

B & W-nota

Portefeuille M. Divendal
Auteur drs. H.W. Verhoeff
Telefoon 5114098
E-mail: hverhoeff@haarlem.nl
Reg.nr. PD/BB/BELI/2005/451
Te kopiëren: bijlage A
B & W-vergadering van 20 december 2005

Onderwerp

Verzelfstandiging Regionale Belastingdienst Haarlem-Haarlemmermeer: het basisdocument

Bestuurlijke context

Op 24 mei 2005 heeft het College van B&W de startnotitie m.b.t. de verzelfstandiging en regionale samenwerking van bureau Belastingen (PB/BB/2005/3) aangenomen. Vervolgens is op 22 juli de intentieverklaring ondertekend door de betrokken wethouders van Haarlem en Haarlemmermeer.

Sedertdien is de voorgenomen verzelfstandiging annex samenwerking verder onderzocht. De bijgevoegde nota, het basisdocument, is daarvan het resultaat. Deze nota is een samenvatting van een veel omvangrijker document (bijlage A), dat als bijlage is bijgevoegd. In deze notitie komen aan de orde de redenen om te verzelfstandigen, de keuze van de rechtsvorm, het dienstverleningsconcept, de afbakening van de taken, die bij de verzelfstandiging betrokken zijn, een financiële analyse, de wijze van implementeren inclusief communicatieparagraaf en een risicoparagraaf.

Deze nota stelt, dat het voor de gemeente Haarlem profijtelijk is om het bureau Belastingen te verzelfstandigen in een samenwerkingsverband met de sector Belastingen van de gemeente Haarlemmermeer. Op basis van de financiële analyse is de inschatting, dat er een aanzienlijk voordeel voor beide gemeenten te behalen valt. Dit dient in de uitwerking nader te worden bepaald. Dit verzelfstandigde bedrijf kan na oprichting ook andere opdrachtgevers (zoals andere gemeenten) zoeken. Het hoogheemraadschap Rijnland heeft al serieuze interesse getoond in het op te richten bedrijf.

De nota laat zien, dat een overheids-NV voor het nieuwe bedrijf de meest passende rechtsvorm is.

Het streven is om de nieuwe NV per 1 januari 2007 op te richten. Het jaar 2006 wordt dan ook een voorbereidingsjaar. In januari zal er voor de duur van een half jaar een kwartiermaker worden benoemd, die samen met de hoofden Belastingen van de twee gemeenten en een projectsecretaris de nieuwe NV zal inrichten en de ontvlechting met de beide gemeenten zal realiseren. Medio 2006 zal er een directeur worden benoemd.

Om tot oprichting over te gaan zullen er kosten worden gemaakt. Die zijn begroot op € 500.000, te verdelen over beide gemeenten. Voor Haarlem betekent dit € 250.000.

B&W-besluit:

1. Het college neemt het principebesluit om het bureau Belastingen te gaan verzelfstandigen samen met het gelijkwaardige onderdeel van de gemeente Haarlemmermeer in een op te richten NV, waarvan beide gemeenten de aandeelhouders zijn.
2. Het college gaat akkoord met de in het basisdocument genoemde uitgangspunten.
3. Het college besluit de kosten voor de voorbereiding (€ 250.000) te dekken uit de besparingen die als gevolg van de nota "Haarlemse belastingen: overzichtelijk, efficiënt en klantvriendelijk" (2005/288) in 2006 worden gerealiseerd en uit de besparing van € 450.000, die vanaf 2007 plaatsvindt.
4. Het college bestemt de structurele besparing voor de invulling van de taakstelling van € 1.000.000 voor de verzelfstandigingen.
5. Communicatieparagraaf: de betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit; de media krijgen een persbericht.
6. Het raadsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, nadat de commissie CMC hierover een advies heeft uitgebracht.

**Bijlage A Basisdocument
Verzelfstandiging
Regionale Belastingdienst
Haarlem – Haarlemmermeer**

Haarlem/Haarlemmermeer

december 2005.

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4
1.1 Voorgeschiedenis	4
1.2 Indeling Basisdocument	5
1.3 Overall-conclusie	5
2. Visie	6
2.1 Algemene ontwikkelingen	6
2.2 De Klant	6
2.3 Dienstverlening	7
2.4 Kansen en ambities	8
2.5 Missie	9
2.6 Conclusie Hoofdstuk 2	11
2.7 Beslispunten Hoofdstuk 2	11
3. Dienstverleningsconcept: wat gaat de Regionale Belastingdienst doen?	12
3.1 Uitvoering Gemeentelijke belastingen	12
3.2 Uitvoering Wet Waardering onroerende zaken (Wet WOZ)	12
3.3 De Klanten	12
3.4 De Wetten	13
3.5 De Werkprocessen	13
3.6 Borging Dienstverlening (publieksfuncties)	14
3.7 Kenmerken dienstverlening Regionale Belastingdienst	14
3.8 Conclusie Hoofdstuk 3	15
3.9 Beslispunten Hoofdstuk 3	15
4. Organisatievorm en bestuurlijke inbedding	16
4.1 Analyse organisatiemodellen en voorkeursvariant	16
4.2 De dienstverleningsovereenkomst	16
4.3 De gemeenschappelijke regeling (WGR)	16
4.4 Uitbesteding aan een op te richten marktpartij (Overheids-BV of BV)	18
4.5 Rol en bevoegdheden gemeentebestuur	20
4.6 Conclusie Hoofdstuk 4	23
4.7 Beslispunten Hoofdstuk 4	23
5. Inrichting werkprocessen en organisatie	24
5.1 Ontwerpcriteria werkprocessen	24
5.2 Interne organisatie Regionale Belastingdienst	25
5.3 De weg er naar toe	25
5.4 Act-as-situatie	26
5.5 Conclusie Hoofdstuk 5	27
5.6 Beslispunten Hoofdstuk 5	27
6. Personeel	28
6.1 Kwantitatieve en kwalitatieve kaders personeel	28
6.2 Management	29
6.3 Medezeggenschap en rol OR	29
6.4 Conclusie Hoofdstuk 6	29
6.5 Beslispunten Hoofdstuk 6	30
7. Financiën	31
7.1 Begroting 2007	31
7.2 Direct structurele effecten bij samenvoeging	32
7.3 Structurele effecten op langere termijn	32
7.4 Ontvlechtungskosten	33

7.5 Bedrijfsreserve	33
7.6 Voorbereidingskosten	33
7.7 Verdeling aandelen en kosten	34
7.8 Conclusie Hoofdstuk 7	34
7.9 Beslispunten Hoofdstuk 7	34
8. Implementatie en Planning	35
8.1 Processtappen	35
8.2 Vervolgstappen	35
8.3 Planning op hoofdlijnen	35
8.4 Conclusie Hoofdstuk 8	36
8.5 Beslispunten Hoofdstuk 8	36
9. Communicatie	37
9.1 Communicatiestrategie	37
9.2 Communicatiefunctie per projectfase	37
9.3 Interne doelgroepen	38
9.4 Externe doelgroepen	38
9.5 Middelen van communicatie	38
9.6 Bevordering communicatie	39
9.7 Conclusie Hoofdstuk 9	39
9.8 Beslispunten Hoofdstuk 9	39
10. Risicoparagraaf	40
10.1 Fases en risico's	40
10.2 Vòòr start NV	40
10.3 Na start NV	40
10.4 Reguliere werkprocessen	41
10.5 Conclusie Hoofdstuk 10	41

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis.

Binnen de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer is de huidige organisatievorm onderwerp van heroverweging.

In de gemeente Haarlemmermeer is op 17 mei 2005 het gemeentebrede plan Masterplan Focus: Klant vastgesteld op basis waarvan de verzelfstandiging van de uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van de Wet Waardering onroerende zaken en de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen wordt onderzocht.

De gemeente Haarlem bezint zich op haar kerntaken, onder meer vanuit de verzelfstandiginggedachte. In mei 2005 is het Plan van Aanpak voor de “Verzelfstandigingsonderzoeken Haarlem 2005” vastgesteld. Het bureau Belastingen is in dit plan opgenomen in de lijst van extern te verzelfstandigen onderdelen.

De hoofden belastingen van beide gemeenten, de heer B. van der Kwast van de gemeente Haarlemmermeer en de heer H. Verhoeff van de gemeente Haarlem, hebben de parallelle ontwikkelingen in beide gemeenten herkend en zien mogelijkheden om de dienstverlening slagvaardiger te maken. Deze afdelinghoofden hebben gezamenlijk een eerste verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van een regionale belastingdienst. Binnen deze context is vanuit de afdelingen belastingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer een startnotie c.q. verkenningsnotitie aan de beide colleges aangeboden, met daarbij een intentieverklaring. De startnotie c.q. de verkenningsnotitie is op 17 mei 2005 door het college van Haarlem en op 24 mei 2005 door het college van Haarlemmermeer vastgesteld.

Dit heeft geleid tot de ondertekening van de daarbij behorende intentieverklaring op 22 juli 2005 door de beide portefeuillehouders.

Gelijk met het vaststellen van de startnotitie/verkenningnotitie hebben de colleges opdracht gegeven voor het opstellen van een bestuursopdracht. In de uitwerking van de bestuursopdracht is de onderzoeksrichting en de planning van de uit te voeren deelonderzoeken opgenomen. De bestuursopdracht had tot doel om te komen tot een beslissing in januari 2006 voor het al dan niet aangaan van de samenwerking met en verzelfstandiging van de sector belastingen van Haarlemmermeer en het bureau belastingen van Haarlem.

Echter in Haarlemmermeer is geconstateerd dat de planning met betrekking tot de samenwerking en verzelfstandiging van belastingen niet meer parallel liep met het Masterplan. Na overleg hierover met de gemeentesecretaris/Algemeen Directeur van Haarlemmermeer is besloten om zowel de ontwikkelingen als gevolg van het Masterplan als de ontwikkelingen zoals die voortvloeien uit de verzelfstandiging van belastingen te synchroniseren.

Dit heeft ertoe geleid dat in plaats van een bestuursopdracht thans direct een voorstel is gemaakt om te komen tot een Go/No-go-beslissing voor de samenwerking en verzelfstandiging van belastingen. Tevens is de oorspronkelijke planning, zoals aangegeven in de verkenningsnotitie, op onderdelen aangepast.

Een groot aantal deelonderzoeken is daarbij afhankelijk van de strategische keuzen die de gemeenteraad zal moeten maken. Het basisdocument zal zich in die zin beperken tot de hoofdlijnen waarop thans strategische besluitvorming plaats kan en moet vinden. Deze strategische besluitvorming geeft richting en stelt randvoorwaarden aan de nadere detailuitwerking in het vervolgtraject.

