

Eindrapportage fase 1
Belastingoverleg Parkstad

november 2004
versie januari 2005

Inhoudsopgave		pagina
1	Inleiding	2
1.1	Achtergrond	2
1.2	Doel van uitwerking contouren	3
1.3	Gehanteerde werkwijze	4
1.4	Leeswijzer voor bestuurders	5
2	Samenvatting	6
2.1	Onderwerpen voor bestuurlijke besluitvorming	6
2.2	De bestuurlijk-juridische contour	8
2.3	De organisatiecontour	10
2.4	De contour gegevensbeheer en ICT	16
2.5	De contour van de begroting	18
2.6	De financiële consequenties per gemeente	19
2.7	Overige aspecten	23
2.8	Fase 2 van het plan van aanpak	26
3	De bestuurlijk-juridische contour	27
4	De organisatiecontour	29
4.1	De personele aspecten van samenwerking	29
4.2	Uitwerking van de structuur van de organisatie	31
5	De contour gegevensbeheer en ICT	38
5.1	De contour gegevensbeheer	38
5.2	Het programma van eisen geautomatiseerd belastingsysteem	39
5.3	De migratieplanning	42
5.4	Overige ICT aspecten	42
6	De contour van de begroting	43
7	De financiële consequenties per gemeente	47
8	Overige aspecten	54
8.1	De huisvesting van de samenwerking	54
8.2	De desintegratiekosten bij de zes gemeenten	54
8.3	Een inventarisatie van de huidige stand van zaken	59
9	Fase 2 van het plan van aanpak	61
10	De projectbegroting fase 2 plan van aanpak	64
	Bijlagenoverzicht	66

1 Inleiding

Het onderhavige rapport vormt de afsluiting van de eerste fase van het plan van aanpak voor de ontwikkeling van de samenwerking op belastinggebied door de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal. Dit rapport behandelt de nadere uitwerking van de in april voor de samenwerking geschetste contouren en omvat de informatie voor de besluitvorming over het definitief invoeren van de samenwerking.

1.1 Achtergrond

Zes van de Parkstad Limburg gemeenten werken, door middel van het Belastingoverleg Parkstad Limburg, aan het realiseren van samenwerking voor het heffen en innen van gemeentelijke belastingen en heffingen, en het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken.

Uit een eerdere inventarisatie blijkt dat de noodzaak tot samenwerking niet voor iedere gemeente gelijk is, maar dat alle gemeenten voordelen kunnen behalen door samen te werken.

Op basis van de uitgangspositie van ieder van de gemeenten is een voorstel gemaakt voor de inhoud en de vormgeving (de contouren) van samenwerking. Dit voorstel houdt in dat integraal (op alle belasting- en WOZ-taakgebieden) samenwerken voor de gemeenten meer mogelijkheden biedt voor kostenbeheersing door schaalvergroting, verbetering van de continuïteit, versterking van het beheer en het beter in kunnen spelen op (kwaliteits)ontwikkelingen.

In het 'Eindrapport samenwerking belastingen' d.d 29 april 2004 zijn de contouren van een samenwerking op belasting- en WOZ-gebied beschreven. Voor een verdere uitwerking is een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak bestaat uit twee fasen: een eerste fase met daarin een verdere uitwerking van de contouren van de samenwerking en een tweede fase voor het daadwerkelijk opzetten van de belastingsamenwerking.

De portefeuillehouders Financiën van de zes gemeenten hebben, in lijn met het door Van Naem & Partners gegeven advies, besloten fase 1 van het plan van aanpak uit te voeren. Op basis van de resultaten van fase 1 wordt het besluit om daadwerkelijk te gaan samenwerken, door de portefeuillehouders aan de colleges van B&W, gemeenteraden en ondernemingsraden voorgelegd en start fase 2 van het plan van aanpak.

1.2 Doel van uitwerking contouren

Inhoudelijke overeenstemming tussen de zes gemeenten is de kern voor de samenwerking. Deze overeenstemming dient op de belangrijkste onderdelen bij de besluitvorming over het invoeren van de samenwerking bereikt te zijn. Dit rapport beschrijft onder meer de resultaten van de inventarisatie van de inhoudelijke overeenstemming. Er wordt daarbij gezocht naar overeenstemming over:

- de bestuurlijk-juridische contour
- de contour van de begroting
- de organisatiecontour
- de contour gegevensbeheer en ICT.

Daarnaast moeten voor een goede beoordeling van deze contouren de onderstaande aspecten worden uitgewerkt:

- de inhoud en kwaliteit van de werkprocessen heffen en innen en WOZ
- de positie van de medewerkers van de zes belasting- en WOZ-afdelingen
- de functiebeschrijving en aanstellingsprocedure van de directeur
- de huisvesting van de samenwerking
- de desintegratiekosten bij de zes gemeenten
- een inventarisatie van de huidige stand van zaken van de zes belasting- en WOZ-afdelingen.

De contour van de begroting wordt geactualiseerd. Aan de hand van de kostenverdeelsystematiek uit het rapport van 29 april 2004 en de nieuwe begroting worden de financiële consequenties voor de gemeenten opnieuw bepaald en in verband gebracht met de bij de gemeenten optredende desintegratiekosten.

Op basis van de nieuwe contouren en de nader onderzochte aspecten kunnen in eerste instantie de portefeuillehouders Financiën vaststellen of en zo ja, op welke wijze de samenwerkingsorganisatie wordt opgebouwd.

Daarna besluiten de colleges van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraden over de samenwerking. Hiervoor is de planning bestuurlijke besluitvorming als bijlage 1 opgenomen.

1.3 Gehanteerde werkwijze

Fase 1 van het plan van aanpak is gestart met het opzetten van een projectorganisatie. Van Naem & Partners is projectleider voor deze eerste fase van het plan van aanpak. Daarnaast zijn twee voorzitters aangesteld die de werkgroepen hebben geleid. De voorzitters hebben geen directe relatie tot één van de zes gemeenten. De projectleider vormt samen met de voorzitters het projectteam. In het projectteam heeft de afstemming tussen de werkgroepen plaatsgehad.

De rol van de colleges van B&W van de zes gemeenten in de projectorganisatie, is een rol 'op hoofdlijnen' geweest. De projectleider is aangesteld door de portefeuillehouders Financiën. Tussentijds is een aantal onderwerpen aan de portefeuillehouders voorgelegd.

Het Belastingoverleg Parkstad (BOP) heeft als klankbord voor de projectleider gefungeerd. Daarnaast adviseert het BOP de portefeuillehouders.

Voor de uitwerking van de contouren zijn de volgende zeven werkgroepen actief geweest:

- Heffen & Innen
- WOZ
- ICT
- Personeel
- Desintegratie
- Huisvesting
- Huidige stand van zaken.

De werkgroepen zijn gevormd door medewerkers van de zes gemeenten. Daar waar mogelijk hebben inhoudelijke vakmensen plaats genomen in de werkgroepen. In de werkgroepen Personeel, Desintegratie en Huisvesting hebben veelal niet-belastingmedewerkers meegewerkt. Niet iedere gemeente was vertegenwoordigd in iedere werkgroep. De niet-vertegenwoordigde gemeente is door de voorzitter van de werkgroep via het BOP-lid van die gemeente op de hoogte gehouden van de stand van zaken.

De werkgroepen hebben een werkgroepopdracht ontvangen die gebaseerd is op de uitgangspunten van de contouren uit het eindrapport. De werkgroepopdrachten zijn opgenomen in de uitwerking van de werkgroepen in de bijlagen van dit rapport. Medio juni 2004 zijn de meeste werkgroepen gestart met het uitwerken van de opdrachten.

Tijdens de zomerperiode hebben de werkgroepen, al dan niet met plaatsvervangende leden, doorgewerkt. Half oktober 2004 hebben de werkgroepen de opdrachten afgerond en hebben zij adviezen aan de projectleider uitgebracht over de uitwerking van de contouren.

De contouren van de belastingorganisatie zijn beschreven op basis van de resultaten van de werkgroepen en tussentijdse documenten zoals de 'Notitie afweging GR voor belastingsamenwerking' die op 6 oktober door de portefeuillehouders is behandeld. Expliciet wordt vermeld wanneer de mening en advisering van Van Naem & Partners afwijkt van de resultaten van de werkgroepen. Wanneer dit niet uitdrukkelijk wordt beschreven, onderschrijft Van Naem & Partners het resultaat van de werkgroep.

1.4 Leeswijzer voor bestuurders

Voor bestuurlijke behandeling is een samenvatting opgenomen. Daarin wordt inzicht gegeven in:

- de onderwerpen van bestuurlijke besluitvorming
- de nadere uitwerking van de contouren
- de herberekende financiële consequenties voor de gemeenten
- een nadere opzet voor de uitwerking van fase 2 van het plan van aanpak.

2 Samenvatting

2.1 Onderwerpen voor bestuurlijke besluitvorming

Aan de hand van de in dit rapport beschikbare uitwerkingen van de contouren van de samenwerking op het gebied van de gemeentelijke belastingen, dient bestuurlijk overwogen en besloten te worden of overgegaan wordt tot de fase van invoering van de samenwerking. Daarbij zijn ook keuzen te maken op onderdelen van de contouren.

De beschikbare informatie maakt duidelijk dat er ook verschillende tegenstrijdige belangen zijn, gedeeltelijk vanwege termijnperspectieven en andere organisatieontwikkelingen. De meeste van deze belangen komen tot uitdrukking in de onderstaande onderwerpen die bestuurlijke afweging en besluitvorming behoeven.

Besluitvorming wordt in ieder geval gevraagd op de volgende onderdelen.

- 1 De financiële effecten zijn voor iedere gemeente van groot belang. Dit belang wordt in de huidige tijd van bezuinigen nog extra onderstreept. Met inachtneming van dit grote belang mag niet uit het oog verloren worden, dat de samenwerking ook resultaten kan krijgen die thans nog niet goed financieel tot uitdrukking zijn te brengen.

De financieel-economische belangen komen tot uitdrukking in de begroting van de samenwerkingsorganisatie en in de effecten die vanuit de begroting voor iedere gemeente afzonderlijk resulteren.

Gelet op de mogelijkheden tot verlaging, op termijn, van de kosten die alle zes de gemeenten voor de belastingactiviteiten kunnen realiseren, wordt bestuurlijk gevraagd in te stemmen met de begrotingen, de daaraan verbonden taakstellingen voor de komende vijf jaren voor de samenwerking, en de financiële consequenties voor iedere gemeente. Bij dit laatste dient te worden overwogen dat de definitieve consequenties pas kunnen worden geraamd wanneer bijvoorbeeld inzicht bestaat over het inhuren van facilitaire diensten bij de gemeenten.

- 2 Onderdeel van de financiële haalbaarheid voor de gemeenten is het beperken van de bij de gemeenten op korte termijn optredende ontvlechtingkosten. Hieraan kan worden bijgedragen door vanuit de samenwerking vooral facilitaire diensten bij de gemeenten in te huren. Voorgesteld wordt om ermee in te stemmen dat de samenwerkingsorganisatie diensten op het gebied van ICT, P&O en financiële administratie inhuurt bij de gemeenten.

Voor deze inhuur oriënteert de samenwerking zich bij de gemeente Brunssum, Heerlen en Landgraaf en niet bij de gemeenten Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal.

- 3 Voor de invoering van de samenwerking worden vooral in 2005 aanloopkosten gemaakt. Deze houden onder meer verband met de investeringen in ICT, huisvesting, projectleiding en directievoering, en de voorbereidingen die moeten worden gedaan om op 1 januari 2006 direct van start te kunnen gaan. Voor de gemeenten betekent dit dat volgens de uitgangspunten van deze begroting een bedrag van € 640.000 voorgefinancierd moet worden. Dit bedrag kan als investering worden gekenmerkt en wordt kapitaallast in de exploitatie van de samenwerking. Bestuurlijk wordt instemming gevraagd met de projectbegroting.
- 4 De samenwerking voor belastingen dient plaats te vinden binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hiervoor zijn drie concrete mogelijkheden afgewogen. Op grond van deze afweging wordt voorgesteld om mede vanwege het niet-facilitaire karakter van de belastingtaken te besluiten om voor de samenwerking een nieuwe gemeenschappelijke regeling te treffen en daarbij een openbaar lichaam in te stellen.
- 5 Voor het uitwerken van de met het Buitengewoon Georganiseerd Overleg overeen te komen afspraken over de overgang van belastingmedewerkers naar de belastingsamenwerking, wordt voorgesteld om ermee in te stemmen dit te baseren op de arbeidsvoorwaarden en de functiewaardering van de gemeente Heerlen.
- 6 Voor de werving en selectie van de directeur van de samenwerking wordt instemming gevraagd met het voorstel deze functionaris eerst intern bij de zes gemeenten te werven en de procedure daartoe na 21 oktober te starten. Eventuele externe werving start pas nadat de gemeenteraden hebben ingestemd met de onderhavige onderwerpen van besluitvorming.
- 7 Op grond van de mate waarin de beschikbare gebouwen voldoen aan de criteria van de huisvesting en de uiteenzetting van de werkgroep huisvesting, wordt voorgesteld in te stemmen met huisvesting van de belastingsamenwerking te Schaesberg indien de noodzakelijke aanpassingen, voor wat betreft de toegankelijkheid en personele voorzieningen, kunnen plaatsvinden.

- 8 Aansluitend aan de huisvesting wordt instemming gevraagd met het voorstel in iedere gemeente een frontoffice voor de belastingen te situeren. De omvang en onder meer de tijden van openstelling van deze frontoffices moeten nog bepaald worden.
- 9 De opzet en inrichting van de belastingsystemen kunnen in complexiteit en kosten worden beperkt wanneer de uitvoering van belastingen voor wat betreft werkwijzen, kan worden geharmoniseerd. Van de gemeenten wordt gevraagd in te stemmen met het streven om bij de opzet van de samenwerking een zo maximaal mogelijke harmonisatie te bereiken, zonder aantasting van de wettelijke gemeentelijke bevoegdheden.
- 10 Voorgesteld wordt om in te stemmen met de planning voor de invoering van de belastingsamenwerking resulterend in een start per
- 11 Op grond van de besluitvorming op de hiervoor genoemde onderwerpen wordt voorgesteld om ermee in te stemmen de procedure voor de adviesvraag aan de zes OR'en te starten.

2.2 De bestuurlijk-juridische contour

In het 'eindrapport onderzoek samenwerking belastingen' d.d. 29 april 2004 van Van Naem & Partners is voor de bestuurlijk-juridische contour geadviseerd een nieuwe gemeenschappelijke regeling te treffen met eigen rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam).

Er zijn voor de beoogde samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen drie concrete mogelijkheden voor de bestuurlijk-juridische vormgeving:

- een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling met behulp van de centrumgemeente-constructie
- aansluiten bij de bestaande Parkstad gemeenschappelijke regeling
- een zware vorm van een gemeenschappelijke regeling met het instellen van een openbaar lichaam.

Ten behoeve van de te maken keuze voor de samenwerkingsorganisatie is gevraagd om een nadere uitwerking van de verschillen en mogelijke voor- en nadelen van de drie bestuurlijk-juridische vormen.

Met belastingsamenwerking wordt een eigen taak van de gemeenten uitgevoerd. In vergelijking met andere gemeentelijke uitvoerende onderwerpen voor samenwerking worden bij de belastingsamenwerking activiteiten ondergebracht die gericht zijn op burgers, bedrijven en instellingen. Het gaat hier om het uitvoeren van kernactiviteiten van de gemeenten. Hierdoor zijn voor de belastingactiviteiten onder meer de bestuurlijke verhoudingen, de verschillende relaties met de gemeenten en de relatie tot de burger van belang.

In totaal onderscheiden wij voor de uitwerking van de verschillen tussen de drie bestuurlijk-juridische vormen, 14 aspecten die voor de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de samenwerking belangrijk zijn.

Deze aspecten zijn afgewogen door het toekennen van een relatief belang aan ieder aspect en de beoordeling van de betekenis van ieder aspect bij de drie mogelijke vormen. Dit is in de eerste plaats schematisch uitgewerkt (zie hierna), waarna aan de hand daarvan ook een getalsmatige weging is uitgevoerd. Zie voor de volledige uitwerking bijlage 2.

De verschillen tussen de drie vormen zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende 14 aspecten:

	Aspect	Relatief belang	Centrum gemeente	Parkstad Limburg	Nieuwe GR
1	Gelijkwaardigheid bestuurlijke verhoudingen	++	-	+/-	+
2	Structuur van bevoegd- en verantwoordelijkheid	+	+/-	+	++
3	Omvang bestuurlijk netwerk	+/-	+	+/-	-
4	Identiteit van de belastingorganisatie	++	-	-	+
5	Beleid in relatie tot bestuur iedere gemeente	+/-	-	+/-	+
6	Dienstverleningsrelatie naar gemeenten	+	+/-	+	+
7	Politiek-bestuurlijke beleving	+/-	-	+/-	+
8	Dienstverleningsrelatie tot de burger	++	+	+	+
9	Identificatie door medewerkers	++	+/-	+	++
10	Totstandkoming arbeidsrechtelijke verhoudingen	+/-	+	-	-
11	Cultuurverandering	++	-	+/-	+
12	Duidelijkheid managementverantwoordelijkheid	+	-	+/-	+
13	Organisatie ondersteunende functies	+/-	+	-	-
14	Mogelijkheid aansluiten andere gemeenten	+/-	-	--	+

De uitkomst van deze afwegingen geeft een duidelijke voorkeur aan voor een nieuw te treffen gemeenschappelijke regeling met een in te stellen openbaar lichaam. Dit sluit aan bij de bevindingen in het rapport van 29 april 2004 over de samenwerking belastingen.

