kosten van medewerkers die ten gevolge van optredende plaatsingsfrictie niet meer overgaan naar de nieuwe organisatie die ontstaat uit de belastingsamenwerking. Ingeval een van hen een beroep doet op een voorziening uit het sociaal plan zijn de daaraan verbonden kosten voor rekening van de betreffende organisatie, die immers financieel gecompenseerd is voor de plaatsingsfrictie. Wat dan resteert zijn de sociaal plan kosten van de mensen die wel mee overgaan naar de nieuwe organisatie. De verplichtingen die voortvloeien uit eventuele toepassing van het sociaal plan (bijv. extra vergoeding reiskosten woon-werk) zullen met de medewerker mee overgaan naar de nieuwe organisatie. Dat is straks immers de werkgever die de vergoedingen etc. moet uitbetalen. Wanneer hier niets aanvullends voor wordt geregeld, komen deze kosten voor rekening van de nieuwe organisatie. Het voorstel is deze in de exploitatie van de nieuwe organisatie op te nemen en geen afzonderlijke afspraak over verrekening vooraf te maken. Aldus worden deze kosten gedragen op basis van de overeengekomen verdeelsleutel. Een inschatting van deze kosten is op voorhand moeilijk te maken; deze kosten zijn daarom nog niet in de voorliggende begroting opgenomen.

4.4.3 Proceskosten

Voor de proceskosten is onderstaand een eerste inschatting opgenomen. Daarbij is er van uitgegaan dat de kosten voor automatisering relatief beperkt zullen zijn. Dit is gebaseerd op de in paragraaf 5.3 beschreven uitgangspunten voor de ICT-omgeving. Bij het opstellen van deze projectbegroting is geen rekening gehouden met de kosten van medewerkers van de deelnemende organisaties die participeren in de projectorganisatie. Er is van uitgegaan dat deze kosten door de “latende” organisaties gedragen worden.

Projectbegroting	
Personeel	305.000
Projectleiding	270.000
Automatisering	250.000
Communicatie	55.000
Overig	200.000
Totaal	1.080.000

4.5 KOSTENVERDEELSLEUTELS

4.5.1 Exploitatiekosten

De exploitatiekosten van het beoogde samenwerkingsverband moeten door de deelnemende organisaties worden opgebracht. Onderzocht is wat een goede verdeelsleutel is om deze kosten naar de deelnemers om te slaan. Als mogelijke verdeelsleutels zijn het aantal aanslagen, het aantal aanslagregels en het aantal objecten overwogen. Wij stellen voor om de exploitatiekosten te verdelen in kosten die gerelateerd zijn aan de drie hoofdprocessen: heffen, invorderen en waarderen. De projectgroep heeft per kostensoort een zo reëel mogelijk

ke verdeelsleutel opgesteld naar de drie hoofdtaken. Dat leidt tot de volgende cijferopstelling van de exploitatiekosten :

Totaal Taken	2008	2009	2010	2011	2012
Heffen	1.753	1.734	1.784	1.813	1.848
Invorderen	2.127	1.951	1.930	1.960	1.995
Waarderen	1.423	1.466	1.422	1.447	1.475
Totaal	5.304	5.152	5.135	5.219	5.317

Voor het dragen van deze kosten is naar een verdeelsleutel gezocht die recht doet aan het uitgangspunt dat iedere deelnemer zoveel mogelijk bijdraagt aan de kosten van de activiteiten die voor hem worden uitgevoerd; het profijtbeginsel met andere woorden. De volgende gedifferentieerde verdeelsleutel voldoet aan dit uitgangspunt:

- voor heffen: het aantal aanslagregels
- voor invorderen: het aantal aanslagen
- voor waarderen: het aantal objecten.

Verdeelsleutel voor heffen:

Het aantal aanslagregels is als stabiele sleutel te beschouwen. De in §4.1 genoemde aantallen resulteren in de volgende procentuele verdeling:

Verdeelsleutel aanslagregels	2008	2009	2010	2011
AVRI	3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
WSRL	89,4%	89,4%	89,4%	89,4%
Culemborg	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
Lingewaal	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Maasdriel	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Tiel	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

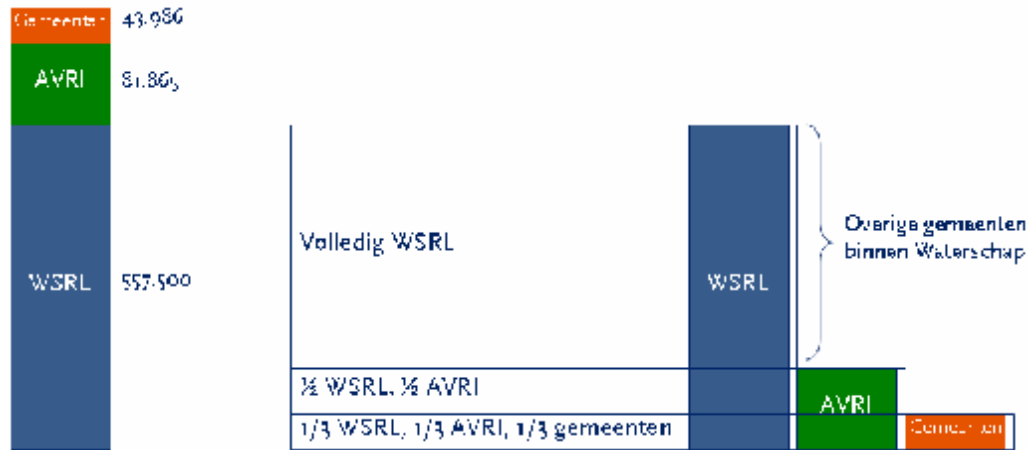
Verdeelsleutel voor invorderen:

Het aantal aanslagen is aan verandering onderhevig, doordat vanaf 2009 het aantal aanslagen vermindert door het combineren van aanslagen. Dit is in onderstaande figuur geïllustreerd: links is het totaal aantal aanslagen weergegeven voordat de combinatie-aanslag wordt opgelegd, rechts is het aantal aanslagen weergegeven vanaf het moment dat gewerkt wordt met één aanslag voor alle heffingen. Het totaal aantal aanslagen is dan gelijk aan het aantal van WSRL, waarbij een belangrijk aspect is dat WSRL ook aanslagen oplegt en int van gemeenten die niet participeren in het samenwerkingsverband. De verdeelsleutel voor de kosten van invordering verdient daarom enige verdieping.