1.2 Indeling Basisdocument

Dit basisdocument geeft de richting aan waarin de samenwerking en verzelfstandiging van de gemeentelijke belastingen zich kan en zal ontwikkelen. In een reorganisatie- en implementatieplan zullen de details worden uitgewerkt. De beide ondernemingsraden zullen hier uiteraard intensief bij worden betrokken. Een eerste berekening op hoofdlijnen heeft uitwezen dat een besparing van 0,9 miljoen euro structureel voor beide gemeenten tezamen mogelijk moet zijn.

Achtereenvolgens treft u in hoofdstuk 2 aan op grond van welke visie tot de conclusie is gekomen dat samenwerking en externe verzelfstandiging voordelen biedt, en welke missie daar uit voortvloeit. In hoofdstuk 3 wordt met behulp van een dienstverleningsconcept besproken hoe de “Regionale Belastingdienst” deze missie denkt te gaan waarmaken. De organisatorische vormgeving zoals die wordt voorgestaan voor de nieuwe organisatie wordt besproken in hoofdstuk 4. De interne organisatorische inrichting en de werkprocessen komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Hoofdstuk 6 gaat in op de wijze waarop het personeel in de nieuwe organisatie instroomt, en hoofdstuk 7 op de financiële consequenties. In Hoofdstuk 8 wordt de implementatiefase en de daarbij behorende planning kort beschreven. Hoofdstuk 9 heeft betrekking op de communicatie, zowel in- als extern, rondom het gehele traject.

Bij de totstandkoming van dit Basisdocument hebben de directie, portefeuillehouders, afdelingsmanagers en teamleiders van Haarlem en Haarlemmermeer bijgestaan door deskundigen van de beide gemeenten op o.m. financiën en personeelszaken alsmede een aantal extern deskundigen geadviseerd. Daarnaast is gecombineerd overleg geweest met delegaties van beide ondernemingsraden.

1.3 Overall-Conclusie.

De overallconclusie is dat samenwerking en externe verzelfstandiging mogelijk, verantwoord en profijtelijk is. Profijtelijk voor zowel de beide gemeenten als voor de potentiële klanten van een nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de samenwerking en externe verzelfstandiging moet doorgaan. Voorts kan worden geconcludeerd dat bij samenwerking en externe verzelfstandiging door zowel schaalvergroting als ook uniformering van de werkprocessen de volgende doelen (op korte, middellange en lange termijn) kunnen worden bereikt:

- verbetering van de dienstverlening aan de klanten (belastingplichtigen en afnemers van gegevens);
- het realiseren van een efficiencywinst voor beide gemeenten;
- mogelijkheden om te groeien door het uitvoeren van belastingwerkzaamheden voor andere gemeenten en waterschappen;
- mogelijkheden tot uitbreiding van de uitvoeringsactiviteiten op het gebied van facturering voor nutsbedrijven;
- mogelijkheden voor het opzetten en beheren van authentieke basisregistraties voor deelnemende gemeenten (bijvoorbeeld: de authentieke Basisregistratie Vastgoed die per 1 januari 2007 verplicht is voor gemeenten).

Met het realiseren van deze doelen wordt tevens invulling gegeven aan de door beide gemeenteraden vooraf bepaalde uitgangspunten:

1. Uitvoerende werkzaamheden op afstand zetten;
2. optimaal inspringen op (externe) ontwikkelingen (zoals veranderde wettelijke eisen);
3. het realiseren van besparingen door middel van vergroting van de efficiency en effectiviteit en tegelijkertijd verbetering van de (kwaliteit) van dienstverlening.

Op een aantal punten kan nu echter nog geen eenduidig besluit worden genomen. Dat is onder meer het gevolg van de reorganisatieprocessen die zich in beide gemeenten afspelen. Daar waar nog geen besluit mogelijk is, zijn heldere procedureafspraken en kaderstellende uitgangspunten opgenomen.

Het voorliggende document is bedoeld om tot strategische keuzen te komen op basis waarvan nadere besluitvorming op detailniveau plaats kan vinden.

2. Visie

2.1 Algemene ontwikkelingen gemeentelijke belastingen.

Het gemeentelijk belastinggebied bevindt zich momenteel volop in de (landelijke) politieke spotlights. Zaken als afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting voor woningen, maximalisering van tarieven, samenvoeging diverse “kleine” belastingen en een mogelijke brede rioolbelasting zijn slechts enkele zaken waarop op korte en middellange termijn besluitvorming over kan worden verwacht.

Daarnaast is ook de uitvoering van de Wet Waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) aan grote veranderingen onderhevig. Zo zal er naar verwachting vanaf 2007 worden overgegaan op een jaarlijkse herwaardering waarbij het modelmatig waarderen een belangrijke rol zal gaan spelen. De afnemers van WOZ-gegevens (waterschappen, de Belastingdienst en het CBS) zullen in toenemende mate een kritische opstelling innemen ten aanzien van de kwaliteit en de daarbij behorende tijdigheid van de geleverde gegevens.

Het niet tijdig en volledig leveren van de WOZ-gegevens kan gevolgen hebben voor de (genormeerde) vergoeding die het waterschap en de Belastingdienst betalen. Daarnaast speelt de Wet WOZ een belangrijke rol ten aanzien van de bepaling van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Immers de belastingcapaciteit op basis van de totale WOZ-waarde vormt een negatieve component bij de berekening van de Algemene Uitkering.

Met name de invoering van de jaarlijkse herwaardering in het kader van de Wet WOZ heeft voor zowel Haarlem en Haarlemmermeer vergaande consequenties. Met name het terrein van de werkprocessen zal nadrukkelijker gestructureerd moeten worden. Hierbij is het evident dat schaalvergroting van de uitvoerende werkzaamheden een wezenlijke bijdrage kan leveren op het gebied van efficiency en effectiviteit. Daarnaast leidt schaalvergroting tot een beperking van de risico's en kwetsbaarheid op het gebied van ICT en kennis.

Naast de hiervoor genoemde jaarlijkse herwaardering is ook het Besluit kostenveroordeling fiscale procedures van belang. Dit Besluit regelt de mogelijkheid voor belastingplichtigen om de kosten van fiscale procedures op de heffende instantie te verhalen. Door te toegenomen mogelijkheden van bezwaar en beroep alsmede de toegenomen mondigheid van de burger is de verwachting dat de kosten hiervoor in de toekomst zullen toenemen. Het is derhalve zaak om de uitvoering van de Wet WOZ en de heffing van belastingen zo efficiënt en kwalitatief mogelijk te laten verlopen.

Conclusie.

Concluderend kan worden gesteld dat de hiervoor geschetste ontwikkelingen aanleiding vormen om de efficiency en effectiviteit op het gebied van gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ vanuit het kwaliteitsoogpunt te verbeteren.

2.2 De klant

Vanuit de optiek van de gemeentelijke belastingen is de klant in twee verschillende groepen in te delen. De eerste groep bestaat uit burgers en bedrijven die op enigerlei wijze belastingplichtig zijn in de gemeente Haarlem of Haarlemmermeer. De tweede groep bestaat uit de afnemers van WOZ-gegevens (waterschap, Belastingdienst en CBS). Daarnaast is de gemeente in haar hoedanigheid een interne klant voor wat betreft de gegevens die van belang zijn voor de berekening van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.

Uit onderzoek is gebleken dat de eerste groep over het algemeen niet ongenegen is de gedwongen bijdrage aan de gemeente in de vorm van belastingheffing te voldoen. Immers een groot aantal gemeentelijke heffingen kent een duidelijke relatie tot de daarmee gemoeide dienstverlening die de gemeente levert (bijvoorbeeld: afvalstoffenheffing voor het verwijderen van het huisvuil en rioolrechten voor het instandhouden van het gemeentelijke rioleringsstelsel). Er wordt door deze groep wel een aantal randvoorwaarden gesteld aan belastingheffing. Dit geldt met name voor algemene belastingen waar niet direct een individuele tegenprestatie tegenover staat (bijvoorbeeld: onroerende-zaakbelastingen). Zo moeten de belastingaanslag (en de WOZ-beschikking) de juiste gegevens bevatten (juiste naam, adressering, object en waarde), tijdig worden opgelegd en vooral niet te hoog zijn vastgesteld. Bij dit laatste spelen, naast de gemeentelijke tarifiering en transparantie voor wat betreft de

uitgaven van de gemeente, ook de perceptiekosten (de kosten voor de totstandkoming van de aanslag/beschikking en vervolgens afwikkeling bezwaar en beroep en invorderingsmaatregelen) een duidelijke rol.

De tweede groep (afnemers WOZ-gegevens) is uitsluitend geïnteresseerd in de juiste, volledige en tijdige levering van de gegevens die voor hun eigen belastingheffing respectievelijk de berekening van de Algemene Uitkering van belang zijn. Voor de levering van de gegevens betalen de waterschappen en de Belastingdienst een genormeerde vergoeding. Het spreekt voor zich dat indien niet wordt voldaan aan de hiervoor genoemde drie criteria zij met name de vergoeding als sturingselement zullen gebruiken.

2.3 Dienstverlening.

Haarlem en Haarlemmermeer zien zichzelf op de eerste plaats als dienstverlenende organisaties. Dit betekent dat verbetering en innovatie primair ten goede moeten komen aan die dienstverlening. De klant is immers de afgelopen jaren hogere eisen gaan stellen aan de prestaties van gemeenten. Eisen op het gebied van klantvriendelijkheid, maatwerk, snelheid en bereikbaarheid. De klant wil het liefst geholpen worden op een moment dat hem of haar het beste uitkomt, zo dicht mogelijk bij huis, met zo weinig mogelijk bureaucratische rompslomp en met een snelle, klantvriendelijke service.

Zowel Haarlem als Haarlemmermeer heeft daar op gereageerd door in haar eigen organisatie, en functioneren, óók ten aanzien van de gemeentelijke belastingheffing, de klant centraal te stellen. Ook het hiervoor aangehaalde Besluit kostenveroordeling fiscale procedures heeft tot doel drempelverlagend te werken.

Daarnaast moeten de verbetervoorstellen voor de Wet WOZ, naast een aantal efficiëncymaatregelen, leiden tot een grotere acceptatie van de WOZ-waarde waardoor de verwachting is dat het aantal bezwaren zal afnemen.

Haarlem en Haarlemmermeer hebben de ambitie om het niveau van dienstverlening te verbeteren. Óók bij krimpende budgetten die vanuit de rijksoverheid worden bepaald. Maximaal efficiënt en effectief werken is dan ook een noodzaak. Maar ook efficiency kent zijn grenzen. Er komt een moment waarop de wal het schip keert, en het niet langer mogelijk is uitvoeringskosten te verlagen door op eigen kracht efficiënter te werken. Binnen de bestaande budgetten kan vermindering van de financiële armslag dan nog uitsluitend worden opgevangen door tariefsverhogingen. Haarlem en Haarlemmermeer willen koste wat het kost voorkomen dat die situatie ontstaat.