Uiteraard kan over de toekenning van de gewichten aan de aspecten en de waardering van de verschillen, nader van gedachten worden gewisseld. De verschillen in de einduitkomsten zijn echter van dien aard, dat mag worden verwacht dat de voorkeur niet wijzigt.

Met name om redenen van gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen, de structurering van (management) bevoegd- en verantwoordelijkheid, de mogelijkheden tot identiteit en identificeren, de basis voor cultuurverandering en de mogelijkheid tot uitbreiding van de dienstverlening aan andere gemeenten, adviseren wij de voorkeur te geven aan het treffen van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. De (bestuurlijke) nadelen van een aparte gemeenschappelijke regeling en het gemis aan beschikbare structuren vanuit een bestaande organisatie, wegen niet op tegen de redenen voor de voorkeur.

2.3 De organisatiecontour

In het rapport van 29 april 2004 zijn voor de organisatiecontour een aantal uitgangspunten geformuleerd. Hierna is door de portefeuillehouders Financiën op 9 juli 2004 een aantal uitgangspunten voor de organisatie besproken op basis van de notitie 'Uitgangspunten nieuwe belastingorganisatie' van 9 juli 2004. De uitgangspunten zijn door de werkgroepen doorgenomen.

In de organisatiecontour komen aan de orde:

- de personele aspecten van samenwerking
- de uitwerking van de structuur van de samenwerkingsorganisatie.

2.3.1 De personele aspecten van samenwerking

De werkgroep Personeel heeft voor de totstandkoming van de belastingssamenwerking inzichten ontwikkeld op de volgende personele aspecten:

- de eventuele personele desintegratie-effecten vanwege activiteiten die vóór belastingen en/of WOZ worden uitgevoerd door niet-belastingmedewerkers
- de (verschillen in) arbeidsvoorwaardenpakketten van de gemeenten
- de procedure voor het uitwerken van een sociaal statuut

- voorbereiding instelling Buitengewone commissie voor Georganiseerd Overleg (BGO)
- de functiebeschrijving voor de directeur en de wervings- en selectieprocedure
- de functiewaarderingsmethode voor de belastingsamenwerking.

De werkgroep heeft een inventarisatie uitgevoerd naar eventuele personele desintegratie-effecten vanwege activiteiten die voor belastingen worden uitgevoerd door medewerkers die zowel voor belastingen als voor andere gemeentelijke taken actief zijn.

Het blijkt dat dit vraagstuk bij nagenoeg alle gemeenten in enige mate speelt, maar dat de absolute omvang van dit vraagstuk beperkt is. Alleen bij de gemeente Voerendaal is de omvang naar verhouding groot. De werkgroep adviseert om de betreffende medewerkers, vooraf aan de samenwerking, twee benoemingen te geven. Het sociaal statuut geldt dan voor de betreffende medewerkers voor de benoeming in de belastingfunctie. Voor de benoemingen in de niet-belastingfuncties blijven de medewerkers werkzaam voor de gemeenten. Voor de medewerkers ontstaan daarmee twee parttime functies.

De arbeidsvoorwaardenpakketten van de zes gemeenten zijn volledig vergeleken. Deze vergelijking is opgenomen op de cd-rom bij dit rapport. De werkgroep heeft vastgesteld dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden niet groot zijn en door middel van collectieve en voor medewerkers specifiek te maken afspraken te regelen moeten zijn. De afsprakenkaders worden in het sociaal statuut opgenomen. De werkgroep adviseert om de huidige arbeidsvoorwaarden van de gemeente Heerlen als leidraad te nemen voor de nieuwe organisatie.

Voor het uitwerken van het sociaal statuut wordt voorgesteld dit tot stand te brengen in overleg met een in te stellen Buitengewoon Georganiseerd Overleg (BGO). Hiervoor heeft de werkgroep de zes GO's geïnformeerd over het voornemen om de belastingorganisatie op te richten. Daarbij is gevraagd in te stemmen met het instellen van een BGO. Vier van de zes GO's zijn al akkoord met het instellen van een BGO. De GO's van de gemeenten Heerlen en Simpelveld moet nog op de vraagstelling reageren. Het BGO wordt bevoegd om namens de GO's te onderhandelen. De werkgroep adviseert met het BGO het sociaal statuut eerst op hoofdlijnen te bespreken en vervolgens de details onder andere aan de hand van de arbeidsvoorwaardenvergelijking uit te werken. De hoofdbestuurders van de vakbonden zijn in verband met de tijdige agendering op de hoogte gesteld van de te plannen overleggen. Ook voor de werkgeversvertegenwoordiging is vastgesteld welke bestuurders de zes gemeenten in het BGO vertegenwoordigen.

Voor het sociaal statuut adviseert de werkgroep als uitgangspunt te hanteren, dat elk personeelslid overgaat naar de nieuwe organisatie inclusief zijn of haar reeds gemaakte afspraken over arbeidsvoorwaarden bij de huidige werkgever. Ook adviseert de werkgroep om vast te leggen dat een functie die voor 50% of meer overeenkomt met de functie welke men bij de oude werkgever vervult, beschouwd moet worden als zijnde dezelfde functie.

De werkgroep adviseert de functiewaarderingsmethode van Heerlen voor de belastingmedewerkers als uitgangspunt te nemen. Dit systeem wordt al bij de helft van de gemeenten gebruikt.

Voor de werving en selectie van de directeur voor de samenwerking is een functiebeschrijving en een functieprofiel (advertentietekst) opgesteld. De opzetten daarvoor zijn gebaseerd op de door de gemeente Heerlen gevolgde systematiek. De concepten voor de beschrijving en het profiel zijn opgenomen op de cd-rom bij dit rapport. De werkgroep adviseert de werving en selectie eerst intern bij de zes gemeenten en indien nog nodig aansluitend extern te doen. De interne procedure start met het ter kennis brengen en het vragen om reactie aan ieder van de OR'en. De procedure is in de tijd uitgezet en loopt op hoofdlijnen gelijk met de bestuurlijke besluitvorming over het definitief aangaan van de samenwerking. Deze planning is bijgevoegd als bijlage 4. De werkgroep adviseert voor de selectie een commissie in te stellen en deze samen te stellen uit:

- een hoofd P&O
- een personeelsadviseur
- een gemeentesecretaris
- drie portefeuillehouders zijnde degenen die de gemeenten ook in het BGO vertegenwoordigen.

De eerste selectie vindt ambtelijk plaats, daarna participeren de bestuurders.

Voor de informatievoorziening aan sollicitanten kan een lid van het BOP door de selectiecommissie worden ingeschakeld.

2.3.2 De structuur van de samenwerkingsorganisatie

De werkgroepen Heffen & Innen en WOZ hebben aan de hand van inhoudelijke thema's de samenwerking besproken. Dit zijn thema's zoals de gecombineerde aanslag, innen en dwanginvordering, interne kwaliteitsbewaking et cetera. De voor de organisatiecontour belangrijke uitkomsten worden hieronder beschreven. De volledige uitwerking van de thema's is opgenomen op de cd-rom bij dit rapport.

Door de portefeuillehouders Financiën zijn op 9 juli 2004 een aantal uitgangspunten voor de organisatie besproken die ook hierna worden verwerkt in de organisatiecontour.

De werkgroepen adviseren de organisatie in eerste instantie op te zetten voor het uitvoeren van twee hoofdtaken, het heffen en innen van belastingen en heffingen en het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken voor gemeenten. Daarbij plaatsen de werkgroepen de volgende kanttekeningen:

- Vooralsnog is het onbekend op welke wijze de Basisregistratie Gebouwen en Adressen (BGA) wordt ingevoerd.
- Bij de opzet van de belastingorganisatie dient rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de dienstverlening naar het waterschap en andere gemeenten.
- De inning van privaatrechtelijke vorderingen van de aangesloten gemeenten is volgens de werkgroepen geen taak voor de nieuwe organisatie.

Voor wat betreft de laatste kanttekening is Van Naem & Partners van mening dat de belastingorganisatie ook privaatrechtelijke vorderingen voor de gemeenten moet kunnen innen. Wanneer de gemeenten dat wensen, wordt door de belastingorganisatie hiervoor een apart product voor de desbetreffende gemeente uitgevoerd en in rekening gebracht.

Het bepalen van de belasting- en heffingstarieven voor ieder van de gemeenten, behoort niet tot de taken van de nieuwe organisatie. De tariefsbepaling en de te heffen soorten belastingen en heffingen per gemeente, blijven het domein van de gemeenten. De werkgroepen hanteren ook dit uitgangspunt. De werkgroepen vragen de portefeuillehouders wel om op korte termijn met de gemeenteraden het gesprek aan te gaan over het harmoniseren van de systemen van het heffen en innen.

De sturings- en organisatiemechanismen worden voor een deel gerealiseerd door ICT-ondersteunde en gestuurde werkprocessen en voor een deel door management c.q. coördinatie. Dit is door de werkgroepen onderkend. Hiervoor zijn door de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ functionele vereisten voor de ICT opgesteld. Deze voorzien in de ondersteuning van de belastingapplicaties door een Workflow Management Systeem.

De werkgroepen beschrijven een integrale benadering van de hoofdtaken door het procesmatig inrichten van de organisatie. Er is daarbij geen functionele splitsing tussen heffen en innen. De werkzaamheden voor de Permanente Marktanalyse zullen worden gebaseerd op de Waarderingsinstructie 2005 van de Waarderingskamer.

Wel adviseren de werkgroepen een team buitendienstcontrole in het leven te roepen, die op planmatige wijze de teams voor heffen en innen en WOZ ondersteunt door het doen van waarnemingen in het veld. De in de rapportage van 29 april 2004 begrote formatie voor (buiten)controles achten de werkgroepen te klein.

In fase 2 van de opbouw van de nieuwe organisatie wordt door de werkgroepen geadviseerd een werkgroep 'voorbereiding buitendienst' in te stellen.

Van Naem & Partners onderschrijft het advies van de werkgroepen om een buitendienst in te stellen. In deze buitendienst dienen zowel de deurwaarders als de controleurs op belastbare feiten te worden geplaatst. De organisatie is door haar schaal en beperkte, aaneengesloten geografisch gebied in staat deze twee taken verbijzondert te organiseren. Voor wat betreft de werkwijze bestrijkt de buitendienst het gehele geografische werkgebied (zonder verdere opdeling). Het werk kan verdeeld worden op basis van de hoeveelheid. Het instellen van een buitendienst kan de volgende voordelen opleveren:

- hogere kwaliteit van de bestanden wat leidt tot een grotere rechtsgelijkheid voor burgers
- meeropbrengsten door vaststellen van meer belastbare feiten
- een mogelijkheid voor de gemeenten tot het heffen van, voor een individuele gemeente, nieuwe soorten belastingen en heffingen. De samenwerking kan daarvoor een volledig belastingproduct aanbieden.

Vooralsnog kunnen door samenwerking deze voordelen alleen worden gerealiseerd voor de gemeenten die thans ook al specifieke buitencontroles op belastbare feiten hebben georganiseerd. Immers alleen voor die gemeenten is bij de uitwerking van de organisatie de benodigde capaciteit gepland en in de begroting voorzien.

De werkgroepen achten een verplichte roulatie van medewerkers tussen teams uit de binnendienst en de buitendienst niet zinvol. Voor de buitendienst wordt gezocht naar medewerkers die bewust kiezen voor werk buiten en daar ook hun voldoening in vinden. Van Naem & Partners onderschrijft ook dit uitgangspunt. Daarbij wordt aangevuld dat de taken van de buitendienst dermate verschillend zijn dat deze taken niet integraal kunnen worden benaderd. De deurwaarders voeren de deurwaarderij uit en de controleurs controleren.

Voor het principe van allround inzetbare medewerkers voor heffen en innen volgen de werkgroepen het advies uit het rapport van 29 april 2004. De medewerkers van de teams heffen en innen zijn allround. Hierbij dienen de functies van de medewerkers breed te worden beschreven om een brede inzet mogelijk te maken.

Voor de WOZ-medewerkers hebben de werkgroepen twee varianten beschreven waarbij geen voorkeur is uitgesproken. Van Naem & Partners adviseert de eerste variant waarbij alle WOZ-taken worden verricht door de allround WOZ-medewerker. In een professionele organisatie hebben de medewerkers eigen aandachtsgebieden binnen het allround principe. De WOZ-medewerkers zijn dus geen specialisten met een eigen afscheidbare taak.

Uitgangspunt is een belastingorganisatie met zeven frontoffices. Bij iedere gemeente één en één frontoffice in de samenwerkingsorganisatie.

Uitgaande van de bovenstaande uitgangspunten adviseren wij de volgende organisatieopzet.

Een 'afdeling' Heffen en Innen (H&I) die zich bezig houdt met het heffen en innen van alle belasting- en heffingssoorten en een 'afdeling' WOZ die zich bezig houdt met alle WOZ-activiteiten. Gelet op het voor de eerste opzet geplande aantal medewerkers kunnen uiteindelijk **twee** teams Heffen en Innen met totaal 27,7 fte en één team WOZ met 11,8 fte ontstaan.

Een buitendienst met deurwaarders en controleurs. Voor de deurwaarderij is 2,7 fte geraamd en voor de controleurs 3 fte's. Zij houden zich bezig met specifieke taken en voeren opdrachten uit voor de afdelingen H&I en WOZ.

Daarnaast is in het eindrapport van 29 april 2004 een aantal uitgangspunten voor de middelenfuncties geformuleerd die in de notitie 'Uitgangspunten nieuwe belastingorganisatie' verder zijn uitgewerkt. De portefeuillehouders hebben op 9 juli 2004 deze uitgangspunten besproken.

De uitgangspunten zijn niet door de werkgroepen veranderd. Voor wat betreft de ondersteunende taken adviseren de werkgroepen duidelijke afspraken te maken met de leveranciers van deze diensten. De leveranties dienen volgens de werkgroepen aan te sluiten bij het beoogde kwaliteitsniveau en de wijze van werken van de belastingorganisatie.

Van Naem&Partners adviseert om te werken met dienstverleningsovereenkomsten voor de inkoop van facilitaire functies. De te maken afspraken worden in de eerste plaats met interne dienstaanbieders (bij de zes gemeenten) en pas in de tweede plaats met externe dienstaanbieders gemaakt. Er wordt door de belastingorganisatie gestuurd op aard en kwaliteit van de dienstverleningen.

2.4 De contour gegevensbeheer en ICT

2.4.1 De contour gegevensbeheer

Een van de leidende principes beschreven in het rapport van 29 april 2004 voor de nieuwe organisatie is het centraal beheren van gegevens. Het gegevensbeheer is een kerncompetentie van de nieuwe belasting- en WOZ-organisatie.

Ook de werkgroepen stellen dat het gegevensbeheer de basis is voor de kwaliteit van de nieuwe organisatie. Als opgave voor de nieuwe belastingorganisatie zien de werkgroepen de permanente inspanning die noodzakelijk is om de bestanden die gebruikt worden voor de werkprocessen van heffen en innen en van de uitvoering van de Wet WOZ, zo compleet, correct en actueel mogelijk te houden.

Bij dit uitgangspunt formuleren de werkgroepen het streven om alle externe gegevens digitaal aangeleverd te krijgen. Het jaar 2006 is hiervoor een overgangsjaar. Vanaf 2007 dient een gegevensleverancier in staat te zijn digitaal aan te leveren. Indien een aangesloten gemeente op dat moment niet in staat is gegevens digitaal aan te leveren, is de werkgroep van mening dat de extra kosten van verwerking bij die gemeente in rekening gebracht moeten worden. Om dit te realiseren, stelt de werkgroep voor om een kleine projectgroep in te stellen die dit uitwerkt in samenhang met het implementatieplan voor de ICT.

Van Naem & Partners adviseert wel te streven naar digitale aanlevering van gegevens door gemeenten en derden maar hieraan geen harde eis te stellen. Het digitaal aanleveren van bijvoorbeeld vergunningen impliceert namelijk dat alle gemeenten dienen te werken met hetzelfde vergunningensysteem. Dit laatste is echter geen keuze die vanuit belastingoptiek door de gemeenten wordt gemaakt. Op korte termijn achten wij dit niet haalbaar en als voorwaarde voor samenwerking nog een brug te ver.

In de nieuwe organisatie zal worden gewerkt met gegevens die uit tal van andere bronnen (meestal binnen de overheid) afkomstig zijn. Dat vergt in de overgangssituatie extra aandacht van de medewerkers die belast zijn met de opbouw van de nieuwe organisatie.

De overige aspecten voor het gegevensbeheer zijn door de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ uitgewerkt in functionele eisen voor het geautomatiseerd belastingsysteem. Deze eisen zijn door de werkgroep ICT verzameld en verwerkt tot een programma van eisen. Voor de migratie van de gegevens van de zes gemeenten naar de belastingorganisatie heeft de werkgroep ICT een planning gemaakt. Hierna worden beide beschreven.

2.4.2 Het programma van eisen geautomatiseerd belastingsysteem

De werkgroep ICT heeft een programma van eisen voor het geautomatiseerd belastingsysteem opgesteld. Dit plan is vormgegeven als Europees aanbestedingsdocument. In dit plan zijn de functionele eisen van de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ verwerkt. In het programma wordt aan de mogelijke leveranciers gevraagd welke oplossingen zij bieden om deze functionaliteiten in te passen in het systeem. Ook worden in het programma van eisen de huidige applicaties van de belastingfuncties beschreven met de eis dat het nieuwe systeem hiermee ten behoeve van de conversies kan communiceren.