Voorgesteld wordt om de kosten van het innen van aanslagen waarop zowel de gemeentelijke belastingen, de afvalstoffenheffing als de waterschapsheffingen voorkomen, gelijk te verdelen over gemeente, AVRI en Waterschap: alle drie de partijen betalen 1/3 van de kosten per aanslag. Dit betreft circa 40.000 aanslagen, namelijk die van de 4 deelnemende gemeenten.

Een tweede categorie aanslagen bevat zowel de afvalstoffenheffing als de waterschapsheffingen. Het betreft dan de 5 overige AVRI-gemeenten, eveneens ca. 40.000 aanslagen. Voorgesteld wordt om de inningkosten van deze aanslagen gelijk te verdelen over AVRI en WSRL.

De derde en laatste categorie betreft aanslagen met alleen waterschapshellingen voor de overige inliggende gemeenten van het Waterschap Rivierenland. Deze kosten komen volledig voor rekening van WSRL.



Op basis van deze grondslag voor de verdeling van de kosten van invordering wordt de verdeling van de bijdragen als volgt:

Verdeelsleutel aanslagen	2008	2009	2010	2011
AVRI	45.026	38.559	38.691	38.823
WSRL	520.661	516.617	519.120	521.622
Culemborg	10.712	4.345	4.405	4.465
Lingewaal	4.900	1.970	1.980	1.990
Maasdriel	10.874	4.370	4.390	4.411
Tiel	17.500	7.040	7.080	7.120
Totaal	609.673	572.900	575.666	578.432

Hierbij is de inschatting gemaakt dat 10% van de aanslagen van AVRI en de gemeenten niet gecombineerd kunnen worden met die van WSRL. Daarnaast is er van uitgegaan dat de aanslagen van AVRI en WSRL in 2007 al gecombineerd zullen zijn.

Dit resulteert in de volgende procentuele verdeling:

Verdeelsleutel aanslagen	2008	2009	2010	2011
AVRI	7,4%	6,7%	6,7%	6,7%
WSRL	85,4%	90,2%	90,2%	90,2%
Culemborg	1,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Lingewaal	0,8%	0,3%	0,3%	0,3%
Maasdriel	1,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Tiel	2,9%	1,2%	1,2%	1,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Verdeelsleutel voor waarden en WOZ-administratie:

Het aantal objecten is een stabiele verdeelsleutel. De in §4.1 genoemde aantallen resulteren in de volgende procentuele verdeling:

Verdeelsleutel te waarden objecten	2008	2009	2010	2011
AVRI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
WSRL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Culemborg	29,0%	29,1%	29,1%	29,1%
Lingewaal	9,7%	9,7%	9,6%	9,5%
Maasdriel	21,5%	21,3%	21,2%	21,0%
Tiel	39,8%	39,9%	40,1%	40,3%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Exploitatiekosten per organisatie:

Op basis van de hierboven genoemde verdeelsleutels zijn de door te belasten kosten per organisatie als volgt:

Kosten AVRI	2008	2009	2010	2011
Heffen	68	67	69	70
Innen	157	131	130	132
Waarderen	-	-	-	-
Totaal	225	199	199	202
Kosten WSRL	2008	2009	2010	2011
Heffen	1.568	1.550	1.594	1.621
Innen	1.817	1.759	1.740	1.767
Waarderen	-	-	-	-
Totaal	3.384	3.310	3.335	3.388
Kosten Culemborg	2008	2009	2010	2011
Heffen	23	22	23	24
Innen	37	15	15	15
Waarderen	413	426	414	422
Totaal	473	463	452	460
Kosten Lingewaal	2008	2009	2010	2011
Heffen	13	12	13	13
Innen	17	7	7	7
Waarderen	139	142	137	138
Totaal	168	161	156	158
Kosten Maasdriel	2008	2009	2010	2011
Heffen	26	26	27	27
Innen	38	15	15	15
Waarderen	306	313	301	304
Totaal	370	354	343	346
Kosten Tiel	2008	2009	2010	2011
Heffen	56	56	57	58
Innen	61	24	24	24
Waarderen	566	585	570	583
Totaal	684	665	651	666

Bij dit overzicht moet worden opgemerkt dat de kosten en opbrengsten van de WOZ-vergoeding niet zijn opgenomen: de waterschappen vergoeden 10% van deze kosten aan

gemeenten (in totaal bedraagt deze post voor WSRL ca. €1,2 miljoen), het Rijk vergoedt 45% van deze kosten aan gemeenten.

Als het samenwerkingsverband operationeel is zal een nauwkeuriger beeld ontstaan van de werkelijk kostenbepalende factoren van de verschillende activiteiten. Dan kan ook overwogen worden om de kostenverdeling te baseren op bijv. de hoeveelheid tijd per activiteit.

De nu voorziene kosten per taak zijn redelijk stabiel, zoals blijkt uit onderstaand overzicht:

Kostenontwikkeling	2008	2009	2010	2011
Heffen per aanslagregel	€ 0,83	€ 0,82	€ 0,84	€ 0,85
Innen per aanslag	€ 3,49	€ 3,41	€ 3,35	€ 3,39
Waarderen per object	€ 29,80	€ 30,33	€ 29,07	€ 29,17

Opvallend daarbij is dat de daling van de kosten van innen gelijk op gaat met de daling in het aantal aanslagen, waardoor de kosten per aanslag gelijk blijven. Een ander opvallend verschijnsel is het relatief hoge bedrag voor waardering. De waarderingskamer heeft over de jaren 2003/2004 benchmarks uitgevoerd waarbij zij uitkomt op de volgende gemiddelde bedragen:

Aantal WOZ-objekten	kosten per object per jaar
5.000 – 10.000	€26,02
10.000 – 20.000	€21,43
20.000 – 50.000	€18,02

Deze benchmark is echter wel gebaseerd op 4-jaarlijkse waardering, terwijl de in dit rapport opgenomen exploitatiebegroting al uitgaat van jaarlijkse waardering. Dit laatste is in lijn met de nieuwe wettelijke vereisten. Zoals eerder opgemerkt zijn er nog geen ervaringscijfers over het effect hiervan op de omvang van de uit te voeren activiteiten.

4.5.2 Transitiekosten

Voorgesteld wordt om de transitiekosten als volgt te verdelen:

Desintegratiekosten: geen verrekening; de kosten worden gedragen door de “latende” organisatie

Fricatiekosten: 1) formatiefricatie: geen verrekening; de kosten worden gedragen door de “latende” organisatie
 2) plaatsingsfrictie: verrekening tussen de organisaties, als de uitkomsten op formatieniveau niet sporen met de vooraf vastgestelde contingenten
 3) sociaal plan: kosten worden onderdeel van de exploitatiebegroting en via de verdeelsleutels verrekend aan de deelnemende organisaties

Proceskosten: op basis van het aandeel van iedere partij in de exploitatiebegroting.