Daar komt bij dat door de ontwikkelingen op het gebied van zowel de gemeentelijke belastingen als ook die op het gebied van geautomatiseerde waardebepaling en elektronische dienstverlening en de kritische instelling van de burger, ook de aard van het werk zelf zal veranderen.

De mogelijkheden tot maatwerk zijn op het gebied van gemeentelijke belastingen vrij gering vanwege enerzijds de formele regelgeving en anderzijds het verbod op privileges.

Geconstateerd is dat de verdere toename van geautomatiseerde waardebepaling, elektronische dienstverlening en de uitbreiding van bezwaar- en beroepsmogelijkheden leiden tot een verdere specialisatie. Specialisatie maakt een kleine organisatie echter kwetsbaar. Het aantal specialisten in een kleine organisatie is noodzakelijkerwijs gering en uitval of vertrek van één medewerker kan dan tot gevolg hebben dat een heel werkproces tot stilstand komt. Vanwege de omvang van beide afdelingen belastingen is het nettorendement van verdere investering in specialisatie voor Haarlem en Haarlemmermeer op dit moment simpelweg te klein, en het risico te groot. Samenwerking verkleint dat risico fors zodat de continuïteit van de uitvoeringswerkzaamheden voor de klant mogelijk zal blijven en zelfs kan worden verbeterd.

Een (te) kleine uitvoeringsorganisatie ziet zich met andere woorden gevangen tussen twee vuren. Enerzijds is er de nadruk op meer efficiency, anderzijds de eis om meer te letten op de wensen van de klanten. Wat dat betreft hebben Haarlem en Haarlemmermeer ieder voor zich en gezamenlijk geconstateerd dat het karakter van de werkzaamheden op het gebied van uitvoering van de Wet WOZ en de heffing en invordering van belastingen zich prima leent voor verdergaande geautomatiseerde

uitvoering. Nòg efficiënter werken en tegelijkertijd de dienstverlening verder verbeteren is niet denkbaar zonder omvangrijke investeringen in de ICT, die in het huidige tijdsgewricht niet mogelijk zijn zonder dat elders wordt bezuinigd dan wel (te grote) tariefsverhogingen worden doorgevoerd.

De wens de gemeentelijke dienstverlening over de gehele linie op peil te houden, dwingt in die situatie tot bezinning op de meest adequate wijze waarop dergelijke investeringen kunnen worden gerealiseerd. Schaalvergroting, met name op het gebied van uitvoerende werkzaamheden, is daarbij een bruikbaar middel.

2.4 Kansen en ambities.

In de verkenningsfase is geconstateerd dat samenwerking tussen twee gemeenten van vergelijkbare omvang een goede basis vormt om als gelijkwaardige partner de samenwerking aan te gaan. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van elkaars sterke punten en geleerd worden van elkaars minder sterke punten. Momenteel wordt al op ambtelijk niveau samengewerkt op het gebied van de uitvoering van de Wet WOZ als ook op het gebied van de invordering. Beide gemeenten hebben tevens te kennen gegeven dat, los van verdere besluitvorming over mogelijke verzelfstandiging, de samenwerking met ingang van 1 januari 2006 zal worden geïntensiveerd.

Wil samenwerking succesvol kunnen zijn, dan zullen beide gemeenten echter ook vergelijkbare uitgangspunten moeten hebben op gebieden als uitvoering van de verschillende wetten en regelingen, organisatievraagstukken, (werk)processen, klantbehandeling, enzovoort. Op die punten is gebleken dat de overeenkomsten tussen Haarlem en Haarlemmermeer nadrukkelijk aanwezig zijn. Dat is ook een goede basis voor samenwerking.

Samenwerking biedt bovendien ruimte om méér klanten te bedienen dan alleen Haarlem en Haarlemmermeer. De verkenningsfase heeft reeds aangetoond dat er brede belangstelling bestaat van gemeenten in de regio voor een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie. Daarnaast heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland ook concrete belangstelling getoond. Rijnland heeft aangegeven mogelijkheden te onderzoeken om de uitvoering van alle waterschapsheffingen bij de nieuw te vormen organisatie onder te brengen.

Het is duidelijk dat bij samenwerking efficiencywinst te behalen valt. Efficiency betekent: hetzelfde doen met minder mensen, of meer doen met hetzelfde aantal mensen. Goedkoper werken. Het geldt dat je daarmee uitspaart, kan als bezuiniging worden ingezet. Daarnaast heeft de nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie ook de potentie om te groeien en vergelijkbare werkzaamheden uit te voeren voor andere gemeenten, waterschappen en op termijn ook factureringswerkzaamheden voor nutsbedrijven. Doordat de diverse werkzaamheden ook feitelijk binnen één totale database kunnen worden verricht heeft tevens tot gevolg dat zonder al te grote investeringen meer werkzaamheden kunnen worden verricht. Dergelijke mogelijkheden tot schaalvergroting hebben directe positieve gevolgen voor de aandeelhouders.

Daarnaast kan de Wet WOZ op termijn ook een belangrijke rol gaan spelen bij het opzetten en beheren van de (in de nabije toekomst verplichte) gemeentelijke Authentieke basisregistratie Vastgoed.

Naast de hiervoor genoemde bedrijfseconomische motieven zal de samenwerking en verzelfstandiging ook leiden tot een verbeterde dienstverlening, zoals bijvoorbeeld doorlooptijden van afhandeling bezwaarschriften en kennisspecialisatie op het formele belastingrecht en ICT.

De samenwerking en mogelijk verzelfstandigde organisatie voorziet dan ook in een nieuw dienstverleningsconcept (zie hoofdstuk 3). Daarin zal de klant meer nog dan thans het geval is, centraal gesteld worden. Hiernaast vormen de bedrijfseconomische aspecten ook een belangrijk onderdeel. Vanaf ongeveer 2008, wanneer de belangrijkste organisatorische veranderingen zullen zijn doorgevoerd, zal de klant daar de eerste vruchten van gaan plukken.

Er wordt geïnvesteerd in uitbreiding van de geautomatiseerde hulpmiddelen en in 'kwaliteitsverbetering' van het personeel waardoor de nieuwe organisatie mogelijkheden krijgt om

efficiënter te werken hetgeen een kostenbesparing op de perceptiekosten en een verhoging van de dienstverlening tot gevolg heeft.

Het is echter niet mogelijk om de efficiencywinst in zijn geheel te herinvesteren in verbetering van de dienstverlening. Al was het alleen maar omdat de realiteit van het moment is dat er wel bezuinigd moet worden. Haarlem ziet zich genoodzaakt omvangrijke ombuigingen te realiseren zoals die voortvloeien uit de in 2004 gehouden kerntakendiscussie. Haarlemmermeer is bezig met het 'Masterplan', dat ook bezuinigingsdoelstellingen heeft. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat, met name gelet op het groeipotentieel van de nieuwe organisatie, er wellicht in de aanlooperperiode geïnvesteerd moet worden. Deze eenmalige investeringen kunnen echter in een later stadium door middel van (hogere) "winstuitkering", in de vorm van een lagere prijs voor de te verrichten werkzaamheden, terugvloeien naar de deelnemende gemeenten (i.c. de aandeelhouders). Hierbij geldt duidelijk het principe van "de kost gaat voor de baat uit".

2.5 Missie.

Met de samenwerking en verzelfstandiging beogen Haarlem en Haarlemmermeer dus de realisatie van een aantal specifieke doelen. Deze doelen laten zich samenvatten in de volgende 'kernwaarden' van de samenwerking en verzelfstandiging, die tot uitdrukking gaan komen in de oprichting van een de nieuwe uitvoeringsorganisatie "Regionale belastingdienst"

Klantgericht

Innovatief

Efficiënt en effectief

Resultaatgericht

Gericht op uitbreiding/groei van de onderneming.

2.5.1 Klantgericht.

Klantgericht impliceert dat de klant centraal staat. De "Regionale Belastingdienst" ziet zichzelf als een typische uitvoeringsorganisatie gericht op uitvoerende werkzaamheden waarbij het zich primair richt op de verwerking van gegevens op basis waarvan juist, tijdig en volledig aanslagbiljetten en beschikkingen worden vervaardigd die vervolgens worden ingevorderd. Kwalitatief hoogwaardige dienstverlening is het uitgangspunt bij alle werkprocessen. Die worden vanuit het perspectief van dienstverlening ingericht en beschreven. Hoewel het fiscale recht weinig flexibiliteit kent ten aanzien van rechten en plichten van belastingplichtigen is het wel mogelijk om ervoor te zorgen dat de gegevens en informatieverstrekking naar de belastingplichtigen juist, tijdig en volledig is. Voorts kunnen door goede werkprocessen zaken als doorlooptijden bij bijvoorbeeld bezwaarafhandeling fors worden verkort. Afspraken daaromtrent worden vastgelegd in handboeken en processen.

Het centraal stellen van de klant heeft ook consequenties voor de kwaliteiten van medewerkers en de cultuur en inrichting van de organisatie. Medewerkers zullen een behoorlijke mate van zelfstandigheid hebben (en moeten krijgen). De medewerker moet weten wat er van hem verwacht wordt. Hij voelt zich verantwoordelijk voor het proces of delen er van. Verantwoordelijkheden zullen laag in de organisatie worden gelegd. De cultuur van de organisatie wordt gekenmerkt door een sterke motivatie om binnen de wettelijke kaders alles te doen wat mogelijk is voor de klant. Om dit alles te realiseren is naast een heldere regeling van bevoegdheden ook een plezierige werksfeer een voorwaarde. De "Regionale Belastingdienst" heeft de ambitie om een goede werkgever te zijn, waarvoor men graag werkt.

2.5.2 Innovatief.

De Regionale Belastingdienst wil op een aantal terreinen innovatief zijn. Daartoe zal worden geïnvesteerd in ICT-toepassingen. Uitbreiding van ICT-toepassingen zal zich zowel uiten in de werkprocessen (workflow-management), digitalisering van (grafische) informatie, verdere geautomatiseerde waardebeoordeling en tot mogelijkheden van elektronisch bezwaar en elektronische dienstverlening.