Daarnaast adviseert de werkgroep ICT om een huisvestingslocatie voor de nieuwe organisatie te kiezen die gelegen is aan de glasvezel-infrastructuur. Ook adviseert de werkgroep om tijdig te beslissen over de plaats van de hardware, omdat dit het programma van eisen voor het geautomatiseerd belastingsysteem beïnvloedt.

Op de cd-rom staat het programma van eisen voor het geautomatiseerd systeem.

2.4.3 De migratieplanning

In de planning die de werkgroep heeft opgesteld worden de termijnen vermeld waarmee rekening gehouden dient te worden bij de Europese aanbesteding. Daarnaast wordt in de planning de kritieke data beschreven om een werkend systeem op 1 januari 2006 te hebben. Hierin worden bijvoorbeeld de data voor het migreren van de gegevens en het opleiden van de medewerkers beschreven.

Op de cd-rom staat de planning voor de migratie van de gegevens en het opleiden van de medewerkers.

2.5 De contour van de begroting

Om de haalbaarheid van de samenwerking te beoordelen zijn de financiële uitkomsten voor ieder van de gemeenten van groot belang. Om een indicatie te geven van de kosten van samenwerkingorganisatie en de (financiële) gevolgen per gemeenten (zie paragraaf 2.5) is een begroting gemaakt voor de samenwerkingsorganisatie. Deze begroting is uitgewerkt voor drie fasen van ontwikkeling van de samenwerking. De begroting voor iedere fase is gebaseerd op aannames voor de mogelijke omvang van de verschillende kosten.

De begroting gaat uit van bestaande zaken, er zijn geen nieuwe ontwikkelingen, hogere kwaliteitsdoelen en dergelijke in meegenomen. In de toelichting op de effecten per gemeente wordt wel melding gemaakt van voor gemeente specifiek verwachte (financiële) ontwikkelingen.

De begroting is gebaseerd op het takenpakket van de zes gemeenten gezamenlijk. Aan de hand van het takenpakket is met behulp van kengetallen de formatie voor de eerste fase bepaald. De formatie voor de tweede fase is ook gebaseerd op kengetallen, waarbij sprake is van meest efficiënte uitvoering. De formatie voor de derde fase is niet gebaseerd op kengetallen, maar is ontleend aan vergelijking met de praktijkgegevens van het Samenwerkingsverband Hoeksche Waard (SVHW). Dit samenwerkingsverband is een gemeenschappelijke regeling waaraan per 1 januari 2005 15 kleinere gemeenten en 1 waterschap deelnemen. Op basis van deze vergelijking en inschatting van de afwijkingen in de dienstverlening voor de zes gemeenten, is de formatie geraamd zoals die in de eindsituatie zou kunnen gelden.

Of de personele omvang van de belastinguitvoering uiteindelijk tot deze laagste omvang van formatie wordt gereduceerd, is afhankelijk van keuzen die door de gemeenten nog kunnen worden gemaakt over ontwikkelingen op het gebied van belastingen en door de samenwerking te leveren extra kwaliteiten. Wij verwachten dat in de komende jaren de ontwikkelingen zodanig kunnen zijn dat de kosten niet in deze mate worden gereduceerd, maar dat de gemeenten, generiek en specifiek, meer dienstverlening ontvangen.

De begroting is gebaseerd op de structurele jaarlijkse kosten. Er is geen rekening gehouden met eenmalige kosten die gemaakt worden voor het opbouwen van de nieuwe organisatie. Deze kosten zijn opgenomen in de projectbegroting voor fase 2 van het plan van aanpak en kunnen worden geactiveerd en opgenomen in de jaarlijkse exploitatie.

Buiten de begroting blijven de periodieke kosten van herwaardering volgens de wet WOZ. Dit is gedaan om de vergelijking met de huidige kosten, die voor wat betreft de periodieke herwaardering door de gemeenten verschillend worden behandeld, zo goed mogelijk te kunnen maken.

De begroting dient als basis om de financiële gevolgen per gemeente te bepalen. De begroting (met formatie) voor iedere fase is opgenomen in bijlage 6. In hoofdstuk 6 is per onderdeel aangegeven hoe wij de verschillende posten hebben bepaald.

2.6 De financiële consequenties per gemeente

In deze paragraaf worden de financiële consequenties per gemeente inzichtelijk gemaakt op grond van: de eerste begroting, de totale productaantallen, de afgeleide productprijzen en de productaantallen van iedere gemeente.

De bij de gemeenten geïnterpreteerde kosten zijn inclusief de indirecte kosten. Deze indirecte kosten worden vanuit de organisatie toegerekend aan de belastingafdeling. Bij de overdracht van de activiteiten naar de samenwerkingsorganisatie gaan de indirecte kosten niet mee, maar blijven achter bij de gemeenten. De indirecte kosten vallen niet zonder meer weg bij het afstoten van de belastingactiviteiten. In de tabel zijn de directe kosten in beeld gebracht.

In onderstaande tabel worden voor alle gemeenten voor de drie fasen van ontwikkeling van de samenwerkingsorganisatie aangegeven welke kosten dit volgens de begroting met zich meebrengt. Deze kosten worden door middel van een kolom "verschil" gerelateerd met de kosten zoals de gemeenten die in 2002 hadden. Dit kostenniveau van 2002 is voor de vergelijking verhoogd met een index van 2%.

Het totaaloverzicht (x € 1.000)

	Totaal kosten	Directe kosten	Samenwerking eerste 2 jaar	Vershil	Samenwerking tweede 2 jaar	Vershil	Samenwerking vanaf 5e jaar	Vershil
Brunssum	705	569	698	-7	625	-80	554	-150
Heerlen	2.584	2.098	2.559	-25	2.320	-264	2.055	-529
Landgraaf	1.427	793	946	-482	806	-621	714	-713
Onderbanken	271	193	168	-103	158	-113	141	-131
Simpelveld	260	180	198	-61	188	-72	167	-93
Voerendaal	180	130	220	41	214	34	190	10
Totaal	5.427	3.963	4.790	-637	4.311	-1.116	3.822	-1.606

De consequenties verschillen per gemeente. Het grote positieve verschil voor Landgraaf wordt veroorzaakt door de hoge indirecte kosten die in Landgraaf worden toegerekend. Voor alle gemeenten, met uitzondering van Voerendaal en Onderbanken, geldt dat de positieve verschillen niet als directe bezuiniging kunnen worden gezien. Immers de gemeenten moeten dit voordeel zelf realiseren door beperking van de indirecte kosten.

Deze beperking is oorzakelijk verbonden met de belastingsamenwerking. Onderbanken vormt hierop een uitzondering omdat de kosten vanuit de samenwerking lager kunnen worden dan de directe kosten.

Bij Voerendaal gaat de vergelijking mank omdat in de bestaande kosten (2002) geen kosten zijn begrepen voor werkzaamheden die worden uitgevoerd door Kompas en de gemeente Heerlen.

Voor de gemeente Voerendaal stellen wij dat de huidige formatie eigenlijk niet toereikend is om zelfstandig de belastingactiviteiten adequaat uit te blijven voeren. Voor de vergelijking zou gerekend moeten worden met een uitbreiding van de formatie met zeker 2 fte. Ook voor de gemeente Simpelveld geldt dat gerekend zou moeten worden met enige formatieve uitbreiding voor een blijvend adequaat uitvoeringsniveau. Het bestaande kostenniveau hebben wij voor beide gemeenten voor deze aannamen niet aangepast.

Apart van de begrote financiële effecten verwachten wij ook voor de periodieke herwaardering volgens de wet WOZ kosteneffecten voor de gemeenten. Op basis van de WOZ-kostendeclaraties over de periode 1999-2002 kan worden afgeleid dat de kosten vanwege de periodieke herwaardering voor de zes gemeenten circa € 1.100.000 per jaar extra ten opzichte van de begroting voor de nieuwe organisatie bedragen.

Indicatief ramen wij de reductie van de kosten herwaardering door schaalvergroting voor de zes gemeenten gezamenlijk op €469.000 (zie voor de specificatie per gemeente hoofdstuk 7).

Beoordeling begroting

De beoordeling van de begroting vindt door de gemeenten plaats, mede in het licht van de bij ieder van de gemeente optredende en terug te verdienen ontvlechtingseffecten. Het terugverdienen van de desintegratiekosten kan op drie manieren.

- 1 Terugdringen van de overheadkosten door ieder van de afzonderlijke gemeenten. Dit is een autonome taak die op iedere gemeente, ongeacht de aard van een reorganisatie, drukt. Een normale periode voor het geheel terugdringen van de overheaddesintegratie is vijf jaar. Daarbij is het tempo van terugdringen in de eerste jaren hoger dan in de latere jaren. Voor de korte termijn zal dit terugdringen gelijk oplopen met de bezuinigingstaakstellingen die de gemeenten hebben. Enerzijds bemoeilijkt dit het terugbrengen van de overheadkosten, anderzijds kan samenloop leiden tot een vanzelfsprekendere reductie. Op voorhand is niet aan te geven hoe dit kan uitpakken.

Vooralsnog gaan wij er conservatief vanuit dat de desintegratie van de overhead ieder jaar met 20% wordt gereduceerd. De periode van 5 jaar is niet conservatief, de snelheid van reduceren is dat wel. Normaal wordt ervan uitgegaan dat in de eerste twee jaar de overhead met circa 60% wordt teruggebracht, waarna verder een geleidelijkere afbouw plaatsvindt.

- 2 Terugverdienen doordat de kosten van de gezamenlijke uitvoering (inclusief overheadkosten) lager worden dan dat ieder van de gemeenten thans aan directe kosten maakt. Dit effect begroten wij vanaf het vijfde jaar voor alle gemeenten. Uitzondering is de gemeente Voerendaal.
- 3 Door de bestaande overheadcapaciteit (verplicht) door de belastingsamenwerking bij de gemeenten in te laten kopen. In de begroting van de samenwerking zijn voor de kosten die thans tot de door de gemeenten als overhead worden doorgerekend de volgende bedragen begroot:

eerste twee jaar:	€ 1.270.000
twee volgende jaren:	€ 1.120.000
vanaf vijfde jaar:	€ 970.000

Indien (een deel van) de overhead van de belastingsamenwerking wordt betrokken van één of meerdere gemeenten als leverancier van diensten, dan kunnen daarmee (een deel van) de desintegratiekosten worden teruggebracht en wordt de terugverdientijd korter.

Terugverdienscenario

Alle drie de mogelijkheden van terugdringen kunnen gelijktijdig en gedeeltelijk gecombineerd plaatsvinden. Veel verschillende scenario's zijn denkbaar. Hierna is één voorbeeld uitgewerkt (zie voor de aannames bij dit voorbeeld hoofdstuk 7).

Voorbeeld terugverdienen zes gemeenten (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	3.963					
Indirect (afbouw 20%)	1.500	1.200	900	600	400	340
Inkoop		- 480	- 480	- 400	- 400	- 340
Samenwerking		4.790	4.790	4.311	4.311	3.822
Totaal	5.463	5.510	5.210	4.511	4.311	3.822
Verschil		+ 47	- 253	- 952	- 1.152	- 1.641

In de voorbeeldberekening is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van kostenreductie voor de herwaardering door schaalvergroting. Tevens is geen rekening gehouden met de kostenverhoging in verband met de kapitaallasten voor de te financieren aanloopkosten in 2005.

Aan de hand van dit voorbeeld kan met een aanname voor de verdeling van de inkoop door de belastingorganisatie bij de gemeenten, ook voor iedere gemeente afzonderlijk een voorbeeld voor het terugverdienen worden gemaakt (zie hiervoor hoofdstuk 7).

Voor alle gemeenten geldt dat kosten voor de samenwerking ook kunnen worden terugverdiend door het vanuit de samenwerking uitwerking te geven aan door iedere gemeente te ontwikkelen en te organiseren belastingactiviteiten. Het in samenwerking uitvoeren leidt tot:

- lagere kosten voor de periodieke (straks jaarlijkse) herwaardering in eigen beheer
- lagere meerkosten door het gezamenlijk implementeren van de financiële heffing en inning in verband met DIFTAR
- lagere meerkosten door gezamenlijke ontwikkeling van de digitale belastingdienstverlening
- lagere (meer)kosten bij het aanpassen van de belastingactiviteiten als gevolg van landelijke ontwikkelingen op belastinggebied.

Voor de laatste drie ontwikkelingen is het in dit stadium niet mogelijk om de verdiensten van samenwerking in concrete cijfers weer te geven. Daarvoor zijn de uitgangspunten van de ontwikkelingen nu nog niet concreet genoeg.

2.7 Overige aspecten

2.7.1 De inhoud en kwaliteit van de werkprocessen heffen en innen en WOZ

De werkgroepen Heffen & Innen en WOZ hebben per thema de processen voor heffen en innen en de uitvoering van de Wet WOZ beschreven.

De resultaten van de werkgroepen die van invloed zijn op de organisatiecontour, de gegevenscontour of de (formatie)begroting zijn bij de beschrijving van die contouren opgenomen. Er zijn geen aspecten waarover de zes gemeenten geen overeenstemming hebben bereikt die niet behandeld worden in de contouren en hier vermeldenswaardig zijn.

De resultaten van de werkgroepen die in fase 2 van het plan van aanpak nader uitgewerkt dienen te worden, zijn opgenomen in bijlage 3.

De resultaten van de werkgroepen die vooral het werkproces beschrijven en die in fase 2 geen nadere agendering nodig hebben, zijn opgenomen in de volledige uitwerking van de thema's op de cd-rom die bij dit rapport hoort.

2.7.2 De huisvesting van de samenwerking

De werkgroep Huisvesting heeft in samenspraak met andere werkgroepen en het projectteam een programma van eisen voor de huisvesting opgesteld. Aan de hand van dit programma zijn de mogelijke huisvestingen doorgelicht. Het programma van eisen is opgenomen in bijlage 5.

De werkgroep Huisvesting heeft de zes colleges van B&W verzocht om aan te geven welke huisvestingen beschikbaar zijn in de gemeenten. Hierop zijn de volgende vier huisvestingen aangeboden (in willekeurige volgorde):

- het voormalig gemeentehuis Schaesberg in Landgraaf
- het politiebureau in Brunssum
- het KPN-gebouw in Heerlen
- het Vodafone-gebouw in Heerlen.

Ook heeft de werkgroep alternatieve huisvestingen gezocht binnen de zes gemeenten. Dit heeft geen resultaten opgeleverd.

De werkgroep is van mening dat er drie panden geschikt zijn, te weten voormalig gemeentehuis Schaesberg, KPN-gebouw Heerlen en politiegebouw Brunssum. Het Vodafone-gebouw is inmiddels verhuurd.

Het voormalige gemeentehuis Schaesberg zou het meest geschikte kunnen zijn, mits het open kantoorconcept met flexibele werkplekken in stand wordt gehouden en mits geaccepteerd wordt dat een aantal voorzieningen ontbreken. In het pand is geen lift en topkoeling aanwezig. Daarnaast is het niet toegankelijk voor gehandicapten. Ook heeft het pand slechts vier toiletten voor 62 medewerkers. Het pand heeft geen kantine (of in ieder geval een afgesloten ruimte voor het nuttigen van de lunch of koffie). De huur van 95.000 per jaar is het laagst van de drie beschikbare panden en er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar.

Zijn de "mitsen" niet bespreekbaar dan komen de andere twee gebouwen in aanmerking die qua kosten intensiever zijn voor wat betreft de totale exploitatie afgezet tegen de mogelijkheden en/of het (verder) geschikt maken van deze panden. Het KPN gebouw kost aan huur € 163.000 per jaar en kan met minimale ingrepen direct betrokken worden.

Het KPN gebouw heeft echter wel een beperkt aantal parkeerplaatsen. Deze zijn wel bij Q-park extra bij te huren. Het politiebureau van Brunssum kost € 143.000 per jaar en heeft wel voldoende parkeerplaatsen. Deze huurprijs is inclusief het stofferen en verven. Het politiebureau is inpandig enigszins gedateerd.

De drie panden liggen nabij de glasvezelinfrastructuur.

De werkgroep heeft op 12 oktober 2004 de vier beschikbare locaties bezocht. Het advies van de werkgroep is tot stand gekomen door de voor- en nadelen van de locaties af te wegen aan de hand van het programma van eisen. Zoals hiervoor beschreven komt de werkgroep tot de conclusie dat het voormalig gemeentehuis van Schaesberg het meest geschikt is.

Het voormalig gemeentehuis van Schaesberg heeft zoals de werkgroep betoogt de laagste huurpenningen. Daarbij komt dat de gemeente Landgraaf financieel voordeel heeft bij het verhuren van een gemeentelijk pand. Van Naem & Partners adviseert te kiezen voor het voormalig gemeentehuis van Schaesberg indien een aantal voorzieningen wordt opgewaardeerd. Het aantal toiletten zal moeten worden uitgebreid. Nog belangrijker achten wij de toegankelijkheid van het gebouw voor zowel gehandicapte medewerkers als gehandicapte bezoekers. Overheidsgebouwen hebben ons inziens voor wat betreft toegankelijkheid een voorbeeldfunctie die niet te verwaarlozen valt.

Wanneer deze voorzieningen worden aangepast is het voormalig gemeentehuis Schaesberg een geschikte locatie voor de belastingsamenwerking. Mochten deze voorzieningen niet worden getroffen adviseren wij te kiezen voor een van de twee overige locaties.