De proceskosten zouden dan als volgt verdeeld worden:

Verdeling proceskosten	
AVRI	46
WSRL	689
Culemborg	96
Lingewaal	34
Maasdriel	75
Tiel	139
Totaal	1.080

Evenwichtige uitkomsten?

De vraag is onder ogen gezien of de financiële uitkomst van de diverse verdeelsleutels tot een evenwichtige verdeling van de kosten tussen de deelnemers leidt. Dat is een lastig op objectieve grondslag te beantwoorden vraag. Door deelnemers in het verleden genomen beslissingen die nu nadelige effecten opleveren, kunnen de andere deelnemers moeilijk worden aan- of toegerekend; zij hadden part noch deel aan die beslissingen. In zekere zin geldt hetzelfde voor wat we noemen de formatiefictie. Verder is een complicerende factor dat de doorbelastingsmethodieken van overheadkosten verschillend zijn en in hun uitkomsten ook moeilijk vergelijkbaar te maken zijn. Onder ogen is ook gezien het feit, dat WSRL de eerste jaren amper desintegratiekosten zal hebben omdat zij de staf- en ondersteunende functies gaat leveren en er gebruik gemaakt gaat worden van haar kantoorgebouw. Maar dat beeld kan snel omslaan als het samenwerkingsverband groeit en op enig moment naar zelfstandige huisvesting moet omzien. De desintegratiekosten zijn voor WSRL dan navenant hoog en de vraag is of er dan de bereidheid is bij de andere deelnemers WSRL hierin tegemoet te komen.

Alles afwegende is ervoor gekozen in elk geval geen amendementen op de hiervoor uitgewerkte verdeelsleutels door te voeren. Deze zijn nu wellicht te verklaren, maar werken structureel door in de exploitatie en zullen over enige jaren moeilijk uitlegbaar blijken. Wanneer er aanleiding wordt gevonden een of meerdere deelnemers op enigerlei wijze tijdelijk tegemoet te komen op de financiële uitkomsten van de gehanteerde verdeelsleutels is het voorstel dat te doen in het kader van de verdeling van de eenmalige projectkosten.

5. WERKWIJZE EN KWALITEIT

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de dienstverlening van het voorgenomen samenwerkingsverband. Daarna worden de aspecten ICT en huisvesting nader beschreven.

5.1 TAKEN EN WERKWIJZE

In het rapport Business Case Samenwerking belastingen is beschreven wat de voordelen zijn van gezamenlijke belastingheffing en –inning en WOZ-taxatie in Rivierenland. Als uitgangspunt is daarbij gehanteerd dat alleen belastingen bij de samenwerking worden betrokken die gemeenschappelijke objecten en subjecten hebben. De motivering daarvoor is dat (alleen) in die gevallen voordelen van samenwerking optreden.

Tijdens de kick-off bijeenkomst is gewezen op de impact voor gemeenten als een beperkt aantal belastingtaken achterblijft. Om die reden is in het plan van aanpak vastgelegd expliciet aandacht te geven aan deze belastingsoorten.

Door de projectgroep is een inventarisatie gemaakt van de resterende taken. Het resultaat daarvan is weergegeven in bijlage 4. Omdat

- een belangrijk deel van deze belastingen door de financiële afdeling van de gemeenten wordt uitgevoerd en dus niet door het belastingteam
- het voor geen van de belastingsoorten noodzakelijk is om een specifieke applicatie in stand te houden en
- een belangrijk deel van de noodzakelijke kennis (ook) aanwezig is bij de financiële en de juridische afdeling

zijn de gevolgen van het achterlaten van het heffen en innen van deze belastingsoorten in de gemeenten beperkt. Daarnaast zou het overdragen/opbouwen van deze kennis bij een nieuw belastingkantoor onevenredig veel maatwerk vragen. Voorgesteld wordt daarom deze belastingen niet in te brengen in het samenwerkingsverband.

Een uitzondering wordt gemaakt voor het rioolrecht grootverbruik, een arbeidsintensieve belasting waar wel schaalvoordelen kunnen worden bereikt. Het voorstel is heffing en inning van deze belasting wel in het samenwerkingsverband te brengen. Twee van de vier gemeenten (Maasdriel en Tiel) kennen deze belasting.

Daarnaast wordt voorgesteld om in de toekomstige dienstverleningscontracten op te nemen dat de aan de samenwerking deelnemende gemeenten in voorkomende gevallen gebruik kunnen maken van specifieke kennis bij het samenwerkingsverband als het gaat om de uitvoering van de overige belastingtaken. Daarbij wordt met name gedacht aan het toetsen van complexe verordeningen en specifieke kennis inzake bezwaarschriften.

De projectgroep heeft ook onderzoek gedaan naar de verschillen in werkwijzen. Op basis van het globale proces zoals beschreven in de businesscase, hebben alle deelnemende organisaties hun huidige processen geïnventariseerd. Daarbij is geconcludeerd dat alle organisaties zich herkennen in het globale proces zoals beschreven in de businesscase. Daarnaast heeft de projectgroep aangegeven dat dit vooralsnog voldoende basis vormt om dit als input te gebruiken voor de implementatiefase, na het besluitvormingsproces medio 2006.

Ook het WOZ-proces is onderzocht. Op basis daarvan is door de projectgroep een proces-schema opgesteld met daarin de gewenste toekomstige werkwijze. Dit schema kan even-

eens worden gebruikt bij de uitwerking van processen en procedures in de implementatiefase.

Het onderhoud van belastingplichten/-objecten is in variant 4 van de businesscase voor alle deelnemende organisaties bij het samenwerkingsorgaan belegd. AVRI zal de containeradministratie wel zelf blijven voeren. Reden hiervoor is dat de containeradministratie essentieel is voor de uitvoerende taken van AVRI. Deze administratie is ook direct gekoppeld aan het route-, voorraad- en klachtensysteem van AVRI.