2.5.3 Efficiënt en effectief.

Efficiënt en effectief betekent dat de beschikbare middelen worden ingezet gericht op maximaal rendement. Er zal worden gestreefd naar een zo hoog mogelijke output in termen van kwantiteit en kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten. Deze doelen zijn gelijkwaardig. Om er goed op te kunnen sturen dient er een informatiesysteem te zijn dat inzicht geeft in de output van alle processen. Sturen op kwaliteit betekent nauwkeurig monitoren van kerngegevens als klanttevredenheid, aantallen bezwaar- en beroepszaken, aantal malen dat een bezwaar of beroep gegrond wordt verklaard. Daarnaast zal voor de uitvoering van de Wet WOZ als uitgangspunt gelden de kwaliteitseisen zoals die zijn vastgelegd in de Wet WOZ en periodiek door de Waarderingskamer worden gecontroleerd. Het realiseren van besparingen op de uitvoeringskosten is een nadrukkelijke doelstelling teneinde middelen vrij te kunnen maken om enerzijds te investeren in innovatie en anderzijds te kunnen voldoen aan de vooraf bepaalde bezuinigingsdoelstelling zoals die door beide gemeenten is geformuleerd.

2.5.4 Resultaatgericht.

Resultaatgericht wil zeggen dat de uitkomst van een werkproces centraal staat, niet het proces zelf. Activiteiten moeten ergens toe leiden. De organisatie is uit op positieve resultaten en is extern georiënteerd. Medewerkers zijn zich bewust van het belang van hun inzet. ‘Wat heeft de klant hier aan’ is de leidende vraag bij verandering en innovatie. Voorop gesteld blijft echter het feit dat de nieuwe organisatie nadrukkelijk gericht in het zo effectief en efficiënt mogelijk de aanslagen oplegt en de belastingbedragen invordert.

2.5.5 Gericht op uitbreiding/groei.

Gericht op uitbreiding/groei impliceert dat de “Regionale Belastingdienst” op zoek zal gaan naar nieuwe “klanten” waarvoor de uitvoeringswerkzaamheden zoals hiervoor reeds vermeld kunnen worden uitgevoerd. In dit kader zijn reeds oriënterende gesprekken gaande met het Hoogheemraadschap van Rijnland. Daarnaast hebben al enkele regiogemeenten ook hun interesse voor dit concept getoond. Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat de groei vooralsnog onbeperkt kan zijn. Door gebruik te maken van de huidige en nieuw aan te schaffen (belasting)pakketten is er vooralsnog geen optimum dan wel maximum aan het aantal te verwerken gegevens te stellen. Kortom uitbreiding van de uitvoeringswerkzaamheden is mogelijk zonder daarvoor veel extra investeringen te doen, hetgeen ook de aandeelhouders weer ten goede komt. Daarnaast heeft een uitbreiding van de activiteiten tevens tot gevolg dat risico’s als gevolg van externe ontwikkelingen kunnen worden beperkt. In de dienstverleningsovereenkomst zullen nadrukkelijke garantieafspraken worden gemaakt ten aanzien van de deelnemende gemeenten.

Deze ‘kernwaarden’ van de nieuwe organisatie vormen de leidraad voor het dienstverleningsconcept, de inrichting van de organisatie en de werkprocessen en het personeels- en financieel beleid. In de volgende hoofdstukken worden deze onderwerpen nader uitgewerkt.

2.6 Conclusie Hoofdstuk 2.

Concluderend kan worden gesteld dat de nieuw op te zetten organisatie de visie, ambitie en de potentie heeft om efficiënter, effectiever en meer klantgericht te opereren. Daarnaast kan worden gesteld dat het uitvoerende karakter van de werkzaamheden impliceert dat de voordelen zullen ontstaan door schaalvergroting en de daarbij behorende mogelijkheden tot verdergaande geautomatiseerde dienstverlening en uitvoering van de werkzaamheden. Voorts kan al worden geconcludeerd dat de nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie concrete mogelijkheden heeft om in de nabije toekomst te groeien door uitbreiding van de dienstverlening aan derden.

2.7 Beslispunten Hoofdstuk 2.

Op basis van dit hoofdstuk worden de volgende beslissingen gevraagd.

- de visie ten aanzien van de toekomstige belastingorganisatie te onderschrijven.

3. Dienstverleningsconcept: wat gaat de “Regionale Belastingdienst” doen?

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de “Regionale Belastingdienst” gaat doen, voor wie, en hoe ze dat wil gaan doen. Dit alles met inachtneming van de visie zoals die is verwoord in hoofdstuk 2.

Het primaire doel van de nieuwe organisatie is:

De volledige uitvoering van de heffing en de invordering van gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ voor de deelnemende gemeenten.

In het onderstaande overzicht wordt weergegeven welke activiteiten voor welke belastingen worden verricht door de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

3.1 Uitvoering Gemeentelijke belastingen:

Belastingsoort	Aanslagoplegging	bezwaar/beroep	invordering*
Onroerende-zaakbelastingen	ja	ja	ja
Afvalstoffenheffing	ja	ja	ja
Rioolrechten	ja	ja	ja
Hondenbelasting	ja***	ja***	ja***
Toeristenbelasting	ja**	ja**	ja**
Parkeerbelasting	ja**	ja	ja
Grafrechten	ja***	ja***	ja***
Precariobelasting (jaarlijks)	ja***	ja***	ja***
Reinigingsrechten	ja***	ja***	ja***
Diverse algemene rechten	ja	ja	ja

* onder invordering wordt verstaan het geheel aan werkzaamheden op het gebied van de invordering, kwijtschelding, dwanginvordering en betalingsverwerking.

** geldt vooralsnog alleen voor de gemeente Haarlemmermeer.

*** geldt vooralsnog alleen voor de gemeente Haarlem

NB: in een nadere uitwerking zal in de afzonderlijke gemeenten moeten worden bepaald in hoeverre de hiervoor genoemde werkzaamheden verder kunnen worden overgedragen aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Hierbij is met name afstemming van beleidsregels en –doelstellingen van belang.

3.2 Uitvoering Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ).

Hieronder wordt verstaan het geheel aan werkzaamheden zoals die in de Wet WOZ zijn vastgelegd. Van het uitvoeren van de permanente marktanalyse (PMA), het bepalen van de waarde, het vaststellen daarvan d.m.v. een beschikking, tot het behandelen van bezwaar en beroep. Daarnaast het volledige gegevensbeheer van de voor de hiervoor genoemde benodigde gegevens. Voor de kwaliteitseisen wordt aansluiting gezocht bij de in de Wet vermelde kwaliteitseisen die periodiek door de Waarderingskamer worden gecontroleerd.

3.3 De Klanten.

belastingplichtige burgers en bedrijven in Haarlem en Haarlemmermeer;
de Rijksbelastingdienst;
het waterschap;
het Centraal Bureau voor de Statistiek;
de Waarderingskamer
de Gemeente (Algemene Uitkering)

De dienstverlening aan deze klanten is gebaseerd op de volgende wetten en regelingen:

3.4 De Wetten.

Het geheel van het fiscale recht is vervat in diverse wettelijke regelingen en daaraan gekoppelde (uitvoerings)besluiten. Hierna worden de belangrijkste wetten weergegeven.

De Gemeentewet.

Het heffen van gemeentelijke belastingen is gebaseerd op het zogenaamde legaliteitsbeginsel, hetgeen inhoudt dat slechts belastingen mogen worden geheven door gemeenten indien hiervoor een wettelijke basis is. De Gemeentewet bepaald uitputtend welke belastingen een gemeente kan heffen.

De Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ).

De Wet WOZ regelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de waardebepaling en –vaststelling van alle binnen de gemeenten gelegen onroerende zaken. Dit is inclusief het registreren en beheren van alle hiertoe benodigde gegevens. Daarnaast is in de Wet WOZ geregeld dat deze gegevens periodiek geleverd moeten worden aan de Rijksbelastingdienst, het waterschap en het Centraal Bureau voor de Statistiek. De Waarderingskamer is het onafhankelijke orgaan, ressorterend onder het Ministerie van Financiën, die toezicht houdt op de uitvoering van de Wet WOZ door gemeenten.

Algemene Wet inzake rijksbelastingen (AWR).

De AWR is onverkort van toepassing op de gemeentelijke belastingen. De AWR regelt onder meer bevoegdheden van de inspecteur (heffingsambtenaar), de wijze van heffen, bezwaar- en beroep en informatieverplichting.

Invorderingswet.

De invorderingswet regelt, al dan niet in combinatie met de (gemeentelijke) leidraad invordering, het geheel van invordering van de opgelegde aanslagen, de verwerking van betalingen, betalingsregelingen, kwijtschelding, dwanginvorderingsmaatregelen en het algemene invorderingsbeleid.

Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

De AWB regelt het geheel van de formele procedures en richtten en verplichtingen van zowel het uitvoeringsorgaan als de burger c.q. de bedrijven.

Financiële Verhoudingswet (FVW).

In de FVW is geregeld dat gemeenten op basis van de aan het CBS geleverde totale WOZ-waarde een eigen belastingcapaciteit OZB hebben. Deze eigen belastingcapaciteit vormt een negatieve component bij de bepaling van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.

3.5 De Werkprocessen.

De werkprocessen voor de Regionale Belastingdienst zullen worden beschreven en bewaakt vanuit het perspectief van het resultaat (i.c. alleen dingen doen die tot iets leiden). Uiteraard zijn leidend de werkprocessen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving en die welke zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst. Hoofdstuk 5 zal nader ingaan op de uitgangspunten bij de beschrijving van de werkprocessen.

3.6 Borging dienstverlening (publieksfunctie).

Voor beide gemeenten is het van belang dat de dienstverlening voor de belastingplichtige burgers en bedrijven gewaarborgd blijft.

In dit kader is er ook bediscussieerd op welke wijze omgegaan moet worden met publieks- en loketfuncties.

Geconstateerd is dat het aantal fysieke klantcontacten de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Dit is verklaarbaar door onder andere de volgende aspecten:

- de voorlichting op het gebied van gemeentelijke belastingen is sterk verbeterd;
- standaardisering van de algemene informatie;
- verbetering van de kwaliteit van de gegevens(bestanden);
- toename van diverse telecommunicatiemiddelen (o.a. meer en beter gebruik van Internet);
- afname van contante geldstromen.

Dit houdt overigens geenszins in dat een (beperkte) loketfunctie in beide gemeentehuizen zal worden opgeheven. Binnen beide publieksdiensten kan zorg gedragen worden voor een eerstelijns opvang voor algemene vragen over gemeentelijke belastingen. De nieuwe organisatie faciliteert de publieksfunctie bij de gemeente in de vorm van kennisoverdracht, training en opleiding. Hiermee is een eerstelijns opvang zowel fysiek als kwalitatief gewaarborgd. De nieuwe organisatie wordt verantwoordelijk gemaakt voor een kwalitatief hoogstaande tweedelijns opvang.

De hiervoor genoemde aspecten hebben geleid tot een heroverweging van de publieksfunctie. Hierbij is de vraag gesteld of een nieuwe organisatie straks in diverse kernen van beide gemeenten zorg moet dragen voor het openen en instandhouden van een loketfunctie voor slechts een beperkt aantal fysieke klantcontacten. Geconcludeerd is dat dit vanuit zowel bedrijfseconomisch als organisatorisch oogpunt niet realiseerbaar wordt geacht.