2.7.3 De desintegratiekosten bij de zes gemeenten

De werkgroep Desintegratie heeft geïnventariseerd wat de desintegratievraagstukken bij de zes gemeenten zijn. Hierbij is onderscheid gemaakt in zeven kostensoorten (I&A, Huisvesting, P&O, Leiding, Financiën en Planning & Control, Archief en postregistratie en overige indirecte kosten). Per kostensoort is voor elke gemeente de hoogte van de desintegratiekosten beschreven. Voerendaal vormt hierop een uitzondering. De eigen methodiek van Voerendaal geeft niet de gewenste informatie over de gekozen methode van inventariseren. Voor Voerendaal wordt alleen het totaal van desintegratiekosten weergegeven.

De werkgroep concludeert naar aanleiding van het onderzoek naar de mogelijkheden van inkoop van de facilitaire functies bij de zes gemeenten:

- de gemeente Heerlen is in staat alle functies te leveren
- de gemeente Landgraaf is in staat om de nieuwe organisatie te bedienen van alle facilitaire functies
- de gemeente Brunssum heeft hier zeer beperkt mogelijkheden voor
- de gemeenten Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal hebben geen mogelijkheden om facilitaire functies beschikbaar te stellen.

Over de wijze waarop de desintegratiekosten kunnen worden beperkt, adviseert de werkgroep om de nieuwe belastingorganisatie de facilitaire functies verplicht te laten inkopen bij de gemeenten die daarvoor ruimte hebben.

2.7.4 De inventarisatie van de huidige stand van zaken van de processen van de zes belasting- en WOZ-afdelingen.

De werkgroep Huidige stand van zaken heeft tot doel een inventarisatie uit te voeren naar de huidige stand van zaken ten aanzien van te voorziene achterstanden per 1 januari 2006 bij de belasting- en WOZ-afdelingen van de zes gemeenten. Daarnaast heeft de werkgroep tot doel maatregelen uit te werken om eventuele achterstanden te voorkomen of op te lossen

Er zijn door de werkgroep géén zodanige achterstanden geconstateerd dat deze belemmeringen of nadere afweging opleveren voor de besluitvorming. De huidige achterstanden hebben geen invloed op de situatie per 1-1-2006.

De werkvoorraden zijn niet storend voor de activiteiten die in 2005 dienen plaats te vinden. Normale managementaandacht binnen de eigen gemeente is op dit moment voldoende voor het wegwerken van eventuele achterstanden.

Vanwege de hertaxatie WOZ per 1 januari 2005 kan echter wel een extra vraagstuk voor het management ontstaan. Deze piekbelasting heeft in het verleden bij de gemeenten geleid tot de tijdelijke inhuur van extra menskracht. De combinatie van bestaande activiteiten, verwerking resultaten hertaxatie en opzetten nieuwe organisatie kan weer noodzaken tot inhuur.

2.8 Fase 2 van het plan van aanpak

In het rapport van 29 april 2004 is een planning voor de uitvoering van het plan van aanpak opgenomen. Dit plan van aanpak bestaat uit twee fasen: een eerste fase met daarin een verdere uitwerking van de contouren van de samenwerking en een tweede fase voor het daadwerkelijk opzetten van de belastingsamenwerking.

Fase twee is geactualiseerd. Zie hiervoor bijlage 8 en 9. De startdatum van de nieuwe belastingorganisatie is ongewijzigd en gepland voor 1 januari 2006.

3 De bestuurlijk-juridische contour

In het 'eindrapport onderzoek samenwerking belastingen' d.d. 29 april 2004 van Van Naem & Partners is voor de bestuurlijk-juridische contour geadviseerd een nieuwe gemeenschappelijke regeling met eigen rechtspersoonlijkheid (openbaar lichaam) te treffen.

Er zijn voor de beoogde samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen drie concrete mogelijkheden voor de bestuurlijk-juridische vormgeving:

- een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling met behulp van de centrumgemeente-constructie
- aansluiten bij de bestaande Parkstad gemeenschappelijke regeling
- een zware vorm van een gemeenschappelijke regeling met het instellen van een openbaar lichaam.

Ten behoeve van de te maken keuze voor de samenwerkingsorganisatie is gevraagd om een nadere uitwerking van de verschillen en mogelijke voor- en nadelen van de drie bestuurlijk-juridische vormen. De volledige uitwerking van de voor- en nadelen van de drie vormen is opgenomen in bijlage 2. Dit is de notitie die 6 oktober 2004 door de portefeuillehouders Financiën is behandeld. Hierna volgen de belangrijkste conclusies uit de notitie aangevuld met de planning voor de daadwerkelijke oprichting van de gemeenschappelijke regeling.

Met belastingsamenwerking wordt een eigen taak van de gemeenten uitgevoerd. In vergelijking met andere gemeentelijke uitvoerende onderwerpen voor samenwerking worden bij de belastingsamenwerking activiteiten ondergebracht die gericht zijn op burgers, bedrijven en instellingen. Het gaat hier om het uitvoeren van kernactiviteiten van de gemeenten. Hierdoor zijn voor de belastingactiviteiten onder meer de bestuurlijke verhoudingen, de verschillende relaties met de gemeenten en de relatie tot de burger van belang. In totaal onderscheiden wij voor de uitwerking van de verschillen tussen de drie bestuurlijk-juridische vormen 14 aspecten die voor de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de samenwerking belangrijk zijn.

Deze aspecten zijn afgewogen door het toekennen van een relatief belang aan ieder aspect en de beoordeling van de betekenis van ieder aspect bij de drie mogelijke vormen. Dit is in de eerste plaats schematisch uitgewerkt (zie hierna), waarna aan de hand daarvan ook een getalsmatige weging is uitgevoerd. Zie voor de volledige uitwerking bijlage 2.

De verschillen tussen de drie vormen zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende 14 aspecten:

	Aspect	Relatief belang	Centrum gemeente	Parkstad Limburg	Nieuwe GR
1	Gelijkwaardigheid bestuurlijke verhoudingen	++	-	+/-	+
2	Structuur van bevoegd- en verantwoordelijkheid	+	+/-	+	++
3	Omvang bestuurlijk netwerk	+/-	+	+/-	-
4	Identiteit van de belastingorganisatie	++	-	-	+
5	Beleid in relatie tot bestuur iedere gemeente	+/-	-	+/-	+
6	Dienstverleningsrelatie naar gemeenten	+	+/-	+	+
7	Politiek-bestuurlijke beleving	+/-	-	+/-	+
8	Dienstverleningsrelatie tot de burger	++	+	+	+
9	Identificatie door medewerkers	++	+/-	+	++
10	Totstandkoming arbeidsrechtelijke verhoudingen	+/-	+	-	-
11	Cultuurverandering	++	-	+/-	+
12	Duidelijkheid managementverantwoordelijkheid	+	-	+/-	+
13	Organisatie ondersteunende functies	+/-	+	-	-
14	Mogelijkheid aansluiten andere gemeenten	+/-	-	--	+

De uitkomst van deze afwegingen geeft een duidelijke voorkeur aan voor een nieuw te treffen gemeenschappelijke regeling met een in te stellen openbaar lichaam. Dit sluit aan bij de bevindingen in het rapport van 29 april 2004 over de samenwerking belastingen.

Uiteraard kan over de toekenning van de gewichten aan de aspecten en de waardering van de verschillen nader van gedachten worden gewisseld. De verschillen in de einduitkomsten zijn echter van dien aard dat mag worden verwacht dat de voorkeur niet wijzigt.

Met name om redenen van gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen, de structurering van (management)bevoegd- en verantwoordelijkheid, de mogelijkheden tot identiteit en identificeren, de basis voor cultuurverandering en de mogelijkheid tot uitbreiding van de dienstverlening aan andere gemeenten, adviseren wij de voorkeur te geven aan het treffen van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. De (bestuurlijke) nadelen van een aparte gemeenschappelijke regeling en het gemis aan beschikbare structuren vanuit een bestaande organisatie, wegen niet op tegen de redenen voor de voorkeur.

4 De organisatiecontour

In het rapport van 29 april 2004 zijn voor de organisatiecontour een aantal uitgangspunten geformuleerd. Hierna is door de portefeuillehouders Financiën op 9 juli 2004 een aantal uitgangspunten voor de organisatie besproken op basis van de notitie 'Uitgangspunten nieuwe belastingorganisatie' van 9 juli 2004. De uitgangspunten zijn door de werkgroepen doorgenomen.

In de organisatiecontour komen aan de orde:

- de personele aspecten van samenwerking
- de uitwerking van de structuur van de samenwerkingsorganisatie.

4.1 De personele aspecten van samenwerking

De werkgroep Personeel heeft voor de totstandkoming van de belastingsamenwerking inzichten ontwikkeld op de volgende personele aspecten:

- de eventuele personele desintegratie-effecten vanwege activiteiten die vóór belastingen en/of WOZ worden uitgevoerd door niet-belastingmedewerkers
- de (verschillen in) arbeidsvoorwaardenpakketten van de gemeenten
- de procedure voor het uitwerken van een sociaal statuut
- voorbereiding instelling Buitengewone commissie voor Georganiseerd Overleg (BGO)
- de functiebeschrijving voor de directeur en de wervings- en selectieprocedure
- de functiewaarderingsmethode voor de belastingsamenwerking.

De werkgroep heeft een inventarisatie uitgevoerd naar eventuele personele desintegratie-effecten vanwege activiteiten die voor belastingen worden uitgevoerd door medewerkers die zowel voor belastingen als voor andere gemeentelijke taken actief zijn. Het blijkt dat dit vraagstuk bij nagenoeg alle gemeenten in enige mate speelt, maar dat de absolute omvang van dit vraagstuk beperkt is. Alleen bij de gemeente Voerendaal is de omvang naar verhouding groot. De werkgroep adviseert om de betreffende medewerkers, vooraf aan de samenwerking, twee benoemingen te geven. Het sociaal statuut geldt voor de betreffende medewerkers dan voor de benoeming in de belastingfunctie. Voor de benoemingen in de niet-belastingfuncties blijven de medewerkers werkzaam voor de gemeenten. Voor de medewerkers ontstaan daarmee twee parttime functies.

De arbeidsvoorwaardenpakketten van de zes gemeenten zijn volledig vergeleken. Deze vergelijking is opgenomen op de cd-rom bij dit rapport. De werkgroep heeft vastgesteld dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden niet groot zijn en door middel van collectieve en voor medewerkers specifiek te maken afspraken te regelen moeten zijn. De afsprakenkaders worden in het sociaal statuut opgenomen. De werkgroep adviseert om de huidige arbeidsvoorwaarden van de gemeente Heerlen als leidraad te nemen voor de nieuwe organisatie.

Voor het uitwerken van het sociaal statuut wordt voorgesteld dit tot stand te brengen in overleg met een in te stellen Buitengewoon Georganiseerd Overleg (BGO). Hiervoor heeft de werkgroep de zes GO's geïnformeerd over het voornemen om de belastingorganisatie op te richten. Daarbij is gevraagd in te stemmen met het instellen van een BGO. Vier van de zes GO's zijn al akkoord met het instellen van een BGO. De GO's van de gemeenten Heerlen en Sijpeveld moeten nog op de vraagstelling reageren. Het BGO wordt bevoegd om namens de GO's te onderhandelen. De werkgroep adviseert met het BGO het sociaal statuut eerst op hoofdlijnen te bespreken en vervolgens de details onder andere aan de hand van de arbeidsvoorwaardenvergelijking uit te werken. De hoofdbestuurders van de vakbonden zijn in verband met de tijdige agendering op de hoogte gesteld van de te plannen overleggen. Ook voor de werkgeversvertegenwoordiging is vastgesteld welke bestuurders de zes gemeenten in het BGO vertegenwoordigen.

Voor het sociaal statuut adviseert de werkgroep als uitgangspunt te hanteren, dat elk personeelslid overgaat naar de nieuwe organisatie inclusief zijn of haar reeds gemaakte afspraken over arbeidsvoorwaarden bij de huidige werkgever. Ook adviseert de werkgroep om vast te leggen dat een functie die voor 50% of meer overeenkomt met de functie welke men bij de oude werkgever vervult, beschouwd moet worden als zijnde dezelfde functie.

De werkgroep adviseert de functiewaarderingsmethode van Heerlen voor de belastingmedewerkers als uitgangspunt te nemen. Dit systeem wordt al bij de helft van de gemeenten gebruikt.

Voor de werving en selectie van de directeur voor de samenwerking is een functiebeschrijving en een functieprofiel (advertentietekst) opgesteld. De opzetten daarvoor zijn gebaseerd op de door de gemeente Heerlen gevolgde systematiek. De concepten voor de beschrijving en het profiel zijn opgenomen op de cd-rom bij dit rapport. De werkgroep adviseert de werving en selectie eerst intern bij de zes gemeenten en, indien nog nodig, aansluitend extern te doen. De interne procedure start met het ter kennis brengen en het vragen om reactie aan ieder van de OR'en. De procedure is in de tijd uitgezet en loopt op hoofdlijnen gelijk met de bestuurlijke besluitvorming over het definitief aangaan van de samenwerking. Deze planning is bijgevoegd als bijlage 4.

De werkgroep adviseert voor de selectie een commissie in te stellen en deze samen te stellen uit:

- een hoofd P&O
- een personeelsadviseur
- een gemeentesecretaris
- drie portefeuillehouders zijnde degenen die de gemeenten ook in het BGO vertegenwoordigen.

De eerste selectie vindt ambtelijk plaats, daarna participeren de bestuurders.

Voor de informatievoorziening aan sollicitanten kan een lid van het BOP door de selectiecommissie worden ingeschakeld.

4.2 Uitwerking van de structuur van de organisatie

De werkgroepen Heffen & Innen en WOZ hebben aan de hand van inhoudelijke thema's de samenwerking besproken. Dit zijn thema's zoals de gecombineerde aanslag, innen en dwanginvordering, interne kwaliteitsbewaking et cetera. De voor de organisatiecontour belangrijke uitkomsten worden hierna beschreven. De volledige uitwerking van de thema's is opgenomen op de cd-rom bij dit rapport. Door de portefeuillehouders Financiën zijn op 9 juli 2004 een aantal uitgangspunten voor de organisatie besproken die ook hierna worden verwerkt in de organisatiecontour.

De werkgroepen adviseren de organisatie in eerste instantie op te zetten voor het uitvoeren van twee hoofdtaken, het heffen en innen van belastingen en heffingen en het uitvoeren van de Wet waardering onroerende zaken voor gemeenten. Daarbij plaatsen de werkgroepen de volgende kanttekeningen:

- Vooralsnog is het onbekend op welke wijze de Basisregistratie Gebouwen en Adressen (BGA) wordt ingevoerd. Duidelijkheid hieromtrent is pas rond 2007 te verwachten. Volgens de werkgroepen kan dit een (kern)taak van de organisatie worden omdat er veel raakvlakken zijn met de uitvoering van de Wet WOZ. Van Naem & Partners adviseert hierover nu geen besluit te nemen. Het is namelijk nog onduidelijk of bijvoorbeeld de gemeenten het BGA verplicht zelf dienen uit te voeren, analoog aan het GBA, of dat gemeenten dit in gezamenlijkheid kunnen organiseren. Pas wanneer hier duidelijkheid over is, kan een keuze over het organiseren van de BGA worden gemaakt. Wel staan de benodigde kwaliteit van vastgoedgegevens voor het WOZ-werkproces vast. Deze kunnen door de gemeenten worden aangeleverd of door de samenwerking zelf worden vastgelegd. Een combinatie van afspraken hierover is ook mogelijk.

- Bij de oprichting van de belastingorganisatie dient rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de dienstverlening naar het waterschap. Het uitvoeren van waterschapstaken kan de efficiency van de belastingorganisatie vergroten.
- De inning van privaatrechtelijke vorderingen van de aangesloten gemeenten is volgens de werkgroepen geen taak voor de nieuwe organisatie. De inning beperkt zich tot alle soorten van heffingen, leges, rechten en het complete werkproces kwijtschelding, tenzij de burgers de heffingen, leges en rechten via contante betaling voldoen. Van Naem & Partners is, onder voorwaarden, van mening dat de belastingorganisatie ook privaatrechtelijke vorderingen voor de zes gemeenten moet kunnen factureren en innen (in casu de facturering en invordering CAI nota Brunssum).

Wanneer de gemeenten dat wensen, kan door de belastingorganisatie hiervoor een apart product met de desbetreffende gemeente worden afgesproken en in rekening gebracht. Wanneer het onderbrengen van de privaatrechtelijke activiteiten van de belastingorganisatie echter buitenproportionele investeringen vergt op bijvoorbeeld ICT gebied, wordt mogelijk niet aan de voorwaarden tot uitvoering door de belastingorganisatie voldaan.

Het bepalen van de belasting- en heffingstarieven voor ieder van de gemeenten behoort niet tot de taken van de nieuwe organisatie. De tariefsbepaling en de te heffen soorten belastingen en heffingen per gemeente blijven het domein van de gemeenten. De werkgroepen hanteren ook dit uitgangspunt. De werkgroepen vragen de portefeuillehouders wel om op korte termijn met de gemeenteraden het gesprek aan te gaan over het harmoniseren van de systemen van het heffen en innen. Het gaat hier bijvoorbeeld over de systemen van het heffen van rioolrecht en afvalstoffenheffing en over de incassotermijnen voor de automatische incasso. Het argument hierbij is dat minder verschillen tussen gemeenten de werkprocessen eenvoudiger en goedkoper maken.

De sturings- en organisatiemechanismen worden voor een deel gerealiseerd door ICT-ondersteunde en gestuurde werkprocessen en voor een deel door management c.q. coördinatie. Hierbij wordt in de nieuwe belastingorganisatie uitgegaan van centrale sturing, waarbij alle belastingactiviteiten plaatsvinden in en onder verantwoordelijkheid van de nieuwe organisatie. Decentraal werken blijft beperkt tot de frontoffices. Dit is door de werkgroepen onderkend. Hiervoor zijn door de werkgroepen Heffen&Innen en WOZ functionele vereisten voor de ICT opgesteld. Deze voorzien in de ondersteuning van de belastingapplicaties door een Workflow Management Systeem.