5.2 KWALITEIT

Op basis van de geïnventariseerde informatie uit de deelnemende organisaties en de informatie uit een ander samenwerkingsverband is een voorstel gemaakt voor de kwaliteitsdoelen die aan het toekomstige uniforme proces gesteld kunnen worden. Deze kwaliteitsdoelen zijn hieronder per processtap benoemd:

	Stap	Kwaliteitsdoel
1	Onderhoud bestand belastingplichtigen/-objecten	- Verwerking VMU mutaties binnen één week - Aantal fouten bij interne controle < 1%
2	Onderhoud bestand WOZ-objecten	Verwerking kadastermutaties binnen 6 weken na ontvangst
3	Periodiek vaststellen WOZ-waarde	Gegronde bezwaarschriften max. 4% van het aantal beschikkingen
4.	Berekenen, vervaardigen en verzenden aanslagen	90% in het 1 ^e kwartaal verzonden, voor de deelnemende gemeenten uiterlijk op 28 februari gezien de Wet WOZ, art 24, eerste lid: "... De beschikking wordt genomen binnen acht weken na het begin van het tijdvak waarvoor zij geldt.")
5.	Informatie opgelegde aanslagen	
6a	Verzoek en bezwaarschriften m.b.t. WOZ-waarde	75% binnen 9 maanden 100% binnen 1 jaar (wettelijke termijn)
6b	Overige verzoek en bezwaarschriften	95% binnen 3 maanden
7.	Heffingsbesluiten	95% binnen 8 weken na besluit op bezwaar
8.	Betalingen	95% binnen 7 dagen verwerkt
9.	Restituties	95% binnen 14 dagen
	Kwijtschelding	90% binnen 3 maanden
10.	Herinneringen	Totale invorderingsproces (stap 10 t/m 14):
11.	Aanmaningen	
12.	Dwanginvordering	

	Stap	Kwaliteitsdoel
13.	Correspondentie over invordering	99,9% binnen 5 jaar geïnd
14.	Invorderingsbeslissingen, storneringen	
15.	Managementrapportage	binnen 1 maand na elk kwartaal

Dienstverlening aan de burger

Digitalisering van dienstverlening aan de burger wordt in hoog tempo belangrijk. De huidige situatie is dat Culemborg een WOZ-portaal opent per 1 juli a.s., van Lingewaal en Maasdriel kunnen taxatieverslagen en aanslagen OZB op Internet worden geraadpleegd en in Tiel is het WOZ-bezwaarschriftenproces volledig digitaal

Als uitgangspunt voor de implementatiefase wordt voorgesteld dat

- de nu geïnventariseerde functionaliteit van genoemde partners vanaf het begin van de samenwerking geboden zal kunnen blijven worden voor deze partners
- deze functionaliteit binnen uiterlijk een jaar na de start van het samenwerkingsverband beschikbaar zal komen voor alle deelnemende organisaties.
- gelijktijdig of direct aansluitend wordt gewerkt aan uitbreiding van functionaliteit, waaronder de mogelijkheid om de aanslag te betalen.

Ook de andere dienstverlening blijft belangrijk. De telefonische bereikbaarheid zal hoog moeten zijn. De projectgroep denkt aan een telefonische bereikbaarheidsbeleid dat minimaal gelijk is van de deelnemende organisaties.

Daarnaast wordt overwogen om – zeker in de beginperiode – een spreekuur te houden voor burgers in de gemeentehuizen van de deelnemende gemeenten.

5.3 ICT

5.3.1 Huidige situatie

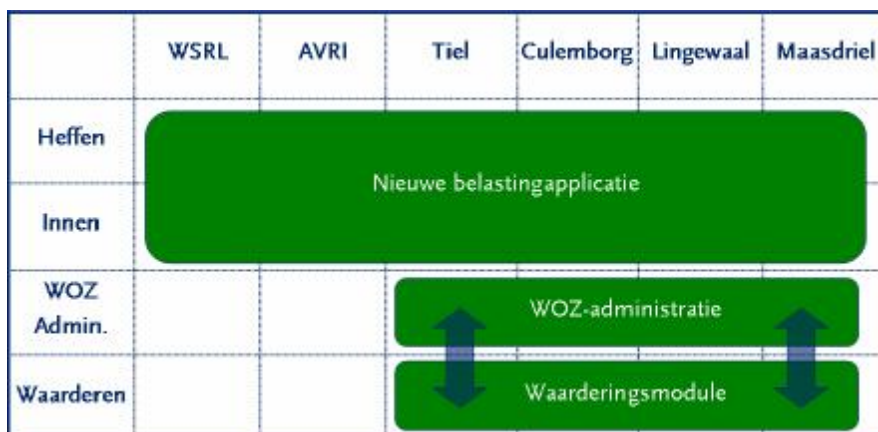
Bij de samenwerkingspartners is een groot aantal verschillende applicaties in gebruik op het gebied van heffen, innen, WOZ-administratie en waarden. In onderstaande figuur is dat gevisualiseerd. De integratiemogelijkheden van software van verschillende leveranciers zijn in deze markt beperkt. Om “grenzen” duidelijk aan te geven is per leverancier een verschillende kleur gebruikt.

	WSRL	AVRI	Tiel	Culemborg	Lingewaal	Maasdriel
Heffen	IBS	Uit- besteed	HIS/ VGS	HIS/ VGS	Globit VHS → Civision	Globit VHS → ?
Innen						
WOZ Admin.						
Waarderen			MWB	MWB	Data Control	Uit- besteed

5.3.2 Eindsituatie

In de businesscase wordt uitgegaan van één systeem dat zowel gemeentelijke als waterschapsbelastingen ondersteunt. De projectgroep is van oordeel dat dit een belangrijke voorwaarde is om de geschetste voordelen te bereiken.

Het waterschap Rivierenland is veruit de grootste partner in het samenwerkingsverband. Het ligt dan ook voor de hand om voor de ICT-oplossing allereerst te kijken naar mogelijkheden voor waterschappen. WSRL gebruikt momenteel, samen met 13 andere waterschappen, de applicatie IBS van Getronics PinkRocade (GPR). Recent heeft GPR een uitbreiding van IBS geoffreerd voor het heffen en innen van gemeentelijke belastingen. Door de betrokken waterschappen is besloten om af te zien van gunning en te wachten op de ontwikkelingen vanuit het Waterschapshuis, een samenwerkingsverband van alle waterschappen in Nederland. Het Waterschapshuis werkt aan een aanbestedingstraject voor een nieuwe ICT-infrastructuur voor alle waterschappen in Nederland. Daarbij wordt functionaliteit voor het heffen en innen van gemeentelijke belastingen meegenomen. Verwacht wordt dat deze applicatie – na aanbesteding en bouw - in 2009 operationeel zal kunnen zijn. Het ligt voor de hand om als samenwerkingsorgaan bij dit proces aan te sluiten. De resulterende (lange termijn) situatie is weergegeven in onderstaande figuur.



5.3.3 Tijdelijke situatie

Om per 1-1-2008 zinvol te kunnen starten, is het noodzakelijk dat het huidige aantal systemen fors wordt teruggebracht. Als dat niet mogelijk is, kunnen werkprocessen niet geïntegreerd worden, is bestandsbeheer divers en complex, is personele uitruil en flexibele inzet nauwelijks mogelijk en zullen de kosten niet dalen. De voordelen van samenwerking gaan dan dus verloren.