Daarnaast beschikken beide gemeenten ook over een kasfunctie waar veelal betalingen ten behoeve van door burgerzaken afgegeven documenten worden ontvangen. Hierin zou een eventuele beperkte mogelijkheid kunnen worden geïncorporeerd voor contante betalingen van belastingaanslagen. Overigens kan erop worden gestuurd dat er zomin mogelijk contante betalingstransactie plaats vinden. Ook hierin kan de nieuwe uitvoeringsorganisatie faciliteren.

Overige afspraken in bijvoorbeeld pieksituaties kunnen uiteraard worden vastgelegd in een met de nieuwe organisatie af te sluiten dienstverleningsovereenkomst.

Bij de verdere uitwerking zal de hiervoor geschetste publieksfunctie en eerste- en tweedelijns opvang als uitgangspunt worden genomen.

3.7 Kenmerken dienstverlening regionale Belastingdienst.

De Regionale Belastingdienst kenmerkt zich in de dienstverlening door aandacht voor:

- Maximale bereikbaarheid (via eerstelijns opvang bij beide gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer en optimaal gebruik van informatie- en communicatietechnologie);
- Meetbare kwaliteit van de dienstverlening, waaronder periodieke managementrapportage en beheer afspraken contractmanagement (vast te leggen in een af te sluiten dienstverleningsovereenkomst);
- Kwaliteitsniveau van de producten getoetst aan de wettelijk voorgeschreven kwaliteitseisen inclusief nog zelf verder te ontwikkelen kwaliteitseisen en –normen (dienstverleningsovereenkomst);
- Servicegerichte en deskundige medewerkers(vorming, training en opleiding);
- Eenduidige klachtenprocedure in combinatie met de wettelijk geregelde mogelijkheden van bezwaar en beroep (dienstverleningsovereenkomst);
- Heldere en aansprekende communicatie (communicatieplan).

In een af te sluiten dienstverleningsovereenkomst tussen de deelnemende gemeenten en de uitvoeringsorganisatie zullen de hiervoor weergegeven kenmerken nadrukkelijk tot uitdrukking komen.

3.8 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 3 .

Geconcludeerd kan worden dat op basis van het in dit hoofdstuk beschreven dienstverleningsconcept, met name in de combinatie tussen de kenmerken van de nieuwe organisatie, de wettelijke bepalingen en een af te sluiten dienstverleningsovereenkomst, de dienstverlening op een adequate manier wordt geregeld en geborgd.

3.9 Beslispunten Hoofdstuk 3.

Op basis van dit hoofdstuk worden de volgende beslissingen gevraagd.

- In te stemmen met de overdracht van de uitvoeringswerkzaamheden voor de onder 3.1 vermelde gemeentelijke belastingen en de uitvoering van de Wet WOZ aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie;
- In te stemmen met de uitgangspunten ten aanzien van de borging van dienstverlening (publieksfuncties)(3.6);
- Opdracht te geven om de borging van de dienstverlening verder uit te werken in de af te sluiten dienstverleningsovereenkomst;
- De af te sluiten dienstverleningsovereenkomst ter besluitvorming aan de raad aan te bieden bij de definitieve besluitvorming;
- Opdracht te geven om de kenmerken van de nieuwe uitvoeringsorganisatie in de dienstverleningsovereenkomst te verwerken;

4. Organisatievorm en bestuurlijke inbedding.

In dit hoofdstuk wordt de organisatorische inrichting van de Regionale Belastingdienst beschreven.

4.1 Analyse organisatiemodellen en voorkeursvariant

In de oriënteringsfase zijn drie vormen van samenwerking onderzocht:

1. De dienstverleningsovereenkomst (DVO);
2. De gemeenschappelijke regeling (WGR);
3. Uitbesteding aan een op te richten marktpartij (Externe verzelfstandiging).

Navolgend wordt per samenwerkingsvorm nader ingegaan op de voor- en nadelen waarna een voorkeur wordt vermeld (voorkeursvariant). Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan de rol en bevoegdheden van het gemeentebestuur.

4.2 De dienstverleningsovereenkomst (DVO).

Bij de dienstverleningsovereenkomst verplicht één van de gemeenten zich bij afzonderlijke overeenkomst met een andere gemeente, tot het leveren van diensten aan die gemeente, waartegenover een financiële dan wel een andere tegenprestatie staat.

De vorm van de overeenkomst is in beginsel vrij. De mogelijkheid bestaat per gemeente een afzonderlijke overeenkomst aan te gaan, die aansluit bij de eisen en wensen van elke afzonderlijke gemeente ten aanzien van wat er wel en niet wordt uitbesteed.

In de overeenkomst wordt enerzijds geregeld wat de verplichtingen van de dienstverlenende partij zijn en wat de te leveren diensten zijn en anderzijds wat de verplichtingen van de uitbestedende partij zijn en de voorwaarden waaronder de diensten kunnen worden geleverd.

Een DVO vertoont veel overeenkomsten met de contracten die met nutsbedrijven worden gesloten in meeliftsituaties.

Een dienstverleningsovereenkomst wordt in de praktijk vaak gebruikt tussen partijen die bijvoorbeeld qua omvang en kennis niet gelijkwaardig zijn aan elkaar. De één maakt gebruik van de capaciteiten en expertise van de ander. Daarbij is de dienstverlenende organisatie veelal leidend in de wijze waarop de processen worden uitgevoerd.

De dienstverlenende organisatie kan niet zelfstandig beslissen over de groeiambities en deze zelfstandig ten uitvoer brengen. Dit wordt bepaald door de organisatie waarvan de dienstverlenende organisatie deel van uit maakt. Ook hebben de gemeenten die de diensten afnemen daar geen invloed op.

Resumé.

Gelet op de hiervoor uitgesproken ambities kan worden geconcludeerd dat een DVO dan ook niet de juiste samenwerkingsvorm voor de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer lijkt.

4.3 De gemeenschappelijke regeling (WGR).

In vergelijking met de DVO, is de gemeenschappelijke regeling ster te noemen. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de invulling van de WGR door wetgeving – onder meer de Wet gemeenschappelijke regelingen – wordt gedictieerd.

De WGR onderscheidt in totaal een viertal vormen, in mate van zwaar naar licht, dan wel uiterst licht, te weten;

het openbaar lichaam

het gemeenschappelijk orgaan

de constructie ‘centrumgemeente’

de ‘regeling zonder meer’

Hieronder worden de vormen kort nader uitgewerkt, met de bijbehorende mogelijkheden en onmogelijkheden van de betreffende vorm op hoofdlijnen.

4.3.1 Openbaar lichaam

Bij het oprichten door de deelnemers van een openbaar lichaam ontstaat er een rechtspersoon die volledig zelfstandig kan participeren in het maatschappelijk verkeer. Aan deze rechtspersoon kunnen door de deelnemers taken en bevoegdheden worden overgedragen en de deelnemers kunnen personeel overhevelen naar het openbaar lichaam, of het openbaar lichaam kan zelf personeel in dienst nemen. Het personeel van het openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. De over te dragen bevoegdheden zijn naast beschikkingsbevoegdheden tevens regelgevende bevoegdheden, waaronder in de uiterste vorm ook begrepen de beleidsvorming.

In de regel kan gesteld worden dat de deelnemers zelf kunnen bepalen waar zij de grens leggen bij de taken en bevoegdheden die zij overdragen aan het openbaar lichaam. Op de lijn van belastingbeleid, uitvoeringsbeleid en feitelijke uitvoering kan de het uitvoeringsbeleid en de uitvoering overgedragen worden aan het openbaar lichaam.

4.3.2 Gemeenschappelijk orgaan

In tegenstelling tot het openbaar lichaam, ontstaat er door het inrichten van een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoon, maar slechts een gemeenschappelijk bestuur. Wel kunnen aan het gemeenschappelijk orgaan bevoegdheden worden overgedragen door de deelnemers. Deze bevoegdheden beperken zich echter tot beschikkingsbevoegdheden. Er kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan, dit blijft voorbehouden aan de afzonderlijke deelnemers.

Doordat het een gemeenschappelijk orgaan ontbreekt aan rechtspersoonlijkheid kan het geen personeel in dienst nemen, zoals het openbaar lichaam. In de praktijk worden gemeenschappelijke organen ingesteld met het oog op een coördinerende rol voor de deelnemers op het vlak van de uitvoering van vooraf bepaalde werkzaamheden.

4.3.3 Constructie ‘Centrumgemeente’

In het geval van de constructie van een zogenaamde ‘centrumgemeente’ dragen de deelnemers taken en bevoegdheden over aan één van de deelnemers. De uitvoering of uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden geschiedt daarna door de aangewezen centrumgemeente, maar onder verantwoordelijkheid van de deelnemer die de taken en bevoegdheden heeft overgedragen.

4.3.4 ‘Regeling zonder meer’

De laatste vorm, de ‘regeling zonder meer’, is feitelijk niets meer dan een publieksrechtelijk convenant tussen de deelnemers waarin afstemmingsafspraken zijn vastgelegd. In deze vorm is er geen sprake van een bestuursstructuur en kunnen er geen taken en bevoegdheden worden overgedragen. De ‘regeling zonder meer’ is eigenlijk een samenwerkingsafpraak tussen de deelnemers op een bepaald uitvoeringsgebied.

Resumé

Bij de ‘centrumgemeente’ en de ‘regeling zonder meer’ ontstaat aldus geen nieuw separaat orgaan, met eigen bevoegdheden, maar is er sprake van een publiekrechtelijke overeenkomst tussen de deelnemers welke sterk lijkt op de DVO.

Ongeacht de keuze voor een openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of de centrumgemeente kan door dit orgaan in een mandaatverhouding de heffing en de invordering van belastingen en rechten uitgevoerd worden. In alle gevallen is er sprake van een publiekrechtelijke vorm van de samenwerking tussen de deelnemers waarbij de deelnemers zelf bepalen welke taken en bevoegdheden over gaan.

De achtergrond van een samenwerking tussen deelnemers op basis van de Wgr is gelegen in het creëren van een gemeenschappelijk beleid of uitvoering daarvan en een gezamenlijk bestuur. Door de bestuursconstructie wordt de invloed van de afzonderlijke deelnemers beperkt. Immers deelnemende gemeenten zijn gelijkwaardig en hebben gelijke invloed ongeacht hun individuele inbreng. Daarnaast zijn de kosten voor de gemeenschappelijke regeling, tenzij expliciet anders overeengekomen, verplichte uitgaven voor de deelnemers en dient er bij het instellen van een gemeenschappelijke regeling, in welke vorm dan ook, terdege rekening te worden gehouden met eventuele toekomstige toetreding en uittreding van deelnemende gemeenten en de dan noodzakelijke vereffening van het vermogen. Voorts is in de praktijk gebleken dat met name de beëindiging van deelname in een WGR-regeling veelal om praktische redenen moeizaam verloopt. Hierbij valt te denken aan door het WGR-orgaan dan wel afzonderlijke deelnemers aangegane langdurige of toekomstige verplichtingen.