Voor de sturing van het management zijn door de werkgroep Huidige stand van zaken vragenlijsten en kengetallen ontwikkeld, die ook door het management van de belastingorganisatie gebruikt kunnen worden.

Het afnemen van diensten van gemeenten of derden valt buiten het centraal of decentraal werken. Deze werkwijze wordt aangestuurd door dienstverleningsovereenkomsten. Ook het thuiswerken valt niet onder de omschrijving van decentraal werken binnen centrale sturing. De mogelijkheid tot thuiswerken wordt niet door de belastingorganisatie bij de oprichting uitgewerkt. De nadere inrichting van werkmethodes en werkprocessen mogen echter in de toekomst geen belemmeringen opleveren voor thuiswerken.

De nieuwe organisatie heeft kwaliteit hoog in het vaandel. De werkgroepen adviseren daarom te kiezen voor een erkend systeem van kwaliteitsontwikkeling. In Nederland zijn twee vormen verspreid: het INK-model en de ISO-certificering. In fase 2 van het plan van aanpak dient een keuze gemaakt te worden uit beide systemen. Geldend uitgangspunt hierbij is dat kwaliteitsbeheer en controle niet door één persoon mag worden uitgevoerd. Ongeacht de formatieve omvang wordt dit in de nieuwe organisatie door meerdere personen uitgevoerd.

Ook de werkgroepen beschrijven een integrale benadering van de hoofdtaken door het procesmatig inrichten van de organisatie. Er is daarbij geen functionele splitsing tussen heffen en innen. De werkzaamheden voor de Permanente Marktanalyse zullen worden gebaseerd op de Waarderingsinstructie 2005 van de Waarderingskamer. Wel achten de werkgroepen het nodig een team buitendienstcontrole in het leven te roepen, die op planmatige wijze de teams voor heffen en innen en WOZ ondersteunt door het doen van waarnemingen in het veld. De in het eindrapport begrote formatie voor (buiten)controles achten de werkgroepen te klein. In fase 2 van de opbouw van de nieuwe organisatie wordt door de werkgroepen geadviseerd een werkgroep voorbereiding buitendienst in te stellen.

Van Naem & Partners onderschrijft het advies van de werkgroepen om een buitendienst in te stellen. In deze buitendienst dienen zowel de deurwaarders als de controleurs op belastbare feiten te worden geplaatst. De organisatie is door haar schaal en beperkte aaneengesloten geografisch gebied in staat deze twee taken verbijzondert te organiseren. Voor wat betreft de werkwijze bestrijkt de buitendienst het gehele geografische werkgebied (zonder verdere opdeling). Het werk kan verdeeld worden op basis van de hoeveelheid.

Het instellen van een buitendienst kan de volgende voordelen opleveren:

- hogere kwaliteit van de bestanden wat leidt tot een grotere rechtsgelijkheid voor burgers
- meeropbrengsten door vaststellen van meer belastbare feiten
- een mogelijkheid voor de gemeenten tot het heffen van voor een individuele gemeente nieuwe soorten belastingen en heffingen. De samenwerking kan daarvoor een volledig belastingproduct aanbieden.

Vooralsnog kunnen door samenwerking deze voordelen alleen worden gerealiseerd voor de gemeenten die thans ook al specifieke buitencontroles op belastbare feiten hebben georganiseerd. Immers alleen voor die gemeenten is bij de uitwerking van de organisatie de benodigde capaciteit gepland en in de begroting voorzien.

De werkgroepen achten een verplichte roulatie van medewerkers tussen teams uit de binnendienst en de buitendienst niet zinvol. Voor de buitendienst wordt gezocht naar medewerkers die bewust kiezen voor werk buiten en daar ook hun voldoening in vinden. Van Naem & Partners onderschrijft ook dit uitgangspunt. Daarbij wordt aangevuld dat de taken van de buitendienst dermate verschillend zijn, dat deze taken niet integraal kunnen worden benaderd. De deurwaarders voeren de deurwaarderij uit en de controleurs controleren.

Voor het principe van allround inzetbare medewerkers voor heffen en innen volgen de werkgroepen het advies uit het rapport van 29 april 2004. De medewerkers van de teams heffen en innen zijn allround. Hierbij dienen de functies van de medewerkers breed te worden beschreven om een brede inzet mogelijk te maken.

Voor de WOZ-medewerkers hebben de werkgroepen twee varianten beschreven, waarbij geen voorkeur is uitgesproken:

- Alle WOZ-taken worden verricht door de allround WOZ-medewerker. Binnen de allround functie kan gekozen worden voor het instellen van een junior- en een seniorfunctie.
- Het is wenselijk specialistische functies in te stellen met name voor het uitvoeren van de PMA, het taxeren van niet-woningen, en de behandeling van gecompliceerde bezwaar- en beroepszaken.

Van Naem & Partners adviseert de eerste variant. In een professionele organisatie hebben medewerkers eigen aandachtsgebieden binnen het allround principe. De WOZ-medewerkers zijn dus geen specialisten met een eigen afscheidbare taak.

In het rapport van 29 april 2004 is beschreven dat het indelen van activiteiten plaats kan vinden op grond van aard van de werkprocessen door clustering c.q. teamindeling van activiteiten. De werkgroepen hebben over de indeling en verdeling van het werk geen uitspraak gedaan.

Vanuit het allround werken op verschillende niveaus hecht Van Naem & Partners aan een geografische oriëntatie: 'tot op zekere hoogte kunnen weten wat er in het werkgebied speelt'.

Uitgangspunt in het eindrapport van 29 april 2004 is een belastingorganisatie met zeven frontoffices. Bij iedere gemeente één en één frontoffice in de samenwerkingsorganisatie. De frontoffices worden niet bij iedere gemeenten continu bezet. Dit uitgangspunt is geen onderwerp van discussie geweest in de werkgroepen

In het ICT-programma van eisen is rekening gehouden met de vereisten die de software moet hebben om communicatie met de frontoffices te hebben. De werkgroepen vragen wel specifieke aandacht voor de beveiliging van de centrale frontoffice voor wat betreft de ontvangst en het bewaren van contante betalingen.

Om de uitgangspunten in de belastingorganisatie in te bedden zijn in het eindrapport van 29 april 2004 twee organisatiemogelijkheden beschreven. Uitgaande van de bovenstaande uitgangspunten adviseren wij de volgende organisatieopzet:

Een 'afdeling' Heffen en Innen (H&I) die zich bezig houdt met het heffen en innen van alle belasting- en heffingssoorten en een 'afdeling' WOZ die zich bezig houdt met alle WOZ-activiteiten. Gelet op het in de eerste opzet geplande aantal formatieplaatsen voor medewerkers, kunnen uiteindelijk **twee** teams Heffen en Innen met totaal 27,7 fte en één team WOZ met 11,8 fte ontstaan.

Een buitendienst met deurwaarders en controleurs. Voor de deurwaarderij is 2,7 fte geraamd en voor de controleurs 3 fte. Zij houden zich bezig met specifieke taken en voeren opdrachten uit voor de afdelingen H&I en WOZ.

De in het rapport van Van Naem & Partners opgenomen formatie van 10 fte voor uitvoering van de WOZ lijkt de werkgroep aan de kleine kant. Met name de PMA en de bezwaarafhandeling zijn volgens de werkgroepen arbeidsintensief en niet eenduidig vast te stellen. De werkgroep vraagt de aannames onder de formatieberekening nog eens goed te bekijken en te toetsen bij ervaringen in de huidige zes gemeenten.

In de formatieberekening van Van Naem & Partners zit de benodigde formatie voor bestandsactiviteiten PMA verdisconteerd in de formatie voor bestandsactiviteiten bij de afdeling Heffen & Innen. Verder achten wij het mogelijk door het procesmatig organiseren van werkprocessen dat medewerkers Heffen & Innen meewerken. Daarnaast is in de begroting voorzien in een budget tijdelijke inhuur van derden.

In het eindrapport zijn een aantal uitgangspunten voor de middelenfuncties geformuleerd die in de notitie 'Uitgangspunten nieuwe belastingorganisatie' verder zijn uitgewerkt. De portefeuillehouders hebben deze uitgangspunten op 9 juli 2004 besproken. Deze uitgangspunten zijn niet door de werkgroepen veranderd.

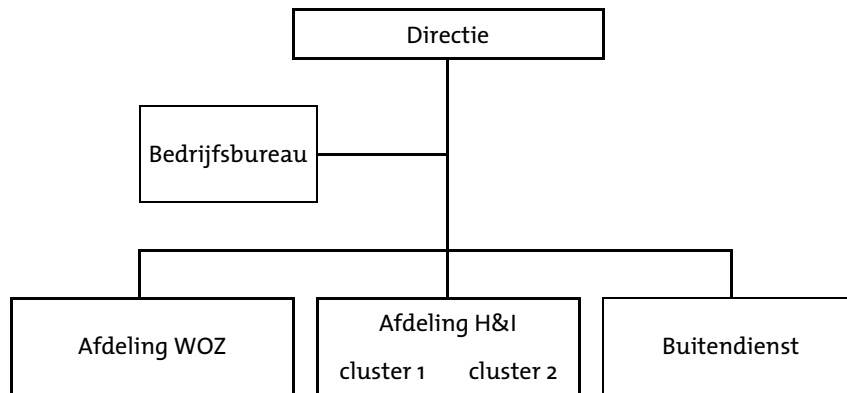
Resumerend gelden de volgende uitgangspunten voor de middelenfuncties:

- de personeelsfunctie wordt door de belastingorganisatie ingekocht bij één van de zes gemeenten
- het applicatiebeheer behoort tot het primaire proces van de organisatie. Door de werkgroep ICT is uitgesproken dat voor het organiseren van het systeem(beheer) de organisatie te klein geacht wordt en het uitgangspunt dan ook is dat het systeem(beheer) wordt ingekocht middels dienstverleningsovereenkomsten.
- de financieel administratieve functie kan eveneens worden ingekocht. De planning & controlfunctie heeft de nieuwe organisatie in eigen beheer
- de facilitaire dienstverlening (o.a. huisvesting) heeft een beperkte formatieve omvang en wordt uitbesteed door een dienstverleningsovereenkomst af te sluiten
- de organisatie beheert zelf het werk- en dynamisch archief, het statisch archief kan buiten de organisatie worden geplaatst.

Voor wat betreft de ondersteunende taken adviseren de werkgroepen duidelijke afspraken te maken met de leveranciers van deze diensten. De leveranties dienen volgens de werkgroepen aan te sluiten bij het beoogde kwaliteitsniveau en de wijze van werken van de belastingorganisatie.

Van Naem & Partners adviseert om te werken met dienstverleningscontracten voor de inkoop van de facilitaire functies. De te maken afspraken worden in de eerste plaats met interne dienstaanbieders (bij de zes gemeenten) en pas in de tweede plaats met externe dienstaanbieders gemaakt. Er wordt door de belastingorganisatie gestuurd op aard en kwaliteit van de dienstverleningen. De dienstaanbieders moeten onder andere de overeengekomen niveaus van dienstverlening kunnen waarborgen.

Op hoofdlijnen ziet de organisatie er als volgt uit (organogram):



5 De contour gegevensbeheer en ICT

5.1 De contour gegevensbeheer

Een van de leidende principes, beschreven in het rapport van 29 april 2004, voor de nieuwe organisatie is het centraal beheren van gegevens. Het gegevensbeheer is een kerncompetentie van de nieuwe belasting- en WOZ-organisatie.

Ook de werkgroepen stellen dat het gegevensbeheer basis is voor de kwaliteit van de nieuwe organisatie. Als opgave voor de nieuwe belastingorganisatie vinden de werkgroepen permanente inspanningen noodzakelijk om de bestanden die gebruikt worden voor de werkprocessen van heffen en innen en van de uitvoering van de Wet WOZ, zo compleet, correct en actueel mogelijk te houden.

Bij dit uitgangspunt formuleren de werkgroepen het streven om alle externe gegevens digitaal aangeleverd te krijgen en zelf aan te leveren. Het jaar 2006 is hiervoor een overgangsjaar. Vanaf 2007 dient een leverancier in staat te zijn digitaal aan te leveren. Indien een aangesloten gemeente op dat moment niet in staat is gegevens digitaal aan te leveren, is de werkgroep van mening dat de extra kosten van verwerking bij die gemeente in rekening gebracht moeten worden. Om dit te realiseren stelt de werkgroep voor om een kleine projectgroep in te stellen die dit uitwerkt in samenhang met het implementatieplan voor de ICT.

Van Naem & Partners adviseert wel te streven naar digitale aanlevering van gegevens door gemeenten en derden, maar hieraan geen harde eis te stellen. Het digitaal aanleveren van bijvoorbeeld vergunningen impliceert namelijk dat alle gemeenten dienen te werken met hetzelfde vergunningensysteem. Op korte termijn achten wij dit niet haalbaar en als voorwaarde voor de samenwerking nog een brug te ver. De aantallen mutaties die wij hierbij verwachten, zijn ook dusdanig dat een handmatige verwerking niet echt inefficiënt wordt.

In de nieuwe organisatie zal worden gewerkt met gegevens die uit tal van andere bronnen (meestal binnen de overheid) afkomstig zijn. Dat vergt in de overgangssituatie extra aandacht van de medewerkers belast met de opbouw van de nieuwe organisatie. Zaken die tijdig geregeld moeten worden zijn met name:

- Het maken van schriftelijke afspraken over de gegevenslevering tussen leverancier en nieuwe organisatie (wat wordt geleverd, op welk moment, van welke kwaliteit, welke spelregels dienen in acht genomen te worden).

- De kosten die verbonden zijn aan gegevenslevering.
- Afspraken over hoe te handelen bij problemen.
- Het opzetten van een testtraject voor de technische aanlevering/inlezen van bestanden en het daadwerkelijk uitvoeren van die testen.
- Het opstellen en daadwerkelijk gebruiken van een inhoudelijke kwaliteitstest op de ingelezen bestanden en de procedure van akkoordverklaring voor verder gebruik.

Om dit alles te realiseren is het noodzakelijk in fase 2 een kleine projectgroep in te stellen die rapporteert aan de directeur. In samenhang met het implementatieplan ICT maakt deze groep een eigen projectplan. Na goedkeuring door de directeur gaat de projectgroep aan de slag met de uitvoering. Zij rapporteert hierover frequent aan de directeur.

Een nieuwe ontwikkeling bij heffing is de aanlevering door RD4 van gegevens over gebruik door burgers van faciliteiten van afvalverwijdering. Hier zullen extra inspanningen gedaan moet worden om dit goed vorm te geven en uit te testen. De gemeente Onderbanken is in dit verband pilotgemeente op grond van de keuze voor een volume frequentie systeem voor de afvalinzameling. De opzet die daarvoor medio 2005 gerealiseerd moet zijn, kan als basis gelden voor de conversie en opzet van de DIFTAR voor de belastingsamenwerking.

De overige aspecten voor het gegevensbeheer zijn door de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ uitgewerkt in functionele eisen voor het geautomatiseerd belastingsysteem. Deze eisen zijn door de werkgroep ICT verzameld en verwerkt tot een programma van eisen. Dit plan is opgezet als een Europees aanbestedingsdocument. Voor de migratie van de gegevens van de zes gemeenten naar de belastingorganisatie heeft de werkgroep ICT een planning gemaakt. Hierna worden beide beschreven

Het volledige programma van eisen en de migratieplanning zijn opgenomen op de cd-rom dit bij dit rapport behoort.

5.2 Het programma van eisen geautomatiseerd belastingsysteem

Het pakket omvat de levering van alle software voor de heffing en inning van gemeentelijke belastingen en heffingen, voorts de implementatie, conversie, opleiding, ondersteuning en bij invoering van deze software de aftersales (service, onderhoud en garantie).

In het programma van eisen worden de volgende onderwerpen behandeld:

- algemene aanbestedingsvereisten
- apparatuur en besturingssysteem
- systeemomgeving en uitbreidingsmogelijkheden

- koppelingen met andere systemen
- gegevens en aantallen
- functionaliteiten
- verwerkingssystematiek
- gebruiksgemak
- documentatie
- opleidingen.

Het programma van eisen staat in zijn geheel op de bijbehorende cd-rom van het rapport. Hierna worden per onderwerp de belangrijkste thema's beschreven:

Algemene aanbestedingsvereisten

In dit hoofdstuk van het programma van eisen is de aanbestedingsprocedure conform de Europese richtlijnen voor aanbesteding beschreven. Hierbij zijn er geen afwijkingen van de richtlijnen.

Apparatuur en besturingssysteem

Het uitgangspunt dat gehanteerd wordt voor de apparatuur en het besturingssysteem is de noodzakelijke capaciteit voor het belastingsysteem. Het gaat hierbij om het werken met gegevens van de zes gemeenten op of vanuit één centrale locatie (de nieuwe organisatie). Er wordt geen voorkeur uitgesproken welk besturingssysteem gebruikt dient te worden, maar de leverancier wordt gevraagd hiervoor een voorstel te doen.

Systeemomgeving en uitbreidingsmogelijkheden

In dit hoofdstuk wordt gevraagd naar de ontwikkel- en exploitatieomgeving voor het systeem (dit is bijvoorbeeld de programmeertaal en het werken met elektronische dossiers). Uitgangspunt bij de uitbreidingsmogelijkheden is de aankoopmogelijkheid van extra modules en functies bij het te kiezen systeem.