Allereerst is onderzocht of het heffen en innen van (een aantal van) de gemeentelijke belastingen vanuit de IBS-applicatie van WSRL mogelijk zou zijn. Deze oplossing blijkt niet reëel: de resulterende situatie is onvoldoende flexibel en sluit daardoor niet aan op de gewenste beleidsvrijheid van gemeenten. Daarnaast zijn de kosten gezien het tijdelijke karakter te hoog. Ook de omgekeerde situatie (het heffen en innen van waterschapsbelastingen vanuit een ander pakket) is gezien de kosten, de omvang van het waterschap en het tijdelijke karakter niet reëel.

Om die reden ligt het voor de hand op 1-1-2008 te starten met twee systemen voor heffen & innen: IBS voor WSRL (en AVRI) en een andere applicatie voor de deelnemende gemeenten. Daarbij wordt er hier van uitgegaan dat de gesprekken tussen AVRI en WSRL over het uitvoeren van de afvalstoffenheffing per 1-1-2007 vanuit IBS succesvol worden afgerond.

Tiel en Culemborg gebruiken applicaties van Centric. Lingewaal gebruikt Globit VHS van GPR en migreert naar Civision, eveneens van GPR. Maasdriel gebruikt eveneens Globit VHS en doorloopt momenteel een Europese aanbestedingsprocedure voor nieuwe software. Gemeten naar het aantal inwoners (Tiel en Culemborg) wordt nu bij 66% van de inwoners belasting geheven met Centric-software, afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding bij Maasdriel zou dit kunnen stijgen tot 90%. Voorgesteld wordt daarom om voor de gemeenten in 2008 op deze lijn te standaardiseren. Dit resulteert in onderstaande figuur:

	WSRL	AVRI	Tiel	Culemborg	Lingewaal	Maasdriel
Heffen	IBS		HIS/VGS			
Innen						
WOZ Admin.						
Waarderen			MWB			

Voor Lingewaal (en mogelijk Maasdriel) resulteert dit in een situatie dat er in een periode van 4 jaar 3 maal gemigreerd moet worden. Daar staat tegenover dat de laatste migratie (2009) wel sterk vereenvoudigd wordt door als gemeenten per 2008 dezelfde omgeving te gaan gebruiken.

5.3.4 Basisregistraties

In de komende jaren wordt een stelsel van basisregistraties ontwikkeld, vanaf 2007 worden de eerste basisregistraties geïmplementeerd. Deze ontwikkeling heeft voor de deelnemende organisaties en het samenwerkingsverband belangrijke gevolgen. Relevante registraties zijn o.a. de Basis Gebouwen Registratie (BGR), de Basis Registratie Adressen (BRA), de Basis Registratie Kadaster (BRK) en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) van belang.

Door de samenwerking van de deelnemende organisaties kunnen belangrijke efficiencyvoordelen worden behaald. Geadviseerd wordt dan ook om van meet af aan gezamenlijk op te trekken bij de inpassing van de eigen informatievoorziening in deze ontwikkeling. Daarnaast is het van belang om vroegtijdig tot een verdeling van taken te komen tussen de samenwerkende organisaties en het samenwerkingsverband, zowel voor de registratiehoudende als de afnemende rol.

5.4 HUISVESTING

Het Waterschap Rivierenland zal eind 2006 worden gehuisvest in een nieuwe locatie in Tiel. Deze locatie biedt de mogelijkheid om het beoogde samenwerkingsverband te huisvesten. Daar is tot nu toe door de betrokken organisaties ook van uitgegaan. Voor de nu onderzochte samenwerking biedt deze locatie voldoende m² (uitgegaan wordt van 525 m²). Mocht het aantal deelnemende organisaties van het samenwerkingsverband de jaren erna sterk stijgen, dan kan de grens van huisvesting op deze locatie relatief snel worden bereikt.

6. PROCESAANPAK VERVOLG

In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop fase 4 van het samenwerkingstraject kan worden afgerond en fase 5 vervolgens zouden kunnen worden ingericht. Nadere uitwerking en detaillering van fase 5 kan de komende maanden plaats vinden. Daarbij zijn wijzigingen nog zeer wel denkbaar. Ieder samenwerkingsproces heeft immers een eigen dynamiek en laat zich op voorhand niet volledig plannen.

Fase 4; samenwerkingsbesluit (juli t/m oktober 2006)

Met het uitbrengen van dit rapport over de haalbaarheid van de belastingsamenwerking start het traject van besluitvorming door de dagelijkse en algemene besturen en tussentijdse advisering door de ondernemingsraden. Voor dit traject is iedere organisatie zelf verantwoordelijk. Om te bewaken dat er eenduidige besluiten worden genomen zal een gezamenlijk voorstel aan de besturen worden opgesteld. Hetzelfde geldt voor de adviesaanvraag aan de ondernemingsraden.

Om tempo in het samenwerkingsproces te houden kunnen parallel aan het besluitvormingstraject in de verschillende organisaties binnen de projectorganisatie de eerste voorbereidingen voor de totstandkoming van het belastingsamenwerking getroffen worden. Daarbij geldt, dat er geen onomkeerbare beslissingen worden genomen, zolang er geen definitief 'go' op de oprichting van het samenwerkingsverband gegeven is. In deze fase wordt vooral aandacht besteed aan het verder inventariseren van allerlei gegevens en het voorbereiden van de projectaanpak vanaf het moment dat er een 'go'-besluit is. Belangrijk onderdeel hiervan is de start van het traject dat moet leiden tot een definitieve systeemkeus voor automatisering. Verder worden er spelregels uitgewerkt over hoe vanaf 1 oktober 2006, de beoogde datum van het 'go'-besluit, om te gaan met beleids- en investeringsbeslissingen rondom de belastinguitvoering en met vacatures die ontstaan. De -eventueel gewijzigde- projectorganisatie wordt in gereedheid gebracht voor de volgende fase en er wordt een communicatieplan geschreven. Tenslotte wordt in deze fase een meer gedetailleerd plan van aanpak en het kritisch pad opgesteld voor het proces dat volgt als de betrokken organisaties een 'go'-besluit genomen hebben.

De uitkomst van deze fase is dat we klaar staan om aan de slag te gaan met het uitwerken en vormen van het samenwerkingsverband als de besturen daar groen licht voor geven.

Fase 5. Uitwerking en implementatie (oktober 2006 t/m december 2007)

Deze fase start zodra er een 'go'-besluit over de samenwerkingsplannen is van de besturen.