4.4 Uitbesteding aan op te richten marktpartij (Overheids-NV of BV).

Dit is de privaatrechtelijke samenwerking. Voor de privaatrechtelijke samenwerking is goedkeuring van GS vereist (artikel 160 Gemeentewet).

Artikel 160, lid 2 Gemeentewet luidt als volgt:

Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Artikel 160, lid 3 Gemeentewet luidt als volgt:

Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Het toetsingsbeleid van de Provincie Noord-Holland is in hoofdlijnen als volgt:

1. Moet de oprichting/deelneming bijzonder aangewezen worden geschat voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.
2. Heeft de raad een ontwerp-besluit ontvangen en heeft hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college kunnen brengen.
3. Is er sprake van strijd met het recht of het algemeen belang.

Uit ambtelijk overleg met de Provincie is gebleken dat met name het onder 1 genoemde toetsingscriterium niet nader is omschreven en ruimte laat voor subjectieve invulling. Wel is aangegeven dat wanneer de motivering voor de oprichting helder is omschreven en vervolgens wordt onderschreven door de gemeenteraad men in het algemeen een positieve beslissing neemt.

Dit basisdocument kan worden aangemerkt als ontwerp-besluit zoals bedoeld in artikel 160 Gemeentewet.

De provincie is gehouden om binnen een termijn van 13 weken nadat het verzoek door het college is ingediend, te besluiten op het verzoek.

4.4.1 Privaatrechtelijke overeenkomst.

De meest eenvoudige juridische vorm waarin gemeenten hun samenwerkingsafspraken kunnen vastleggen in het privaatrecht is de privaatrechtelijke overeenkomst. Een privaatrechtelijke overeenkomst is bruikbaar als de samenwerkingsrelatie niet persé een aparte organisatie vereist. De aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid blijven geheel bij de afzonderlijke partners. Op basis van de overeenkomst wordt een afspraak over meetbare en concrete prestaties geformaliseerd. In het kader van de ambities van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer, waarbij de nieuwe organisatie verantwoordelijk wordt voor de uitvoeringsprocessen en resultaatverplichtingen, is een privaatrechtelijke overeenkomst een te lichte vorm.

4.4.2 Privaatrechtelijke rechtspersonen, de besloten en naamloze vennootschap.

Gemeenten kunnen ook een besloten of naamloze vennootschap oprichten. Voor zover een gemeente een partner is, moet voor deze oprichting worden aangetoond dat deze vorm van taakbehartiging, gezien het belang, bijzonder aangewezen is. Van oprichting moet een notariële akte worden opgemaakt. Bovendien is een verklaring van geen bezwaar door justitie vereist. De deelname is via aandelen overdraagbaar. De vennootschap kan op geheel eigen gezag rechtshandelingen verrichten. Kenmerkend voor deze vorm is dat de zelfstandigheid voor wat betreft de uitvoering ten opzichte van het gemeentebestuur behoorlijk kan zijn, hetgeen in ieder geval past binnen de visie van de gemeente Haarlem en de gemeente Haarlemmermeer om zich te richten op haar kerntaken. Dit geldt voor planning, productie maar ook voor de financiering. Het rechtspersonenrecht, het vermogensrecht en het publiekrecht bieden gemeenten echter ruimte om invloed te behouden. Met de privaatrechtelijke rechtspersoon worden zakelijke afspraken gemaakt over de uitvoerende taken die naar de nieuwe organisatie overgaan. Daarbij worden marktconforme tarieven afgesproken met vooraf vastgestelde resultaatverplichtingen. Hierbij wordt volledig invulling gegeven aan de strategie van de gemeenten om de uitvoeringsprocessen die niet tot de kerntaken van de gemeenten behoren, te verzelfstandigen. De ‘afstand’ tussen de gemeentebesturen en de uitvoeringsorganisatie zal drempelverlagend werken naar mogelijke nieuwe deelnemende partijen.

Privaatrechtelijke rechtspersonen kenmerken zich in het algemeen door sturing op inkomsten. Publiekrechtelijke rechtspersonen daarentegen zijn uitgavengestuurd. Dit onderscheid vertaalt zich met name in de sturingmomenten die de deelnemende gemeenten hebben. Zo zal dit bij een privaatrechtelijke rechtspersoon veelal vooraf plaatsvinden bij de prijsbepaling. Hiertoe kan door middel van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst gedetailleerd worden bepaald welke werkzaamheden met een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau worden verricht (prestatie, resultaat, outputgerecht) en tegen welke prijs. Bij publiekrechtelijke rechtspersonen vindt controle veelal achteraf plaats op basis van de toetsing op het budgetbeheer en minder op (de kwaliteit van) de bereikte prestaties. De efficiency en effectiviteit van de inzet van het toegekende budget wordt vaak minder belangrijk gevonden dan het feit of men binnen een budget is gebleven. Gelet op de hiervoor in deze notitie gestelde ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening als ook het uitvoerende karakter van de werkzaamheden wordt het wenselijk geacht om te kiezen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm (NV of BV).

Bij externe verzelfstandiging van overheidstaken wordt veelal geopteerd voor de NV-vorm. Reden hiervoor is met name gelegen in het feit dat een NV een grotere transparantie kent dan een BV in de vorm van openbaar gepubliceerde jaarverslagen en openbare aandeelhoudersvergaderingen. Deze grotere transparantie vergroot daarmee ook de controlerende mogelijkheden die een gemeenteraad heeft. De transparantie geldt daarnaast eveneens richting belastingplichtige burgers en bedrijven.

De keuze voor een zogenaamde “overheids-NV/BV” brengt met zich mee dat nader onderzoek moet worden verricht naar de fiscale aspecten op het gebied van bijvoorbeeld de omzet-, de vennootschaps- en de dividendbelasting. Opgemerkt hierbij moet echter wel dat vennootschapsbelasting en dividendbelasting uitsluitend wordt geheven over de gemaakte winst. Benadrukt moet worden dat winst in dit kader geen nadrukkelijk oogmerk is van de nieuw op te richten Regionale Belastingdienst. Daarnaast spelen ook juridische aspecten van de levering en het gebruik van GBA-gegevens door een overheids-NV/BV een rol bij de keuzebepaling. Aan een overheids-NV/BV kunnen de GBA-gegevens verstrekt worden, zolang de aandelen in handen van de gemeenten(overheid) zijn. Opgemerkt kan worden overigens dat de gemeente die de gegevens levert te allen tijde eigenaar en dus ook verantwoordelijk blijft.

Daarnaast is voor het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon goedkeuring nodig van de provincie (artikel 160 Gemeentewet). Op dit moment is het nog onduidelijk wat het standpunt van de provincie hierin is. Op ambtelijk niveau heeft reeds vooroverleg plaatsgevonden.

4.4.3 Privaatrechtelijke rechtspersonen, een Stichting.

Een ander vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon is het oprichten van een stichting. Ook hiervoor is goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig. Een stichting wordt meestal opgericht op het terrein van culturele en welzijnsactiviteiten. Daarnaast heeft een stichting vaak ook tot doel externe geldbronnen aan te boren in de vorm van donaties dan wel subsidiëring door derden. Een nieuw op te richten organisatie met als doel de uitvoering van belastingwerkzaamheden kent een dergelijk totaal niet.

Het bestuur van een stichting is bevoegd zelfstandig rechtshandelingen te verrichten. Ondanks deelname van een vertegenwoordiger van de gemeente in een stichtingsbestuur is de invloed die een gemeentebestuur kan uitoefenen op de bedrijfsvoering vrij gering (immers een stichtingsbestuur besluit bij meerderheid van stemmen). Daarnaast blijven deelnemende gemeenten onvoorwaardelijk verantwoordelijk en aansprakelijk voor eventuele verliezen van de stichting.

Voorts kan worden gesteld dat gelet op de visie en het dienstverleningsconcept zoals hiervoor in de hoofdstukken 2 en 3 is weergegeven een stichtingsvorm niet als meest aangewezen rechtsvorm kan worden aangemerkt.

4.5. Rol en bevoegdheden gemeentebestuur.

Vaststaat dat het gemeentebestuur (i.c. het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad) bevoegd is ten aanzien van de keuze van de samenwerkingsvorm alsmede de rechtsvorm die daarvoor het meest geëigend wordt geacht.

Ongeacht deze keuzes heeft de gemeente een drietal rollen en daarmee ook drie wijzen van invloeduitoefening:

1. De gemeente als overheid (publiekrechtelijke invloed);
2. De gemeente als participant (relatie participant/onderneming);
3. De gemeente als klant (privaatrechtelijke invloed).

Daarnaast kan worden gesteld de samenwerkingsvorm en de rechtsvorm meer het moment van invloeduitoefening bepaald dan de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend.

4.5.1. De gemeente als overheid (publiekrechtelijke invloed).

De gemeente behoudt haar verantwoordelijk als overheid en kan daarvoor haar publiekrechtelijke middelen inzetten. Dit impliceert dat de gemeente verantwoordelijk is en blijft voor de wijze waarop aan het belastingbeleid invulling wordt gegeven. De gemeente zal zich in het algemeen beperken tot het strategisch beleid, kaderstelling en tariefstelling. Het uitvoeringsbeleid zal aan de toekomstige organisatie worden overgelaten.

Wettelijke bevoegdheden.

Een groot deel van de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college zijn wettelijk vastgelegd. Uit deze wettelijke bevoegdheden vloeit in een aantal gevallen rechtstreeks de rol(verdeling) van het orgaan voort.

Vaststaat dat de bij de wet geregelde bevoegdheden van de gemeenteraad op het gebied van de belastingverordeningen en vaststellen van tarieven onveranderd blijven (artikel 216 Gemeentewet). Daarnaast is en blijft het college van B&W verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de Wet WOZ (artikel 1, lid 2 Wet Waardering onroerende zaken). Dit laatste impliceert overigens geenszins dat zij dit dan ook zelf moet uitvoeren. Daarnaast is het mogelijk dat het college deze bevoegdheden delegeert aan de heffingsambtenaar.

De heffingsbevoegdheden (vaststellen en opleggen van de aanslag) zijn bij wet toebedeeld aan de heffingsambtenaar (artikel 231, tweede lid, onderdeel b Gemeentewet).