Koppelingen met andere systemen

De werkgroep heeft de huidige systemen en applicaties van de zes gemeenten geïnventariseerd. Dit zijn bijvoorbeeld de applicaties van de sociale diensten en de afdelingen die (bouw)vergunningen verstrekken. Deze systemen en applicaties zijn opgenomen in het programma van eisen. In de aanbestedingsprocedure wordt gevraagd of het te kiezen systeem de mogelijkheden kent om te koppelen met de huidige systemen en applicaties en of er ervaringen zijn met deze koppelingen.

Tevens wordt gevraagd aan te geven met welke kantoorautomatisering het te kiezen systeem te koppelen is.

Gegevens en aantallen

In dit hoofdstuk worden de gegevens en aantallen vermeld waarmee het systeem minimaal dient te kunnen omgaan.

Functionaliteiten

In het programma van eisen zijn de functionaliteiten per onderwerp beschreven, waarbij de functionaliteiten opgesteld door de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ zijn overgenomen. De volgende functionaliteiten zijn beschreven:

- registratie, voortgangsbewaking en afhandeling van betalingen en financiële mutaties
- workflow managementsysteem
- mutatieverslagen
- autorisatie
- back-up en recovery
- zoekfaciliteiten
- printfaciliteiten
- versiebeheer
- registratie gegevens
- W.O.Z.
- heffingen
- opleggen aanslagen
- invordering
- kwijtschelding
- bezwaar-/beroepschriften en cassatieprocedures
- controles
- internet en e-mailcommunicatie met burgers

Verwerkingssystematiek

In het programma van eisen wordt ook aandacht besteed aan de verwerkingssystematiek. Het gaat hierbij om de wijze waarop wordt verwerkt; door middel van batches of on line.

Gebruiksgemak

In dit hoofdstuk worden onderwerpen behandeld die het gebruiksgemak van de gebruikers en de systeembeheerder bepalen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de wijze van het toepassen van conversieprogramma's en de helpfunctie voor gebruikers.

Documentatie

In deze paragraaf gaat het om de documentatie van het systeem, zoals bijvoorbeeld demonstratiesets en beschrijvingen per onderdeel van het systeem.

Opleidingen

In dit hoofdstuk gaat het om het opleiden van het belastingpersoneel door het bedrijf van het te kiezen systeem zelf of wordt dit uitgevoerd door derden. Een andere vraag is het vereiste niveau van de gebruikers en beheerders van het systeem.

5.3 De migratieplanning

In de planning die de werkgroep heeft opgesteld worden de termijnen vermeld waarmee rekening gehouden dient te worden bij de Europese aanbesteding. Daarnaast worden in de planning de kritieke data beschreven om een werkend systeem op 1 januari 2006 te hebben. In de planning worden de data voor het migreren van de gegevens en het opleiden van de medewerkers beschreven.

Op de cd-rom staat de planning voor de migratie van de gegevens en het opleiden van de medewerkers.

5.4 Overige ICT aspecten

Over de plaatsing van de hardware waarop het systeem van de belastingorganisatie gaat werken, dient een beslissing te worden genomen. Dit is namelijk van invloed op het programma van eisen voor het geautomatiseerd belastingsysteem.

In het programma van eisen voor de huisvesting is opgenomen dat het wenselijk maar geen must is dat de huisvesting aansluitingmogelijkheden heeft op de glasvezel-infrastructuur. De werkgroep adviseert om dit te veranderen in enkel 'een must' en 'wenselijk' te schrappen

6 De contour van de begroting

Om de haalbaarheid van de samenwerking te beoordelen zijn de financiële uitkomsten voor ieder van de gemeenten van groot belang. Om een indicatie te geven van de kosten van samenwerkingorganisatie en de (financiële) gevolgen per gemeenten (hoofdstuk 7) is een begroting gemaakt voor de samenwerkingsorganisatie. Deze begroting is uitgewerkt voor drie fasen van ontwikkeling van de samenwerking. De eerste fase is voor het eerste en tweede jaar als startjaren. De tweede fase betreft de twee volgende jaren. Vanaf het vijfde jaar geldt de derde fase met de definitief voor de samenwerking geldende begroting. De begroting voor iedere fase is gebaseerd op aannames voor de mogelijke omvang van de verschillende kosten. Aan de hand van de begroting kan de samenwerkingorganisatie verder worden ontwikkeld. De begroting gaat uit van bestaande zaken, er zijn geen nieuwe ontwikkelingen, hogere kwaliteitsdoelen en dergelijke in meegenomen. In de toelichting op de effecten per gemeente wordt wel melding gemaakt van voor gemeente specifiek verwachte (financiële) ontwikkelingen.

De begroting is gebaseerd op het takenpakket van de zes gemeenten gezamenlijk. Aan de hand van het takenpakket is met behulp van kengetallen de formatie voor de eerste fase bepaald. De formatie voor de tweede fase is ook gebaseerd op kengetallen waarbij sprake is van bekende meest efficiënte uitvoering. De formatie voor de derde fase is niet gebaseerd op kengetallen maar is ontleend aan vergelijking met de praktijkgegevens van het Samenwerkingsverband Hoeksche Waard (SVHW). Dit samenwerkingsverband is een gemeenschappelijke regeling waaraan per 1 januari 2005 15 kleinere gemeenten en 1 waterschap deelnemen. Op basis van deze vergelijking en inschatting van de afwijkingen in de dienstverlening voor de zes gemeenten, is de formatie geraamd zoals die in de eindsituatie zou kunnen gelden. Of de personele omvang en daarmee de kosten van de belastinguitvoering uiteindelijk tot deze laagste omvang van formatie en kosten wordt gereduceerd, is afhankelijk van keuzen die door de gemeenten nog kunnen worden gemaakt over ontwikkelingen op het gebied van belastingen (bijvoorbeeld modelmatig en in eigen beheer taxeren, invoeren DIFTAR) en door de samenwerking te leveren extra kwaliteiten (onder meer digitalisering dienstverlening, intensivering controle belastbare feiten). Wij verwachten dat in de komende jaren de ontwikkelingen zodanig kunnen zijn dat de kosten niet in deze mate worden gereduceerd, maar dat de gemeenten, generiek en specifiek, meer dienstverlening ontvangen.

De bij de drie fasen behorende formaties zijn weergegeven in de begrotingen. Deze formatie is gekoppeld aan de salaristabellen geldend voor 2004. Voor alle functies is daarbij een schatting gedaan van de inschalingen.

De huisvesting is gebaseerd op marktprijzen, kengetallen voor ruimtegebruik en ervaringscijfers. Wij zijn ervan uitgegaan dat de samenwerkingsorganisatie een eigen huisvesting huurt. Een deel van de overige facilitaire kosten zijn begrepen in de andere uitgaven. De begrote facilitaire kosten, zonder kosten voor de personele inzet daarbij, zijn voor de duidelijkheid buiten de optelling vermeld.

De andere kostensoorten uit de begroting zijn gebaseerd op de kosten van 2002 en 2003 van de gemeenten. Soms zijn de kosten gebaseerd op het totaal van de kosten. Bij andere onderdelen is een raming gemaakt op basis van een gemiddelde of efficiënte uitvoering en is dit doorgetrokken op basis van de prestaties van de zes afzonderlijke gemeenten.

De begroting is gebaseerd op de structurele jaarlijkse kosten. Er is geen rekening gehouden met eenmalige kosten die gemaakt worden voor het opbouwen van de nieuwe organisatie. Deze kosten zijn opgenomen in de projectbegroting voor fase 2 van het plan van aanpak en kunnen worden geactiveerd en opgenomen in de jaarlijkse exploitatie.

Buiten de begroting blijven de periodieke kosten van herwaardering volgens de wet WOZ. Dit is gedaan om de vergelijking met de huidige kosten, die voor wat betreft de periodieke herwaardering door de gemeenten verschillend worden behandeld, zo goed mogelijk te kunnen maken.

De eerste jaren van samenwerking zullen van de medewerkers extra inspanningen vragen. De formatie die wij geraamd hebben, is inclusief deze extra inzet.

De begroting dient als basis om de financiële gevolgen per gemeente te bepalen. De begroting voor iedere fase is opgenomen in bijlage 6. Hieronder is per onderdeel aangegeven hoe wij de verschillende posten hebben bepaald.

Personeelskosten

De salariskosten zijn afgestemd op de bepaalde formatieplaatsen. Rekening houdend met de opbouw van de organisatie hebben wij een schaalbedrag, volgens schaalmaximum minus twee periodieken, gekoppeld aan de verschillende functies. Deze 'inschaling' leidt tot de salariskosten van de samenwerkingsorganisatie. De berekende salariskosten zijn hoger dan de som van de huidige salariskosten, ook als deze voor de salarisontwikkelingen (+2%) zijn aangepast. In de salariskosten van de samenwerkingsorganisatie zitten de salariskosten van de 'overheadfuncties' (directie, P&O, P&C, secretariaat, post en archief, communicatie), kosten die in de huidige situatie niet in de directe salariskosten zijn meegenomen. Deze kosten zitten nu in de toegerekende overhead.

De gemiddelde personele lasten per fte zijn met inbegrip van de lasten voor medewerkers in de overhead, meer dan 10% hoger dan de gemiddelde personele lasten over 2002 plus de correctie voor de lastenontwikkeling (2%). Dit is voor een deel een gevolg van de aanwezigheid van enkele hoger ingeschaalde (overhead)functies en voor een ander deel van een gemiddeld hogere periodiek in de schalen dan thans het geval is. Dit laatste is verder niet gecontroleerd.

Kosten I&A (exclusief eigen formatie)

De kosten I&A zijn gebaseerd op de kosten 2002 van Heerlen. Hierbij is ook gekeken naar kengetallen van andere organisaties. De kosten van Heerlen zijn doorgetrokken over de prestaties van alle gemeenten en zijn inclusief de kosten van systeembeheer en helpdesk (kantoorautomatisering). In de nieuwe organisatie zullen deels andere kosten gemaakt worden (bijvoorbeeld koppeling tussen de samenwerkingsorganisatie en de zes gemeenten). Daar tegenover staat dat een deel van de huidige infrastructuur kan komen te vervallen (bijvoorbeeld één koppeling met het kadaster in plaats van zes). Daarnaast kan door de samenwerkingsorganisatie een korting worden bedongen bij softwareleveranciers. In plaats van zes keer een licentie aan te schaffen, kan met een 'grote' licentie worden volstaan.

In de overige indirecte organisatiekosten zijn verder ook nog bedragen begrepen voor de kantoorautomatisering c.a.

Huisvesting

De huisvestingskosten maken deel uit van de normatief door de werkgroep Huisvesting voorgestelde facilitaire kosten. De werkgroep gaat daarbij onder andere uit van het bruto verhuur oppervlak inclusief bijvoorbeeld constructieoppervlakte (wanden, kolommen) en daarmee een lagere huurprijs per m² dan de huurprijs voor de verhuurbare oppervlakte. Per saldo stemmen de begrote kosten van de werkgroep voor de huur overeen met het bedrag opgenomen in de begroting van het rapport van 29 april. De overige huisvestingskosten zijn bepaald op basis van ervaringscijfers en de normen van de werkgroep Huisvesting. In de huisvestingskosten zijn de kosten van verzekering, belasting, energie en telefoon opgenomen. Daarnaast is nog rekening gehouden met overige kosten.

In de huisvesting is tevens rekening gehouden met de rente- en afschrijvingskosten van de inventaris.

Druk- en bindkosten

Op basis van de druk- en bindkosten 2002 en ervaringscijfers van het Samenwerkingsverband Hoeksche Waard (SVHW) hebben wij berekend hoeveel de samenwerkingsorganisatie hieraan gaat besteden.

Inhuur derden

In de begroting van de samenwerkingsorganisatie is de som van de inhuur derden in 2002 van de zes gemeenten opgenomen.

Bestandsinkoop

De kosten 2002 zijn in de begroting van de samenwerkingsorganisatie opgenomen. Deze kosten zijn ook getoetst aan de ervaringscijfers van SVHW.

Kosten externe taxateurs

In de begroting zijn geen kosten externe taxateurs opgenomen. Op basis van de prestaties 2002 (aantal objecten) is bepaald hoeveel fte nodig is voor het uitvoeren van de taxaties. Hierbij is geen rekening gehouden met periodieke herwaardering.

Kosten externe deurwaarders

In tegenstelling tot de taxateurs is er nog wel externe capaciteit nodig van deurwaarders. De kosten zijn begroot op het kostenniveau 2002. De kosten van deurwaarders zijn direct toegerekend aan de producten dwanginvordering en beslaglegging.

Overige directe kosten

De overige kosten zijn begroot op basis van de overige kosten 2002 van de zes gemeenten.

Indirecte organisatiekosten

Voor ieder van de zes gemeenten is bekeken hoeveel indirecte organisatiekosten worden toegerekend. Hierin zitten grote verschillen door de verschillende manieren van kostentoerekening. De organisatiekosten zijn bepaald door te werken met een opslagpercentage op de salariskosten. Het percentage is bepaald op basis van de zes gemeenten, waarbij we vooral hebben gekeken naar de grotere gemeenten. Daarna zijn de toegerekende organisatiekosten 2002 gecorrigeerd voor de dubbeltelling in kosten die al als salariskosten zijn meegenomen. Ten tweede zijn de kosten aangepast voor kosten die niet evenredig verband houden met de schaalgrootten van zowel de activiteiten als de formatieve omvang van de samenwerkingsorganisatie.

Onvoorzien

Tot slot is een post onvoorzien opgenomen. Deze is bepaald naar aanleiding van de ervaringen van SVHW op 1% van de totale kosten.

7 De financiële consequenties per gemeente

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties per gemeente inzichtelijk gemaakt op grond van: de eerste begroting, de totale productaantallen, de afgeleide productprijzen en de productaantallen van iedere gemeente.

De bij de gemeenten geïnventariseerde kosten zijn inclusief de indirecte kosten. Deze indirecte kosten worden vanuit de organisatie toegerekend aan de belastingafdeling. Bij de overdracht van de activiteiten naar de samenwerkingsorganisatie gaan de indirecte kosten niet mee, maar blijven achter bij de gemeenten. De indirecte kosten vallen niet zonder meer weg bij het afstoten van de belastingactiviteiten. In de tabel zijn de directe kosten in beeld gebracht. Bij de kosten voor de samenwerking is geen rekening gehouden met kosten voor bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen en voor de periodieke hertaxatie volgens de wet WOZ.

In onderstaande tabel worden voor alle gemeenten voor de drie fasen van ontwikkeling van de samenwerkingsorganisatie aangegeven welke kosten dit volgens de begroting met zich meebrengt. Deze kosten worden door middel van een kolom "verschil" gerelateerd met de kosten zoals de gemeenten die in 2002 hadden. Dit kostenniveau van 2002 is voor de vergelijking verhoogd met een index van 2%.

Het totaaloverzicht (x € 1.000)

	Totaal kosten	Directe kosten	Samenwerking eerste 2 jaar	Verschil	Samenwerking tweede 2 jaar	Verschil	Samenwerking vanaf 5e jaar	Verschil
Brunssum	705	569	698	-7	625	-80	554	-150
Heerlen	2.584	2.098	2.559	-25	2.320	-264	2.055	-529
Landgraaf	1.427	793	946	-482	806	-621	714	-713
Onderbanken	271	193	168	-103	158	-113	141	-131
Simpelveld	260	180	198	-61	188	-72	167	-93
Voerendaal	180	130	220	41	214	34	190	10
Totaal	5.427	3.963	4.790	-637	4.311	-1.116	3.822	-1.606

De consequenties verschillen per gemeente. Het grote positieve verschil voor Landgraaf wordt veroorzaakt door de hoge indirecte kosten die in Landgraaf worden toegerekend. Voor alle gemeenten, met uitzondering van Voerendaal en Onderbanken, geldt dat de positieve verschillen niet als directe bezuiniging kunnen worden gezien. Immers de gemeenten moeten dit voordeel zelf realiseren door beperking van de indirecte kosten.

Deze beperking is oorzakelijk verbonden met de belastingsamenwerking. Onderbanken vormt hierop een uitzondering, omdat de kosten vanuit de samenwerking lager kunnen worden dan de directe kosten.

Bij Voerendaal gaat de vergelijking mank, omdat in de bestaande kosten (2002) geen kosten zijn begrepen voor werkzaamheden die worden uitgevoerd door Kompas en de gemeente Heerlen.

Voor de gemeente Voerendaal stellen wij dat de huidige formatie eigenlijk niet toereikend is om zelfstandig de belastingactiviteiten adequaat uit te blijven voeren. Voor de vergelijking zou gerekend moeten worden met een uitbreiding van de formatie met zeker 2 fte. Ook voor de gemeente Simpelveld geldt dat gerekend zou moeten worden met enige formatieve uitbreiding voor een blijvend adequaat uitvoeringsniveau. Het bestaande kostenniveau hebben wij voor beide gemeenten voor deze aannamen niet aangepast.

Apart van de begrote financiële effecten verwachten wij ook voor de periodieke herwaardering volgens de wet WOZ kosteneffecten voor de gemeenten. Op basis van de WOZ-kostendeclaraties over de periode 1999-2002 kan worden afgeleid dat de kosten, vanwege de periodieke herwaardering voor de zes gemeenten, circa € 1.100.000 per jaar extra bedragen ten opzichte van de begroting voor de nieuwe organisatie. De aard van het product periodieke herwaardering zal door verandering naar modelmatig taxeren in combinatie met het tweejaarlijks dan wel jaarlijks taxeren veranderen. Door het modelmatig en door het in samenwerking op grotere schaal gaan taxeren, verwachten wij dat de kosten lager kunnen komen te liggen dan de huidige kosten. Nagegaan is wat het schaaffect financieel kan betekenen. De genoemde bedragen zijn indicatief, omdat bij vergelijking uit diverse bronnen niet precies is aan te geven aan welk deel van de uitvoering van de wet WOZ een kostenbeperking oorzakelijk kan worden verbonden. Op grond van het schaaffect zijn de in de onderstaande tabel opgenomen indicaties voor de kostenreducties voor de herwaardering volgens de wet WOZ te geven.