In het vierde kwartaal 2006 wordt de projectorganisatie voor de volgende fase in gereedheid gebracht en het overleg met het BGO gestart over het te sluiten sociaal plan 'belasting-samenwerking'. In dit sociaal plan worden de personele gevolgen die zich in de verschillende fasen van de samenwerking voor doen uit een oogpunt van duidelijkheid naar de medewerkers in één keer geregeld. Met de ondernemingsraden wordt gesproken over het instellen van een medezeggenschapsplatform voor de vervolgfase van het samenwerkingsproces en daarvoor wordt een document voorbereid. Belangrijke inhoudelijke thema's die in dit kwartaal de aandacht krijgen zijn: visie, missie en hoofdstructuur van het samenwerkingsverband, alsmede de sturingsrelatie tussen het waterschap, de gemeenten en de AVRI ener-

zijds en het samenwerkingsverband anderzijds. Ook wordt in deze fase de tekst van het op te richten Openbaar Lichaam opgesteld en ter goedkeuring aan de provincie aangeboden.

In het eerste kwartaal 2007 wordt de gekozen organisatievorm gedetailleerd tot een Organisatie- en functieboek. Prioriteit krijgt verder het inventariseren van de werkprocessen van betrokken organisaties en daarmee het in kaart brengen van overeenkomsten en verschillen. Zo mogelijk wordt al met de implementatie van het tijdelijk gekozen automatiseringsoplossing gestart. En de goedkeuringsprocedure bij de provincie voor oprichting van het Openbaar Lichaam wordt gestart.

In het tweede kwartaal 2007 worden de bestuurlijke gremia van het Openbaar Lichaam bemenst en geïnstalleerd, wordt de kwartiermaker/beoogd directeur geworven en wordt gestart met het invullen van de verschillende managementfuncties. De periode erna worden de werkplannen voor de afdelingen (door de benoemde managers) gemaakt. Verder wordt de ontwerpbegroting voor het samenwerkingsverband opgesteld en wordt er een begin gemaakt met het afstemmen van uitvoeringsregels. De huisvestingsoplossing wordt definitief gemaakt en over de inkoop van ondersteunende functies worden afspraken gemaakt met WSRL. Er wordt een opzet gemaakt voor het traject, waarlangs de verschillende culturen worden samengesmeed tot één nieuwe cultuur en er wordt gestart met het ontwerpen van de huisstijl voor het samenwerkingsverband. Tenslotte worden de rechtspositionele uitvoeringsregels opgesteld en voor overleg aangeboden aan het BGO.

Over veel van deze documenten is besluitvorming van de samenwerkingspartners of het bestuur van het samenwerkingsverband nodig. Dat wordt voorbereid en begeleid. Nadat de besluitvorming over de uitwerkingsvoorstellen afgerond is wordt het samenwerkingsverband daadwerkelijk ingericht. We zitten dan in het derde kwartaal van 2007.

In het derde kwartaal 2007 wordt het personeel geplaatst, worden de werkprocessen, AO en P&C-cyclus van het samenwerkingsverband ontworpen, wordt de huisvesting gereed gemaakt voor gebruik, wordt het contract met WSRL over huur en dienstverlening gesloten en wordt de inrichting van de nieuwe medezeggenschap voorbereid

In het vierde kwartaal tenslotte worden de taken van de huidige belastingafdelingen overgedragen en de werkprocessen en interfaces met de 'moederorganisaties' ingeregeld.

De uitkomst is dat de nieuwe organisatie er uiterlijk op 1 december 2007 'staat'. Hiermee bedoelen we, dat de voorbereidingen dan zodanig ver gevorderd zijn, dat er per 1 januari 2008 daadwerkelijk gestart kan worden met een geïntegreerde manier van werken in één organisatie onder aansturing en verantwoordelijkheid van één management en het GR-bestuur.

BIJLAGE 1

Eindperspectief samenwerking belastingen Rivierenland
november 2005

Eindperspectief Samenwerking Belastingheffing Gemeente Tiel (Tiel), Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI) met Waterschap Rivierenland (Rivierenland)

18 november 2005

Inleiding

Dit eindperspectief is opgesteld naar aanleiding van het Rapport Business Case “Samenwerking Gemeente Tiel, AVRI met Waterschap Rivierenland op het gebied van belastingen” versie 1.1 definitief d.d. 4 juli 2005, waarin wordt voorgesteld om te starten met samenwerking op het gebied van kwijtschelding en belastingheffing en invordering (fase 2).

Perspectief op lange termijn

Bij samenwerking op het gebied van belastingheffing staat, naast transparantie voor de burger, efficiencyverhoging, verbeteren van de kwaliteit en verlaging van administratieve lastendruk centraal. Die voordelen treden op als verschillende overheden van dezelfde heffingsgrondslagen gebruik maken om belasting te heffen en in te vorderen. Samenwerking van alle 38 gemeenten binnen het werkgebied van Rivierenland is daarom het uiteindelijke ideaalbeeld.

Uitvoering geven aan de Wet WOZ

Door de samenwerking met Gemeente Tiel wordt ook uitvoering gegeven aan de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Gemeente Tiel gaf al met eigen taxateurs zelf volledige uitvoering aan de Wet WOZ. Deze samenwerking zal dit verder gaan ontwikkelen waardoor de kosten van de uitvoering verder worden gereduceerd. De bundeling van de krachten zorgt tevens voor een verdere verbetering van de kwaliteit van de waardering van de objecten. Zo wordt bijvoorbeeld optimaal gebruik gemaakt van de kracht die het waterschap heeft bij hun kadastrale volledigheid en de kracht van de gemeente(n) bij de waardering. Dit resulteert uiteindelijk in een beter bestand en leidt tot een (nog) hogere kwaliteit van waarden.

Heffingen op één biljet

Gemeentelijke belastingen die zijn gebaseerd op inwonerschap en/of bezit van onroerende zaken, kunnen goed worden gecombineerd met waterschapsbelastingen. In eerste instantie is de samenwerking gericht op de waterschapsbelastingen in combinatie met OZB, rioolrecht, afvalstoffenheffing en hondenbelasting. Al deze belastingen worden opgelegd met één aanslagbiljet. Invordering en beheer van gegevens worden vanuit één organisatie gestuurd en ook het kwijtscheldingsbeleid en deurwaarderij wordt door één organisatie voor al deze overheden uitgevoerd.

Voordelen voor de burger

Voor de burger biedt deze aanpak grote voordelen. Hij krijgt alle heffingen van lokale overheden op één biljet, valt onder één regime voor kwijtschelding, bezwaar en eventuele beta-

lingsregelingen. Hij heeft te maken met “één loket” voor alle lokale belastingen. Een dergelijk groot belastingkantoor kan meer service bieden.