De invorderingsbevoegdheden (invordering, dwanginvordering en boetevaststelling) zijn bij wet toebedeeld aan de invorderingsambtenaar (artikel 231, tweede lid, onderdeel c Gemeentewet). Een directeur van een op te richten uitvoeringsorganisatie kan op basis van de Gemeentewet tevens worden aangesteld als (onbezoldigd) ambtenaar waardoor hij de bevoegdheden van de heffings- en invorderingsambtenaar kan uitoefenen

Geconcludeerd kan worden dat er ten aanzien van de wettelijke bevoegdheden geen enkele wijziging optreedt indien besloten wordt tot samenwerking en verzelfstandiging van belastingen in welke rechtsvorm dan ook.

Beleidsbevoegdheden.

Hetzelfde geldt feitelijk voor beleidsmatige aspecten op het gebied van belastingen. Hierbij zij aangetekend dat beleidsruimte op het gebied van gemeentelijke belastingen uitermate gering is. Een groot deel van de uitvoeringsaspecten van de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen is vastgelegd in de formele regelgeving. Als uitgangspunt voor de samenwerking en verzelfstandiging wordt genomen het huidige beleid op het gebied van de heffing en de invordering zoals dat thans door de gemeenteraad is vastgesteld. Daarnaast zal de nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie uiteraard de uit gewijzigde wet- en regelgeving voortvloeiende uitvoeringsregels direct moeten vertalen in haar bedrijfsvoering. Beleidswijzigingen die voortvloeien uit gemeentelijk beleid kunnen door middel van opdrachtverstrekking aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie worden opgelegd.

4.5.2 Gemeente als participant (relatie participant/onderneming).

De bestuurlijke invloed van de gemeente zal vorm krijgen in de relatie participant-onderneming. In het geval van de keuze voor een private samenwerkingsvorm in de vorm van overheids-NV of BV zal de invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering gering zijn. Immers een NV of BV kan onafhankelijk van de klant (=de gemeente) opereren.

Overigens kan worden opgemerkt dat de NV- of BV-vorm uitgebreide privaatrechtelijke vormen van invloed, zeggenschap en controle kent. Immers de deelnemende gemeente heeft in beide rechtsvormen als participant zeggenschap in de vorm van het aandeelhouderschap en tevens als vertegenwoordiger in de raad van commissarissen.

De bevoegdheden van de aandeelhoudersvergadering en de raad van commissarissen worden expliciet vastgelegd in de statuten van de BV of NV. Er zal een directe relatie zijn tussen de inbreng uit de gemeente en haar aandelenpakket in de toekomstige organisatie. Daarnaast zal in de conceptstatuten worden geregeld dat slechts publiekrechtelijke rechtspersonen, alsmede vennootschappen waarvan de aandelen eveneens in handen zijn van een publiekrechtelijke rechtspersoon, aandeelhouders kunnen zijn.

Als aandeelhouder beslist de gemeente over de goedkeuring van de door de raad van commissarissen vastgesteld jaarrekening, eventuele winstbestemming en statutenwijzigingen.

Door het toekennen van prioriteitsaandelen aan de deelnemende gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer kunnen daarnaast bijzondere bevoegdheden worden toegekend, zoals:

- invloed op de uitgifte van aandelen, het opheffen of veranderen van het voorkeursrecht;
- de bevoegdheid tot goedkeuring van een voorgenomen overdracht van aandelen (blokkeringsregeling);
- invloed op de besluitvorming in zaken het uitkeren van financiële reserve;
- het alleenrecht ten aanzien van voordrachten met betrekking tot statutenwijzigingen of ontbinding.

In het kader van de definitieve vaststelling van de statuten zal worden teruggekomen op het aantal leden waaruit de raad van commissarissen zal bestaan. Daarnaast zullen ook de resultaten van de gemeentelijke discussie inzake politieke sturing na verzelfstandiging daarbij worden betrokken.

Inzake de mogelijke verdeling van de aandelen wordt gelet op de gelijkwaardigheid van (inbreng) van beide gemeente vooralsnog uitgegaan van een deelname van 50% van elke gemeente. Hiermee wordt de gelijkwaardigheid eveneens geborgd binnen de nieuw te vormen organisatie.

4.5.3 Gemeente als klant (privaatrechtelijke invloed).

De toetsing en sturing van de feitelijke uitvoering door de toekomstige organisatie zal verlopen via een tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisatie af te sluiten (dienstverlenings)contract.

In het dienstverleningscontract zal in kwalitatief en kwantitatief opzicht worden vastgelegd welke diensten de organisatie voor de gemeente zal verrichten, onder welke voorwaarden, gedurende welke periode en tegen welke tarieven.

De prestatieafspraken en (kwaliteit van de) dienstverlening worden vooraf contractueel vastgelegd. Sturing vindt derhalve vooraf plaats en controle van de gemaakte afspraken is gericht op het resultaat (achteraf).

Tevens zal in een dergelijk contract de geldigheidsduur geregeld zijn waarmee het mogelijk is voor de gemeente om de gemaakte afspraken periodiek te toetsen en waar nodig bij te sturen dan wel te herzien. Ook zullen in de dienstverleningsovereenkomst afspraken worden vastgelegd over de minimale termijn waarvoor de dienstverlening zal worden afgenomen.

De keuze voor een private rechtsvorm past overigens goed in het huidige beleid voor verzelfstandiging waarbij de feitelijke uitvoering op afstand wordt gezet en als aandeelhouder en zitting in de raad van commissarissen invloed wordt uitgeoefend op het resultaat, de kwaliteit (van de dienstverlening) en de kosten.

De rol van de gemeenteraad is hierin niet anders dan onder het huidige dualistische stelsel. Ook bij aansturing van een private rechtsvorm kan zij het college kaderstellende randvoorwaarden meegeven die kunnen worden verwerkt in een af te sluiten dienstverleningscontract en prestatiecontract.

Kortom verzelfstandiging leidt niet tot een vermindering van de invloed van gemeentebesturen, en is zelfs bij een keuze voor een private rechtsvorm ook wettelijk beter gewaarborgd.

Resumé.

De afzonderlijke gemeenteraden stellen de beleidsmatige kaders vast.

Er wordt een overheids-NV opgericht voor de uitvoeringswerkzaamheden met éénhoofdige leiding en verder conform de structuur van een NV (zie hiervoor tevens bijgevoegde conceptorganisatieschema). Doelstelling is kwalitatief gegevensbeheer en –verwerking teneinde uitvoering te geven aan de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen en de Wet Woz.

De nieuwe organisatie zal worden ondergebracht op één afzonderlijke locatie (keuze nog nader te bepalen) met een eerstelijns opvang in beide gemeentehuizen. De eerstelijns opvang geschiedt door medewerkers van de gemeente. De nieuwe organisatie faciliteert deze eerstelijns opvang door middel van kennisoverdracht, training en opleiding en draagt zorg voor een adequate tweedelijns opvang. Deze uitgangspunten zijn, met inachtneming van hetgeen in de start- c.q. verkenningsnotitie reeds is gesteld, vertaald in de volgende concrete kenmerken waaraan de nieuwe organisatie(vorm) zal voldoen.

- A. Gelet op het uitvoerende karakter van de over te dragen werkzaamheden en de potentiële groeimogelijkheden gaat de voorkeur uit naar het oprichten van een overheids-NV.
- B. De NV voert taken (zoals beschreven in hoofdstuk 3) uit voor beide gemeenten op het terrein van gemeentelijke belastingen en de Wet Woz.
- C. Overdracht van de bevoegdheden van de heffingsambtenaar aan de directeur van de NV.
- D. Overdracht van de bevoegdheden van de invorderingsambtenaar aan de plaatsvervangend directeur van de NV.
- E. De NV staat onder leiding van één directeur.
- F. In elke gemeente een zogenaamde eerstelijns opvang, ondersteund en gefaciliteerd door de NV op het gebied van kennisoverdracht, training en opleiding, door medewerkers van de gemeente.
- G. Een kwalitatief hoogstaande tweedelijns opvang door de NV.
- H. De taakuitoefening is gebaseerd op attributie van de bevoegdheden van de heffingsambtenaar aan de directeur en ondermandatering aan medewerkers.
- I. De NV zal als formele werkgever voor de betrokken medewerkers optreden.
- J. De CAO zal aansluiten op de CAO voor Nutsbedrijven.
- K. De NV dient uitzicht te bieden op substantiële schaalvoordelen zodat middelen kunnen worden vrijgemaakt voor innovatie en besparingen.

4.6 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 4.

Gelet op het bovenstaande kan met het verzelfstandigen van de belastingwerkzaamheden in een daartoe op te richten Naamloze Vennootschap invulling gegeven worden aan de visie, de verbetering van de dienstverlening, het ambitieniveau en de groeistrategie. Tevens wordt hiermee voldaan aan de doelstelling van beide gemeenten om uitvoeringswerkzaamheden meer op afstand te zetten en zich meer te richten op de kerntaken (strategisch beleid) van de gemeenten.

Deze doelstellingen kunnen ingeval van de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon beter worden gerealiseerd dan in het geval er wordt gekozen voor een samenwerking op basis van de Wgr. Echter de fiscale en juridische aspecten zullen nog nader moeten worden onderzocht. Desalniettemin kan thans de voorkeur worden uitgesproken voor de vorm van een overheids-NV. De nog nader te verrichten detailonderzoeken zullen deze rechtsvorm dan ook als uitgangspunt hanteren.

Voorts kan worden geconcludeerd dat de bij een keuze voor een private rechtsvorm in de vorm van een overheids-NV er voldoende waarborgen zijn door middel van het publiekrecht, het privaatrecht en het vermogensrecht ten aanzien van de invloed die het gemeentebestuur op een dergelijke organisatievorm kan uitoefenen.

4.7 Beslispunten Hoofdstuk 4.

Op basis van dit hoofdstuk worden de volgende beslissingen gevraagd.

- In te stemmen met de voorkeursvariant: het onderbrengen van de uitvoeringsorganisatie in een “overheids-NV”;
- Daartoe dit Basisdocument aan te merken als ontwerp-besluit als bedoeld in artikel 160 Gemeentewet;
- Het college opdracht te verstrekken de goedkeuringsprocedure door GS op te starten door middel van een aan GS gericht verzoek tot oprichting van een NV voor de uitvoerende werkzaamheden op het gebied van de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen en uitvoering van de Wet WOZ (werkzaamheden zoals genoemd in Hoofdstuk 3);
- Vast te stellen dat de bestuurlijke invloed ongewijzigd blijft ten opzichte van de huidige situatie;
- Te bepalen dat de nog op te stellen statuten van de NV, tezamen met de dienstverleningsovereenkomst en het implementatieplan, ter besluitvorming aan de raad zullen worden voorgelegd.

5. Inrichting werkprocessen en organisatie

In dit hoofdstuk worden de (werk)processen beschreven zoals die, op basis van het dienstverleningsconcept (zie paragraaf 3) in de nieuwe organisatie worden uitgevoerd. Een logische rangschikking van deze processen op grond van inhoudelijke samenhang leidt tot een voorstel voor de organisatorische inrichting van de NV.