Indicatie reductie kosten herwaardering door schaalvergroting	in €
Brunssum	30.000
Heerlen	225.000
Landgraaf	56.000
Onderbanken	50.000
Simpelveld	30.000
Voyerendaal	78.000
Totaal	469.000

Beoordeling begroting

De beoordeling van de begroting vindt door de gemeenten plaats mede in het licht van de bij ieder van de gemeente optredende en terug te verdienen ontvlechtingseffecten. De werkgroep Desintegratie heeft voor de zes gemeenten de onderstaande desintegratiekosten voor 2005 becijferd:

Totaal desintegratie indirecte kosten	in €
Brunssum	155.700
Heerlen	400.513
Landgraaf	696.304
Onderbanken	74.814
Simpelveld	125.435
Voerendaal	49.250
Totaal	1.502.016

Gelet op de verschillen tussen totale kosten en directe kosten uit de eerdere tabel, zijn er in de indirecte kosten bij de gemeenten tendensen van zowel af- als toenemende desintegratiekosten.

Voor de verdere behandeling wordt uitgegaan van de meest recent bepaalde desintegratiekosten. Voor de meeste gemeenten geldt dat de desintegratiekosten eerst terugverdiend moeten worden alvorens een financieel voordeel door de samenwerking wordt gerealiseerd.

Het terugverdienen van de desintegratiekosten kan op drie manieren.

- 1 Terugdringen van de overheadkosten door ieder van de afzonderlijke gemeenten. Dit is een autonome taak die op iedere gemeente, ongeacht de aard van een reorganisatie, drukt. Een normale periode voor het geheel terugdringen van de overheaddesintegratie is vijf jaar. Daarbij is het tempo van terugdringen in de eerste jaren hoger dan in de latere jaren. Voor de korte termijn zal dit terugdringen gelijk oplopen met de bezuinigingstaakstellingen die de gemeenten hebben. Enerzijds bemoeilijkt dit het terugbrengen van de overheadkosten, anderzijds kan samenloop leiden tot een vanzelfsprekendere reductie. Op voorhand is niet aan te geven hoe dit kan uitpakken. Vooralsnog gaan wij er conservatief vanuit dat de desintegratie van de overhead ieder jaar met 20% wordt gereduceerd. De periode van 5 jaar is niet conservatief, de snelheid van reduceren is dat wel. Normaal wordt ervan uitgegaan dat in de eerste twee jaar de overhead met circa 60% wordt teruggebracht, waarna verder een geleidelijkere afbouw plaatsvindt.

- 2 Terugverdienen doordat de kosten van de gezamenlijke uitvoering (inclusief overheadkosten) lager worden dan dat ieder van de gemeenten thans aan directe kosten maakt. Dit effect begroten wij vanaf het vijfde jaar voor alle gemeenten. Uitzondering is de gemeente Voerendaal.
- 3 Door de bestaande overheadcapaciteit (verplicht) door de belastingsamenwerking bij de gemeenten in te laten kopen. In de begroting van de samenwerking zijn voor de kosten die thans tot de door de gemeenten als overhead worden doorgerekend de volgende bedragen begroot:

eerste twee jaar:	€ 1.270.000
twee volgende jaren:	€ 1.120.000
vanaf vijfde jaar:	€ 970.000

Indien (een deel van) de overhead van de belastingsamenwerking wordt betrokken van één of meerdere gemeenten als leverancier van diensten, dan kunnen daarmee (een deel van) de desintegratiekosten worden teruggebracht en wordt de terugverdientijd korter.

Terugverdienscenario

Alle drie de mogelijkheden van terugdringen kunnen gelijktijdig en gedeeltelijk gecombineerd plaatsvinden. Veel verschillende scenario's zijn denkbaar. Wij werken hierna één voorbeeld uit. Dit doen wij eerst voor het totaal van de zes gemeenten. Dit omdat niet vooraf is aan te geven bij welke gemeenten inkoop van diensten zal plaatsvinden.

Bij de voorbeeld berekening gaan wij uit van de volgende veronderstellingen:

- 1 De gemeenten brengen hun toerekening van overhead aan de belastingactiviteiten (desintegratie) vanaf het eerste jaar jaarlijks met 20% terug.
- 2 De ontwikkeling van de efficiency van de belastingsamenwerking volgen de drie fasen in vijf jaar.
- 3 Voor de inkoop bij de gemeenten gaan wij ervan uit dat de volgende diensten worden ingekocht: post en archief, P&O, financiële administratie, ICT (systeem(beheer) en kantoorautomatisering). De inkoop van deze diensten bedragen in totaal op jaarbasis:

eerste twee jaar:	€ 480.000
twee volgende jaren:	€ 400.000
vanaf vijfde jaar:	€ 340.000.

Voorbeeld terugverdienen zes gemeenten (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1 ^o jaar	2 ^o jaar	3 ^o jaar	4 ^o jaar	5 ^o jaar
Direct	3.963					
Indirect (afbouw 20%)	1.500	1.200	900	600	400	340
Inkoop		- 480	- 480	- 400	- 400	- 340
Samenwerking		4.790	4.790	4.311	4.311	3.822
Totaal	5.463	5.510	5.210	4.511	4.311	3.822
Verschil		+ 47	- 253	- 952	- 1.152	- 1.641

In de voorbeeldberekening is geen rekening gehouden met de mogelijkheid van kostenreductie voor de herwaardering door schaalvergroting. Tevens is geen rekening gehouden met de kostenverhoging in verband met de kapitaallasten voor de te financieren aanloopkosten in 2005.

Aan de hand van dit voorbeeld kan met een aanname voor de verdeling van de inkoop door de belastingorganisatie bij de gemeenten ook voor iedere gemeente afzonderlijk een voorbeeld voor het terugverdienen worden gemaakt.

Wanneer er fictief van wordt uitgegaan dat, zoals de werkgroep Desintegratie heeft vastgesteld, de gemeenten Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal niet de capaciteiten beschikbaar hebben om facilitaire taken voor de belastingssamenwerking uit te voeren en dat de inkoop van diensten over de gemeenten Brunssum, Heerlen en Landgraaf worden verdeeld naar rato van hun aandeel in de totale desintegratiekosten, resulteert dit in de onderstaande voorbeelden per gemeente.

Brunssum voorbeeld terugverdienen (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1 ^o jaar	2 ^o jaar	3 ^o jaar	4 ^o jaar	5 ^o jaar
Direct	569					
Indirect (afbouw 20%)	156	125	94	62	50	43
Inkoop		- 60	- 60	- 50	- 50	- 43
Samenwerking		698	698	625	625	554
Totaal	725	763	732	637	625	554
Verschil		+ 38	+ 7	- 88	- 100	- 171

Heerlen voorbeeld terugverdienen (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	2.098					
Indirect (afbouw 20%)	401	321	241	160	128	109
Inkoop		- 154	- 154	- 128	- 128	- 109
Samenwerking		2.559	2.559	2.320	2.320	2.055
Totaal	2.499	2.726	2.646	2.352	2.320	2.055
Verschil		+ 227	+ 147	- 147	- 179	- 444

Landgraaf voorbeeld terugverdienen (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	793					
Indirect (afbouw 20%)	696	557	418	278	189	189
Inkoop		- 266	- 266	- 222	- 189	- 189
Samenwerking		946	946	806	806	714
Totaal	1.489	1.237	1.098	862	806	714
Verschil		- 252	- 391	- 627	- 683	- 775

Onderbanken voorbeeld terugverdienen (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	193					
Indirect (afbouw 20%)	75	60	45	30	15	
Inkoop						
Samenwerking		168	168	158	158	141
Totaal	268	228	213	188	173	141
Verschil		- 40	- 55	- 80	- 95	- 127

Simpelveld voorbeeld terugverdienen (X € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	180					
Indirect (afbouw 20%)	125	100	75	50	25	
Inkoop						
Samenwerking		198	198	188	188	167
Totaal	305	298	273	238	213	167
Verschil		- 7	- 32	- 67	- 92	- 138

Voerendaal voorbeeld terugverdienen (x € 1.000)

Kosten:	Huidig	1° jaar	2° jaar	3° jaar	4° jaar	5° jaar
Direct	130					
Indirect (afbouw 20%)	49	39	29	20	10	
Inkoop						
Samenwerking		220	220	214	214	190
Totaal	179	259	249	234	224	190
Verschil		+ 80	+ 70	+ 55	+ 45	+ 11

Op basis van de bekende financiële gegevens van de gemeenten en de aannamen voor de voorbeelden blijkt dat alle gemeenten, met uitzondering van Voerendaal, de overgang naar de belastingsamenwerking kunnen terugverdienen. De snelheid waarmee kan worden terugverdiend verschilt, dit hangt samen met de financiële uitgangsposities en de te maken afspraken over inhuur van diensten. Voor wat betreft de uitkomsten van Voerendaal mag worden bedacht dat deze gemeente zonder (kosten voor) formatieve uitbreiding de belastingactiviteiten niet adequaat kan blijven uitvoeren. Deze uitbreiding is niet in de financiële uitgangspositie voor de voorbeeldberekening meegenomen. Indien dit wel wordt gedaan, dan heeft ook Voerendaal financieel voordeel van de samenwerking.

Ook voor de individuele rekenvoorbeelden geldt dat er geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van kostenreductie voor de herwaardering door schaalvergroting en kostenverhoging voor de kapitaallasten over de aanloopkosten.

Voor alle gemeenten geldt dat kosten voor de samenwerking ook kunnen worden terugverdiend door het vanuit de samenwerking uitwerking te geven aan door iedere gemeente te ontwikkelen en te organiseren belastingactiviteiten. Het in samenwerking uitvoeren leidt tot:

- lagere kosten voor de periodieke (straks jaarlijkse) herwaardering in eigen beheer
- lagere meerkosten door het gezamenlijk implementeren van de financiële heffing en inning in verband met DIFTAR
- lagere meerkosten door gezamenlijke ontwikkeling van de digitale belastingdienstverlening
- lagere (meer)kosten bij het aanpassen van de belastingactiviteiten als gevolg van landelijke ontwikkelingen op belastinggebied.

Voor de laatste drie ontwikkelingen is het in dit stadium niet mogelijk om de verdiensten van samenwerking in concrete cijfers weer te geven. Daarvoor zijn de uitgangspunten van de ontwikkelingen nu nog niet concreet genoeg.

8 Overige aspecten

In dit hoofdstuk worden de volgende onderwerpen nader uitgewerkt:

- de huisvesting van de samenwerking
- de desintegratiekosten bij de zes gemeenten
- een inventarisatie van de huidige stand van zaken van de processen van de zes belasting- en WOZ-afdelingen.

8.1 De huisvesting van de samenwerking

De werkgroep Huisvesting heeft in samenspraak met andere werkgroepen en het projectteam een programma van eisen voor de huisvesting opgesteld. Aan de hand van dit programma zijn de mogelijke huisvestingen doorgelicht. Het programma van eisen is opgenomen in bijlage 5.

De werkgroep Huisvesting heeft de zes colleges van B&W verzocht om aan te geven welke huisvestingen beschikbaar zijn in de gemeenten. Hierop zijn de volgende vier huisvestingen aangeboden (in willekeurige volgorde):

- het voormalig gemeentehuis Schaesberg in Landgraaf
- het politiebureau in Brunssum
- het KPN-gebouw in Heerlen
- het Vodafone-gebouw in Heerlen.

Ook heeft de werkgroep alternatieve huisvestingen gezocht binnen de zes gemeenten. Dit heeft geen resultaten opgeleverd.

De werkgroep is van mening dat er drie panden geschikt zijn, te weten voormalig gemeentehuis Schaesberg, KPN-gebouw Heerlen en politiegebouw Brunssum. Het Vodafone-gebouw is inmiddels verhuurd.

Het voormalige gemeentehuis Schaesberg zou het meest geschikte kunnen zijn mits het open kantoorconcept met flexibele werkplekken in stand wordt gehouden en mits geaccepteerd wordt dat een aantal voorzieningen ontbreken. In het pand is geen lift en topkoeling aanwezig. Daarnaast is het niet toegankelijk voor gehandicapten. Ook heeft het pand slechts vier toiletten voor 62 medewerkers. Het pand heeft geen kantine (of in ieder geval een afgesloten ruimte voor het nuttigen van de lunch of koffie). De huur van € 95.000 per jaar is het laagst van de drie beschikbare panden en er zijn voldoende parkeerplaatsen beschikbaar.

Zijn de "mitsen" niet bespreekbaar dan komen de andere twee gebouwen in aanmerking die qua kosten intensiever zijn voor wat betreft de totale exploitatie afgezet tegen de mogelijkheden en/of het (verder) geschikt maken van deze panden. Het KPN gebouw kost aan huur € 163.000 per jaar en kan met minimale ingrepen direct betrokken worden.

Het KPN gebouw heeft echter wel een beperkt aantal parkeerplaatsen. Deze zijn wel bij Q-park extra bij te huren. Het politiebureau van Brunssum kost € 143.000 per jaar en heeft wel voldoende parkeerplaatsen. Deze huurprijs is inclusief het stofferen en verven. Het politiebureau is in pandig enigszins gedateerd.

De drie panden liggen nabij de glasvezelinfrastructuur.

De werkgroep heeft op 12 oktober 2004 de vier beschikbare locaties bezocht. Het advies van de werkgroep is tot stand gekomen door de voor- en nadelen van de locaties af te wegen aan de hand van het programma van eisen. Zoals hiervoor beschreven komt de werkgroep tot de conclusie dat het voormalig gemeentehuis van Schaesberg het meest geschikt is.

Het voormalig gemeentehuis van Schaesberg heeft zoals de werkgroep betoogt de laagste huurpenningen. Daarbij komt dat de gemeente Landgraaf financieel voordeel heeft bij het verhuren van een gemeentelijk pand. Van Naem & Partners adviseert te kiezen voor het voormalig gemeentehuis van Schaesberg indien een aantal voorzieningen wordt opgewaardeerd. Het aantal toiletten zal moeten worden uitgebreid. Nog belangrijker achten wij de toegankelijkheid van het gebouw voor zowel gehandicapte medewerkers als gehandicapte bezoekers. Overheidsgebouwen hebben ons inziens voor wat betreft toegankelijkheid een voorbeeldfunctie die niet te verwaarlozen valt.

Wanneer deze voorzieningen worden aangepast is het voormalig gemeentehuis Schaesberg een geschikte locatie voor de belastingsamenwerking. Mochten deze voorzieningen niet worden getroffen adviseren wij te kiezen voor een van de twee overige locaties.

8.2 De desintegratiekosten bij de zes gemeenten

De doelen van de werkgroep Desintegratie zijn uiteengezet in drie onderwerpen. Dit zijn de onderwerpen:

- de aard en inhoud van de desintegratie
- de mogelijkheden en wijze van inkoop van middelenfuncties
- het conceptvoorstel over de wijze waarop de desintegratie kan worden beperkt voor elke gemeente.

Hierna worden deze onderwerpen uitgewerkt.

8.2.1 De aard en inhoud van de desintegratie

Op de terreinen van I&A, huisvesting, personeel & organisatie, leiding, financiën, planning & control, archief, postregistratie en overige indirecte kosten heeft de werkgroep de desintegratiekosten per gemeente in beeld gebracht. De onderstaande bedragen zijn afgeleid uit de begrotingen voor 2005. Per kostensoort wordt hierna aangegeven wat de desintegratiekosten per gemeente zijn. De desintegratiekosten voor Voerendaal zijn niet gespecificeerd vanwege de eigen methodiek van interne kostenverdeling. De desintegratiekosten Voerendaal staan wel vermeld in het totaal.

Informatisering en automatisering

Brunssum	36.800
Heerlen	24.439
Landgraaf	104.841
Onderbanken	21.249
Simpelveld	25.000
Voerendaal	niet uitgesplitst

Huisvesting

Brunssum	24.700
Heerlen	145.087
Landgraaf	27.424
Onderbanken	11.209
Simpelveld	45.155
Voerendaal	niet uitgesplitst

Personeel & organisatie

Brunssum	28.700
Heerlen	15.899
Landgraaf	71.855
Onderbanken	14.132
Simpelveld	12.578
Voerendaal	niet uitgesplitst

Leiding

Brunssum	0
Heerlen	34.138
Landgraaf	10.740
Onderbanken	2.449
Simpelveld	4.390
Voerendaal	niet uitgesplitst

Financiën en Planning & Control

Brunssum	0
Heerlen	45.386
Landgraaf	199.449
Onderbanken	8.991
Simpelveld	12.700
Voerendaal	niet uitgesplitst

Archivering en postregistratie

Brunssum	27.300
Heerlen	29.047
Landgraaf	28.184
Onderbanken	6.849
Simpelveld	11.290
Voerendaal	niet uitgesplitst

Overige indirecte kosten

Brunssum	38.200
Heerlen	106.517
Landgraaf	253.814
Onderbanken	9.934
Simpelveld	14.322
Voerendaal	niet uitgesplitst

Totaal (exclusief Voerendaal)

Informatisering en automatisering	212.329
Huisvesting	253.575
Personeel & organisatie	143.164
Leiding	51.717
Financiën en Planning & Control	266.526
Archivering en postregistratie	102.670
Overige indirecte kosten	422.787

Totaal indirecte kosten per gemeente

Brunssum	155.700
Heerlen	400.513
Landgraaf	696.304
Onderbanken	74.814
Simpelveld	125.435
Voerendaal	49.250

8.2.2 De mogelijkheden en wijze van inkoop van middelenfuncties (PIOFHA)

De mogelijkheden van inkoop

Per gemeente wordt hierna beschreven wat de mogelijkheden zijn voor wat betreft de inkoop van middelenfuncties.