Uitbreidbaar concept

Tiel, AVRI en Rivierenland staan nog maar aan het begin van deze ontwikkeling. Op dit moment is niet duidelijk hoeveel gemeenten echt mee willen doen. De Businesscase is nu doorgerekend voor Tiel, AVRI en Rivierenland. Deze doorberekening kan gemakkelijk ook voor andere gemeenten worden gedaan, zodat de gemeenten snel weten of meedoen interessant kan zijn. De partijen streven er naar op korte termijn één of twee gemeenten, bij voorkeur uit het werkgebied van AVRI, bij de samenwerking te betrekken.

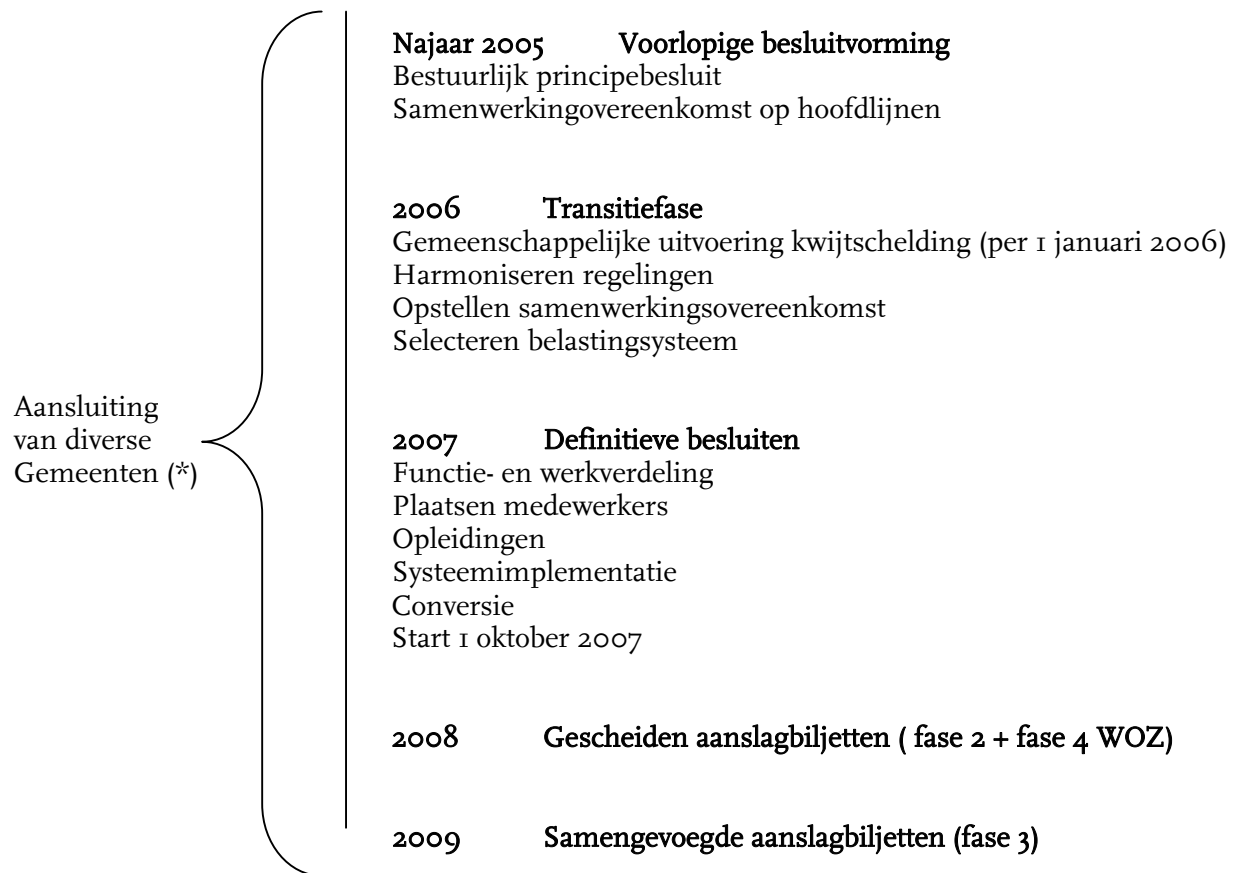
Tiel, AVRI en Rivierenland moeten nu een eerste vervolgstap doen. Gezien de gebiedsgrootte, gebiedsoverlap en de aanwezig logistieke capaciteit is op dit moment gebruik maken van de ondersteuning vanuit Waterschap Rivierenland een logische keuze. Eén en ander houdt in dat de medewerkers van Gemeente Tiel en AVRI, die nu bij deze werkzaamheden zijn betrokken, in eerste aanleg worden geplaatst bij Waterschap Rivierenland. Wanneer meer gemeenten gaan participeren is het vormen van een regionaal belastingkantoor Rivierenland de juiste aanpak. Een dergelijk kantoor kan dan ook andere dan de eerder genoemde belastingen gaan heffen en innen.

Groeipad

Gestart wordt met gemeenschappelijke uitvoering van de kwijschelding. Een belangrijke stap is vervolgens het in gebruik nemen van een belastingsysteem dat alle typen heffingen aankan. Verder is het (her)ontwerpen van de werkprocessen van heffen en invorderen erg belangrijk om van het begin af een goede aanpak te hebben. In de voorbereiding moeten verder gegevens, definities en regelingen op elkaar worden afgestemd. Verder is het belangrijk de burger en betrokken organisaties goed voor te lichten. Bestuurlijk zal tot een samenwerkingsovereenkomst worden gekomen en afspraken worden gemaakt over verdeling van kosten, opbrengsten en risico's.

In afwijking van het Rapport Business Case zal, door het belang van de Wet WOZ, fase 4 naar voren worden gehaald. Deze loopt parallel op met fase 2 (gescheiden aanslagbiljetten). Uiteindelijk kan er worden doorgegroeid naar fase 3 (samenvoegen van de aanslagbiljetten). In afwijking van het Rapport Business Case zal, door het belang van de Wet WOZ, fase 4 naar voren worden gehaald. Deze loopt parallel op met fase 2 (gescheiden aanslagbiljetten). Uiteindelijk kan er worden doorgegroeid naar fase 3 (samenvoegen van de aanslagbiljetten).

Indicatief tijdschema:



(*) Afhankelijk van het aantal deelnemende gemeenten zal de gewenste organisatievorm worden vastgesteld.