Brunssum:

Binnen de gemeente Brunssum zijn geen of zeer beperkt mogelijkheden aanwezig om aan de nieuwe organisatie facilitaire functies te leveren.

Heerlen:

Deze gemeente is in staat o alle facilitaire functies volledig aan de nieuwe organisatie te bieden.

Landgraaf:

Ook de gemeente landgraaf kan in belangrijke mate facilitaire functies aanbieden.

Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal:

Deze drie gemeenten hebben geen mogelijkheden tot levering van ondersteunende diensten.

De werkgroep is van oordeel dat de gemeenten Heerlen en Landgraaf zeker facilitaire functies kunnen aanbieden aan de nieuwe belastingorganisatie. De kleinere gemeenten hebben hiervoor geen reële mogelijkheden.

8.2.3 Het concept voorstel over de wijze waarop de desintegratie kan worden beperkt voor elke gemeente

De werkgroep adviseert de inkoop van facilitaire functies te laten verlopen via dienstverleningsovereenkomsten met de daarvoor in aanmerking komende gemeenten.

De werkgroep heeft zich niet uitgesproken over specifieke beperkende desintegratiemogelijkheden voor de zes gemeenten. Voor de gemeenten Brunssum, Heerlen en Landgraaf is een beperking van desintegratiekosten mogelijk door de nieuwe belastingorganisatie verplicht te laten inkopen bij deze gemeenten.

Voor de gemeenten Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal ziet de werkgroep, op basis van het gedane onderzoek, geen mogelijkheden de desintegratiekosten te beperken door middel van inkoop van facilitaire functies door de nieuwe organisatie bij deze gemeenten.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om desintegratiekosten te beperken door de nieuwe belastingorganisatie de lopende (licentie)overeenkomsten van de huidige belastingfuncties te laten overnemen. De werkgroep adviseert om dit nader te laten onderzoeken. Parallel aan dit advies is deze inventarisatie door de werkgroep ICT verricht.

Los van de verrichte inventarisaties is vastgesteld dat bij enkele gemeenten de belastingafdelingen recent zijn voorzien van nieuwe inventarissen en onderdelen van de kantoorautomatisering. Aangetekend kan worden dat enige desintegratiekosten kunnen worden vermeden door het mee- en overnemen van deze inventarissen naar de belastingsamenwerking.

8.3 Een inventarisatie van de huidige stand van zaken

De werkgroep Huidige stand van zaken heeft tot doel een inventarisatie uit te voeren naar de huidige stand van zaken ten aanzien van te voorziene achterstanden per 1 januari 2006 bij de belasting- en WO- afdelingen van de zes gemeenten. Daarnaast heeft de werkgroep tot doel om maatregelen uit te werken om eventuele achterstanden te voorkomen of op te lossen.

Voor het inventariseren van mogelijke achterstanden heeft de werkgroep een vragenlijst ontwikkeld. Op basis van deze vragenlijst is een vergelijking tussen gemeenten mogelijk. Er wordt hierbij niet alleen gekeken naar de absolute getallen maar ook naar verschillen in verhoudinggetallen. De vragenlijst en de laatste versie van het verwerkingsmodel staan op de cd-rom van dit rapport. Daarnaast zijn ingevulde vragenlijsten en het bijbehorende verwerkingsmodel op de cd-rom geplaatst die de situatie per 1-9-2004 beschrijven.

De belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep zijn:

Het cruciale moment van schoon door de poort is 1 januari 2006. Daarom is het nodig om de meting regelmatig te herhalen. Op deze manier is niet alleen een stand van zaken te meten, maar zien we ook trends. De werkgroep stelt de volgende meetmomenten voor:

- 1 1 januari 2005
- 2 1 maart 2005
- 3 15 april 2005
- 4 1 juni 2005
- 5 1 september 2005
- 6 1 november 2005

Om de beoordeling van de toekomstige cijfers in alle objectiviteit te laten plaatsvinden, verdient het aanbeveling een ervaringsdeskundige uit een andere gemeente buiten de regio op te nemen in de groep die in fase 2 de cijfers verzamelt en interpreteert. Indien de nieuwe directeur beschikt over ruime praktijkervaring in het belastinggebied, kan hij of zij deze rol van beoordelaar/scheidsrechter op zich nemen.

Er zijn door de werkgroepen géén zodanige achterstanden of verschillen in werkwijzen geconstateerd dat deze belemmeringen of nadere afweging opleveren voor de besluitvorming.

Op 31-12-2005 dienen de werkvoorraden tot een minimum te zijn teruggebracht en de verwerking van diverse externe gegevens (GBA, kadaster, et cetera) binnen de normen te blijven van bijvoorbeeld de Waarderingskamer. Normale managementaandacht binnen de eigen gemeente is op dit moment voldoende voor het wegwerken van eventuele achterstanden. Vanwege de hertaxatie WOZ per 1 januari 2005 kan echter wel een extra vraagstuk voor het management ontstaan. Deze piekbelasting heeft in het verleden bij de gemeenten geleid tot de tijdelijke inhuur van extra menskracht. De combinatie van bestaande activiteiten, verwerking resultaten hertaxatie en opzetten nieuwe organisatie kan weer noodzaken tot inhuur.

Naast de kwantiteiten heeft de werkgroep zich gebogen over een methode waarop kwaliteiten gemeten kunnen worden. Dit is mogelijk aan de hand van de kwaliteitsbeschrijvingen van de processen heffen en innen en WOZ zoals die door de werkgroepen Heffen&Innen en WOZ zijn beschreven. Ten tijde van de eerste fase van het plan van aanpak waren de kwaliteitseisen nog niet volledig uitgewerkt. De werkgroep adviseert dan ook een methode te ontwikkelen voor het beoordelen van de kwaliteit en deze kwaliteit te onderzoeken in fase 2 van het plan van aanpak.

9 Fase 2 van het plan van aanpak

In het rapport van 29 april 2004 is het plan van aanpak opgenomen. Dit plan van aanpak bestaat uit twee fasen: een eerste fase met daarin een verdere uitwerking van de contouren van de samenwerking en een tweede fase voor het daadwerkelijk opzetten van de belastingsamenwerking. Fase 2 eindigt op 31 december 2005. De start van de nieuwe belastingorganisatie is daarin gepland voor 1 januari 2006.

De uitwerking van de contouren heeft plaatsgevonden van mei 2004 tot en met oktober 2004. In afwijking tot het oorspronkelijke plan van aanpak is een extra beslismoment opgenomen. Op 21 oktober bereiden de portefeuillehouders Financiën de bestuurlijke besluitvorming over of, en op welke wijze de zes gemeenten gaan samenwerken, voor. Dit besluit wordt vervolgens in de periode van 1 tot en met 9 november 2004 aan de colleges van B&W voorgelegd, waarna van 7 tot 17 december 2004 het besluit in de gemeenteraden wordt behandeld. Het plan van aanpak voor de tweede fase gaat uit van positieve besluitvorming.

De tweede fase van het plan van aanpak heeft tot doel een solide organisatie op te zetten, die aansluit op de overeen te komen inhoud en kwaliteit van de diensten aan de gemeenten. Het traject van de personele plaatsing moet resulteren in een kwantitatief en kwalitatief adequate bezetting. In bijlage 8 is de geactualiseerde fase 2 van het plan van aanpak opgenomen. Daarbij wordt net als in het eerste plan van aanpak gewerkt met een stappenplan. Hierna volgen de hoofdlijnen van fase 2.

Personele inpassing

In de eerste fase van het plan van aanpak is door de werkgroep Personeel al een verkenning van de (rechts)positie van de huidige medewerkers uitgevoerd. In fase 2 van het plan van aanpak wordt het sociaal statuut nader uitgewerkt (in samenspraak met het (B)GO). Met de uitwerking van het sociaal statuut wordt na positief besluit van de gemeenteraden gestart.

Het plan van aanpak heeft als uitgangspunt dat de benoemingsprocedure van de beoogd directeur vooraf gaat aan het aanstellen van de leidinggevende. De plaatsingsprocedure voor leidinggevendenden gaat vooraf aan die van de medewerkers. Ook de procedure voor het aanstellen van de beoogd directeur is verwerkt in het plan van aanpak. Daarbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat er een interne openstelling plaatsvindt vóór het besluit van de gemeenteraden en dat de externe openstelling (indien noodzakelijk) ná dit besluit kan plaatsvinden. De interne openstelling is onder voorbehoud van de beslissing van de portefeuillehouders.

Inrichting en besturing gemeenschappelijke regeling

Naast het treffen van de gemeenschappelijke regeling worden tussen de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten dienstverleningsoverkomsten gesloten. In deze dienstverleningsoverkomsten worden de werkafspraken uitgewerkt en worden de te leveren prestaties en bijbehorende kosten vastgelegd.

Verder zullen de werk- en bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenten, het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling en het management van de gemeenschappelijke regeling moeten worden uitgewerkt. Hiermee is in beginsel duidelijk op welke wijze de nieuwe organisatie wordt aangestuurd.

Voordat de colleges van B&W overgaan tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling, dienen de zes gemeenteraden een verklaring van geen bezwaren af te geven tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling (art. 1 lid 2 Wgr). Om de verklaring van geen bezwaar te verkrijgen, dient het voorstel tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling te worden voorgelegd aan de raden.

In de planning van fase 2 van het plan van aanpak is het uitwerken van het tekstvoorstel voor de gemeenschappelijke regeling voorzien voor oktober 2004. Deze uitwerking kan ook na de bestuurlijke besluitvormingen plaatsvinden. De tekst van de regeling maakt deel uit van de formele besluitvorming over de regeling die is voorzien voor april/mei 2005. Indien gewenst, kan de uitwerking van het tekstvoorstel starten na het laatste collegebesluit op 9 november 2004.

Na de besluitvormingen in de colleges kan parallel de adviesaanvraag aan de OR'en worden voorgelegd.

In april/mei 2005 kan het voorstel tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling in de zes gemeenteraden worden behandeld, waarna de colleges van B&W kunnen overgaan tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling.

Implementatie werkprocessen en automatisering

In fase 1 van het plan van aanpak hebben de gemeenten overeenstemming bereikt op de belangrijkste punten voor de wijze waarop de organisatie gaat werken. In de werkgroepen Heffen & Innen en WOZ zijn een aantal onderwerpen opgenomen waarvoor in de tweede fase een nadere uitwerking gewenst is. In fase 2 worden verder de vastgestelde inhoud en kwaliteit van de werkwijze geïmplementeerd. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de keuzes die gemaakt zijn in fase 1 en 2 niet opnieuw ter discussie worden gebracht.

Een belangrijk uitgangspunt van fase 2 is de haalbaarheid (met name qua tijd) van de te kiezen ICT-oplossing. Indien blijkt dat nieuwe applicaties, de communicatie-infrastructuur en een opleidingsprogramma niet op tijd beschikbaar zijn of kunnen worden geïmplementeerd, adviseren wij om de samenwerking pas te starten op het moment dat deze zaken wel voor handen zijn.

Financiering en exploitatie

De activiteiten in deze stap zijn erop gericht zicht te krijgen op de financiële effecten van het oprichten van de samenwerkingsorganisatie. Het doel is tijdig te kunnen (bij)sturen en de noodzakelijke voorbereidingen te kunnen treffen voor de reguliere exploitatie van de belastingorganisatie. Daarnaast is het ontwikkelen en uitwerken van een planning & controlcyclus voor de nieuwe organisatie het doel van deze stap.

De omvang van de noodzakelijke investeringen is voor een belangrijk deel afhankelijk van de beslissingen rondom ICT. Het plan van aanpak gaat ervan uit dat de begroting (zie bijlage 6) na de uitvoering van de pakketselectie nader wordt geconcretiseerd.

Overige aspecten

In de werkgroepen zijn aspecten uitgewerkt die in fase 2 nader ingevuld dienen te worden. Dit zijn de onderwerpen:

- huisvesting (inrichting, bekabeling et cetera)
- inkoop facilitaire functies
- aanbesteding ICT
- monitoring achterstanden afdelingen belastingen.

10 De projectbegroting fase 2 plan van aanpak

Voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de belastingsamenwerking wordt ervan uitgegaan dat dit de periode vanaf november 2004 tot en met december 2005 in beslag neemt. Voor deze periode is een plan van aanpak met een globale verdeling van de activiteiten in de tijd opgesteld.

De voor de ontwikkeling en implementatie te verrichten activiteiten zijn ook financieel als project begroot. De cijfermatige begroting is opgenomen als bijlage 7.

Hierna volgt een toelichting op de projectbegroting voor fase 2.

De begroting is opgesplitst in twee onderdelen. Een deel van de projectkosten wordt geacht subsidiabel te zijn. Hiervoor zijn subsidie en ondersteuningsaanvragen ingediend bij InAxis (Ministerie van BZK) en bij de provincie Limburg. Een ander deel is niet subsidiabel, omdat deze behoren tot de gewone structurele kosten van bedrijfsvoering. Dit laatste betekent overigens niet dat er bij de gemeenten geen dubbele kosten worden gemaakt. In de periode van implementatie worden de meeste belastingactiviteiten immers gewoon gecontinueerd met behoud van de daarmee samenhangende kosten.

Toelichting uitgaven

Voor de projectleiding en de beoogd directeur is begroot dat de kosten vanaf 1 februari 2005 verband houden met de personele lasten van de beoogd directeur. Voor de periode november 2004 tot februari 2005 is begroot dat de projectleiding door een externe dienstverlener wordt geleverd. Hiervoor is een bedrag begroot van € 57.000. Indien deze dienstverlening wordt geleverd vanuit een interim-situatie door of via één van de gemeenten, kan deze post mogelijk worden gereduceerd. Voor de inzet van de beoogd directeur wordt uitgegaan van personele lasten (inclusief werkgeverslasten) van € 7.000 per maand.

Voor het project is een secretariaat en tevens invulling van het financieel beheer c.a. gewenst. Voor de begroting is als uitgangspunt genomen dat deze diensten tegen kostprijs worden geleverd door Parkstad Limburg (€ 74.000).

Voor enige externe begeleiding van in te stellen taakgroepen is een beperkt bedrag begroot (€ 18.000).

Voor de detachering van medewerkers van de afdeling belastingen van de zes gemeenten voor de implementatie van de samenwerking (gegevensconversie, testen, schaduwdraaien e.d.) is een bedrag begroot van € 600.000.

Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat deze kosten geen extra uitgaven voor de gemeenten betekenen en dat de gevraagde detacheringen door de gemeenten zonder vervangingskosten kunnen worden geleverd.

Voor de inzet van medewerkers van de gemeenten in taakgroepen voor de verdere ontwikkeling zijn geen personele lasten begroot.

Voor de huisvesting wordt ervan uitgegaan dat deze kan worden gehuurd vanaf 1 mei 2005. In de eerste drie maanden wordt geraamd dat de huisvesting voor gebruik wordt ingericht en dat installaties (ICT) kunnen plaatsvinden.

De kosten voor I&A houden vooral verband met de kapitaallasten en de inhuur van ICT-diensten.

De kosten voor druk- en bindwerk houden verband met de ontwikkeling van huisstijl en dergelijke.

De inhuur van derden betreft een raming voor de kosten van begeleiding bij de Europese aanbesteding, opstellen regeling(en) en dergelijke. Voor de begroting is als vertrekpunt gekozen dat deze diensten ondersteunt worden door de provincie Limburg.

De opzet van een systeem van planning & control, vooraf aan de start van de samenwerking per 1-1-2006, is belangrijk. De organisatie moet vanaf de start de verantwoordingsfunctie naar de gemeenten en de interne beheersing waar kunnen maken. De opzet van een dergelijk systeem wordt extern ingehuurd.

De overige uitgaven behoeven ons inziens geen verdere toelichting.

Toelichting dekking

De dekking van de uitgaven zijn begroot door middel van bijdragen van de zes gemeenten en subsidieontvangsten (overige inkomsten).

Voor de subsidie wordt een bijdrage van InAxis begroot van € 255.000 en van de provincie ondersteunende diensten met een tegenwaarde van € 50.000.

Na subsidie resteert voor de gemeenten een te dekken uitgave van afgerond € 1.240.000 waarvan in ieder geval € 640.000 daadwerkelijke uitgaven. Deze kunnen worden geactiveerd en ten laste van de exploitatie van de samenwerking worden gebracht.

Bijlagenoverzicht (opgenomen in apart bijlagenboek)

Bijlage 1	Tijdschema bestuurlijke besluitvorming
Bijlage 2	Notitie afweging GR belastingsamenwerking
Bijlage 3	De inhoud en kwaliteit van de werkprocessen heffen en innen en WOZ
Bijlage 4	Tijdschema aanstellingsprocedure directeur
Bijlage 5	Programma van eisen huisvesting Belastingorganisatie
Bijlage 6	Begroting voor fasen van ontwikkeling
Bijlage 7	Projectbegroting fase 2
Bijlage 8	Geactualiseerd plan van aanpak fase 2
Bijlage 9	Tijdschema plan van aanpak fase 2