BIJLAGE 2
Inventarisatie beleidsaspecten

Aspect	WSRL	AVRI	Tiel	Lingewaal	Culemborg	Maasdriel
Tarieven	AB	AB	Raad	Raad	Raad	Raad
Kostentoe- deling	AB	AB	Nvt	nvt	nvt	nvt
Classificatie	AB	AB	Nvt	nvt	nvt	nvt
Betaaltermij- nen	D&H	AB	Raad	Raad	Raad	Raad
Kwijtschelding	D&H	AB	Ambte- naar, be- last met de invorde- ring, op basis van door de raad be- paalde regels, waarbij het college bevoegd is tot onin- baarver- klaring	Ambtenaar, belast met de invorde- ring, op basis van door de raad be- paalde re- gels, waar- bij het col- lege be- voegd is tot oninbaar- verklaring	Ambtenaar, belast met de invorde- ring, op basis van door de raad be- paalde re- gels, waar- bij het col- lege be- voegd is tot oninbaar- verklaring	Ambtenaar, belast met de invorde- ring, op basis van door de raad be- paalde re- gels, waar- bij het col- lege be- voegd is tot oninbaar- verklaring
Bezwaar	ambtenaar, belast met de invorde- ring		ambte- naar, be- last met de invorde- ring	ambtenaar, belast met de invorde- ring	ambtenaar, belast met de invorde- ring	ambtenaar, belast met de invorde- ring
Beroep	DB	DB	B&W	B&W	B&W	B&W

BIJLAGE 3
Specificatie meerjaren exploitatiebegroting

Exploitatiebegroting (x 1.000 euro)						
Personeelskosten						
Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	
Salarissen	2.137	2.087	2.063	2.114	2.167	
Sociale lasten	408	399	395	405	415	
Salarissen en sociale lasten	2.545	2.486	2.458	2.519	2.582	
Woon- en werkverkeer	98	95	93	94	97	
Reis-en verblijfkosten	15	14	14	14	15	
Vergoeding gebruik eigen auto	123	125	127	131	133	
Kosten voorziening vakatures	5	10	10	10	10	
Cursussen en congressen	77	75	75	76	78	
Kosten tijdelijk personeel	40	39	39	40	41	
Arbeidsongeschiktheidsverz.	15	15	15	15	15	
Kosten salarisbureau	6	5	5	5	5	
Overige personeelslasten	21	22	22	20	21	
Overige personeelslasten	400	400	400	405	415	

Exploitatiebegroting (x 1.000 euro)						
Automatiseringskosten						
Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	
<i>Licentiekosten bij:</i>						
WsrI	168	150	150	150	150	
Avri	12	12	12	12	12	
<i>Gemeenten:</i>						
Culemborg	(35	25	25	25	25	
Lingewaal	(15	0	0	0	0	
Maasdriel	(15	0	0	0	0	
Tiel	(35	35	35	35	35	
Cyclomedia (organisatie totaal)	30	30	30	30	30	
Aanpassing		-2	-2	-2	-2	
Totaal	310	250	250	250	250	

Kosten heffen en invorderen (overige diensten door derden)						
Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	
Advieskosten	3	3	3	3	3	
Diensten taxateurs	-	-	-	-	-	
Bankkosten	63	64	65	65	66	
Frankeerkosten aanslagbiljetten	225	190	194	198	202	
Frankeerkosten bezwaarschriften	16	16	16	17	17	
Frankeerkosten betalingsverwerk	16	16	16	16	16	
Frankeerkosten kwijtschelding	24	24	24	24	24	
Frankeerkosten invorderingsm	39	39	40	40	40	
Kosten telecommunicatie	6	6	6	6	6	
Invorderingskosten	1	1	1	1	1	
Totaal	393	359	365	370	375	
Gebruiks- en verbruiksgoederen						
Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	
Drukwerk	71	63	65	66	68	
Bijsluiter aanslagen	15	13	13	13	14	
Abonnementen	0	0	0	0	0	
Totaal	86	76	78	79	82	
Totaal heffen en invorderen	479	435	443	449	457	

Ondersteuning						
Omschrijving	Begroting 2008	Begroting 2009	Begroting 2010	Begroting 2011	Begroting 2012	
Facilitaire zaken	€ 126.000	€ 127.260	€ 128.533	€ 129.818	€ 131.116	
Financien	€ 134.815	€ 137.512	€ 140.262	€ 143.067	€ 145.928	
I & A kosten werkplek	€ 220.000	€ 222.200	€ 224.422	€ 226.666	€ 228.933	
Personeelszaken	€ 64.319	€ 65.605	€ 66.917	€ 68.258	€ 69.621	
Controlling	€ 30.364	€ 30.971	€ 31.590	€ 32.222	€ 32.867	
Communicatie (via BMO)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
Juridische ondersteuning (via BMO)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
Directeur middelen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
Bemonstering en analyse	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
	€ 575.498	€ 583.548	€ 591.724	€ 600.029	€ 608.465	
Afronding	575.000	584.000	592.000	600.000	608.000	

BIJLAGE 4
Inventarisatie overige belastingtaken

Samenwerking belastingen Rivierenland

Overige belastingsoorten

	Belastingsoort	Aantal aanslagen per jaar	Geschatte inzet (aan- tal uren per jaar)	Totaal be- drag in €	Belasting applica- tie	Bijzonderheden
Tiel	toeristenbelasting	20		€ 20.000	Excel/FIS4all	
	baatbelasting	129	2	€ 13.568	HIS4all	loopt tot en met 2009
	rioolrecht grootverbruik (> 500 m3)	110	100	€ 190.000	Excel/FIS4all	
	parkeerbelasting		- bezwaar en beroep: 350		- n.v.t.	uitbesteed aan Mandaat
	marktgeld	230	10	€ 27.000	FIS4all	via productgroep financieel beheer
Culemborg precario		100	55	€ 35.000	FIS	
	toeristenbelasting	6	22	€ 12.000	FIS	
	parkeerbelasting	-	-		- n.v.t.	uitbesteed aan Parkeer Groep Nederland
	staangeld woonwagens	5	2	€ 5.500	FIS	via financiële administratie (niet team belastingen)
	marktgeld	160	5	€ 29.000	FIS	via financiële administratie (niet team belastingen)
	legen beerput	1	1	€ 30	FIS	via financiële administratie (niet team belastingen)
Maasdriel	toeristenbelasting/watertoeristenbel.	21	80	€ 60.000	VHS	
	baatbelasting	105	8	€ 12.000	VHS	loopt tot en met 2023
	rioolrecht grootverbruik (> 400 m3)	210	80	€ 82.000	VHS	
Lingewaal	toeristenbelasting	5	8	€ 10.000	n.v.t.	