5.1 Ontwerpcriteria werkprocessen.

Hieronder volgen de ontwerpcriteria waaraan de werkprocessen van de Regionale Belastingdienst NV zullen voldoen. Deze ontwerpcriteria vormen een uitwerking van de 'kernwaarden' van de nieuwe organisatie die zijn gepresenteerd in Hoofdstuk 2, en daarnaast van het dienstverleningsconcept dat is uitgewerkt in Hoofdstuk 3. De criteria hebben enerzijds veel samenhang (overlap). Anderzijds is er ook sprake van tegenstellingen (bijvoorbeeld relatie efficiency vs. verbetering van de dienstverlening). Het spanningsveld dat aldus ontstaat, vormt een dynamisch kader. Binnen dat kader stelt het management van de nieuwe uitvoeringsorganisatie in de loop van 2006 een inrichtings- en bedrijfsplan op.

Efficiency.

Korte doorlooptijden (bijv. afhandeling bezwaarschriften en afhandeling kwijtscheldingsverzoeken), scherpe normtijden (bijv. per taxatie) en medewerkers inzetten op specialisatie (kennisintensivering). Minimale overdrachtsmomenten. Medewerkers inzetten voor datgene waarin zij goed zijn. Gebruik maken van mogelijkheid tot specialisatie en standaardisatie.

Effectiviteit.

Maximale realisatie van beleids- en efficiencydoelstellingen zoals deze in deze notitie zijn geformuleerd.

Resultaatgerichtheid.

Aandacht bij medewerkers en leidinggevendenden voor het resultaat van de werkzaamheden staat voorop.

Klantgerichtheid.

De klant goed en duidelijk informeren over zijn rechten en plichten. De klant datgene bieden waar hij recht op heeft en de klant duidelijk aanspreken op datgene wat de gemeente van hem/haar mag verwachten (zijn verantwoordelijkheid). Klantgerichtheid is iets anders dan klantvriendelijkheid.

Snelheid.

Vooraf bepalen van kwaliteitscriteria en resultaat voorkomt onduidelijkheid tijdens de feitelijke uitvoeringsprocessen. Daarnaast korte(ere) doorlooptijden voor onder andere de afhandeling van bezwaarschriften en kwijtscheldingsaanvragen.

Kwaliteit.

Juistheid van de uitgevoerde werkzaamheden ('in één keer goed'). Voorkomen van onjuiste beslissingen. Kwaliteit komt onder andere tot uitdrukking in een vermindering van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures. Met andere woorden: het moet snel en goed!

Verantwoordelijkheid.

Medewerkers zijn verantwoordelijk voor de te leveren producten van het begin tot eind. Bovendien ligt de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie. Afdelingsmanagers zijn integraal verantwoordelijk: personeel, budget, productie en resultaten.

Uniformiteit.

Op 1 januari 2006 zal er nog geen sprake zijn van uniforme werkprocessen met uitzondering van die onderdelen waar de verschillen gering zijn. In de loop van 2006 zullen alle werkprocessen op een uniforme wijze worden ingericht. Dit proces is uiterlijk 1 januari 2007 afgerond.

5.2 Interne organisatie

De interne organisatie van de Regionale Belastingdienst zal uiteraard uitgewerkt worden in een bedrijfsplan, doch er kan al het een en ander gezegd worden over de nieuwe NV.

Het takenpakket en de rechtsvorm van de Regionale Belastingdienst dat in hoofdstuk 3 en 4 wordt beschreven, impliceert dat de zij rechtstreeks verantwoordelijk is voor ICT, huisvesting, accountantscontroles en P&O. De rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de overige taken en activiteiten houdt overigens in, dat al deze taken door medewerkers van de NV worden uitgevoerd. Globaal kan een volgende indeling van werkzaamheden worden genoemd:

Aanslagoplegging/beschikking;

Bezwaar en beroep;

Invordering;

Applicatiebeheer en systeembeheer;

Bedrijfskundige ondersteuning;

Communicatie;

Financiële ondersteuning;

Huisvesting;

Facilitaire ondersteuning (post, archief, reproductie, kantinediensten etc.)

Personeelszaken.

Zie hiervoor bijgevoegde conceptorganisatieschema voor de nieuwe NV. Hierin worden de hiervoor beschreven taken en werkzaamheden onderverdeeld.

Uit de eerder beschreven visie en het dienstverleningsconcept kunnen een aantal ‘ontwerpcriteria’ voor de interne organisatie worden afgeleid:

- verantwoordelijkheden laag in de organisatie;
- “platte” organisatie: directeur (en plaatsvervanger) plus één managementlaag;
- vijf afdelingen met een omvang die resultaatverantwoordelijk management rechtvaardigt;
- een organisatorische inrichting met één directeur en met maximaal vijf integraal resultaat verantwoordelijke managers.

5.3 De weg er naar toe.

De nadere uitwerking van de deelonderzoeken zal in de vorm van een projectorganisatie worden uitgevoerd. In dit kader zal een ambtelijke en een bestuurlijke stuurgroep worden ingericht. De bestuurlijke stuurgroep heeft als eerste taak na de Go/No-go-beslissing het aanstellen van een kwartiermaker. De kwartiermaker zal in samenwerking met de twee huidige hoofden belastingen alle voorbereidingen treffen ten behoeve van de oprichting van de NV. De bestuurlijke stuurgroep zal in dit kader op strategisch en politiek niveau opereren. Hierbij stelt zij kaders en randvoorwaarden vast waarbinnen de projectorganisatie moet blijven bij de uitwerking van de diverse deelonderzoeken. De ambtelijke stuurgroep heeft de opdracht om de in deze notitie vastgelegde uitgangspunten op te stellen en ter besluitvorming voor te leggen aan beide colleges en gemeenteraden waarna vervolgens een projectorganisatie moet worden opgezet die de verdere detailuitwerking voor de verzelfstandiging verricht.

Hiernaast zal de ambtelijke stuurgroep onder verantwoordelijkheid van de bestuurlijke stuurgroep en in samenspraak met de nieuwe directie inzicht moeten verschaffen over de volgende onderwerpen.

- Samenstellen reorganisatie- en implementatieplan en tijdsplanning
- Organisatiestructuur
- Personeel en Financiën
- Besturingsmodel
- Taken en Producten van NV

Bij de uitwerking van deze onderwerpen wordt als kader meegegeven de randvoorwaarden zoals deze in dit basisdocument worden vermeld en de uitgangspunten zoals die zijn vastgelegd in het Masterplan Focus: Klant (Haarlemmermeer) en de uitkomsten van de kerntakendiscussie (Haarlem).

De op te zetten projectorganisatie zal zich, naast de detailuitwerking van enkele van de hiervoor beschreven onderwerpen, verder richten op de uitwerking van de volgende onderwerpen.

Operatiegebied: strategisch

- Uitwerking van kwaliteitsnormen voor de uit te voeren taken en te leveren producten
- Reguliere producten
- Innovatieve producten
- Werkprocessen
- Inrichting van werkprocessen die voldoen aan gestelde criteria per 1-1-2007

Onderstaand is een mogelijke opzet weergegeven van een projectorganisatie bestaande uit een ambtelijke en bestuurlijke stuurgroep en een vijftal werkgroepen.

Bestuurlijke stuurgroep.

Doel: bepalen van het domein van samenwerking alsmede de vorm van de samenwerking. Verzorging politiek draagvlak en politieke verantwoording.

Ambtelijke stuurgroep.

Operatiegebied: tactisch

Doel: sturing geven aan de werkgroepen, overallplanning en voortgangsbewaking samenwerkingstraject, bestuurlijke advisering

Werkgroepen.

Operatiegebied: operationeel/uitvoerend.

Doel: concrete invulling van de deelterreinen op basis van het zgn. SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijd).

- a. **Werkgroep Middelen:** financiën, juridische zaken en personeelsformatie.
- b. **Werkgroep Organisatie:** organisatieopzet, juridische vormgeving, cultuur(verandering), (bedrijfs)processen, bedrijfsplan en externe communicatie.
- c. **Werkgroep Kwaliteit:** fiscaal juridisch (inclusief belastingprocessen), automatisering, nulmeting en werkprocessen.
- d. **Werkgroep Personeel:** alle personele aspecten, interne communicatie en cultuuraspecten.
- e. **Werkgroep Dienstverlening:** huisvesting, organisatie frontoffice en backoffice en overige dienstverleningsaspecten.

De door de werkgroepen op te leveren producten dienen te voldoen aan het zogenaamde SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijd).

5.4 Act-as-situatie.

Na de Go/No-go-beslissing is het van belang om de medewerkers zo snel mogelijk te laten wennen aan een toekomstige veranderde situatie. Eén van de manieren om dat te bereiken kan zijn het informeel laten samenvloeien van beide afdelingen onder één management (beide afdelingshoofden en de kwartiermaker). De indeling kan geschieden op basis van de huidige functionele indeling. De medewerkers zullen formeel nog in dienst zijn bij hun "eigen" gemeente maar de feitelijke aansturing vindt centraal plaats. Op deze manier kunnen werkprocessen op elkaar worden afgestemd en uitgangspunten op het gebied van de uitvoering gezamenlijk worden bepaald. Daarnaast kan reeds worden gestart met het eenduidig toewerken naar de gewenste cultuur in de nieuwe organisatie.

5.5 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 5.

Geconcludeerd kan worden dat de ontwerpcriteria voor de werkprocessen een goede borging vormen voor de kwaliteit van de dienstverlening zoals die in hoofdstuk 3 is beschreven. Daarnaast sluit de

interne organisatie van de nieuwe NV hierbij eveneens goed aan. Door toepassing van het ontwikkelmodel in combinatie met de act-as-situatie ontstaat de mogelijkheid om enerzijds de nieuwe organisatie adequaat in te richten en voor te bereiden en anderzijds biedt dit een goede start voor de integratie van de medewerkers en de nieuwe bedrijfscultuur.

De uitwerking van de deelonderzoeken in de vorm van een projectorganisatie vergroot de betrokkenheid van de medewerkers en creëert daarmee de benodigde sponsoring.

5.6 Beslispunten Hoofdstuk 5.

Op basis van dit hoofdstuk worden de volgende beslissingen gevraagd:

- op basis van het ontwikkelmodel akkoord te gaan met de oprichting van een projectorganisatie voor het uitwerken van de deelonderzoeken conform de opzet onder 5.3;
- de portefeuillehouder en de directeur (middelen of algemeen) aan te wijzen als leden van de bestuurlijke stuurgroep;
- de hoofdenbelastingen en hun plaatsvervangers aan te wijzen als leden van de ambtelijke stuurgroep;
- de ambtelijke stuurgroep opdracht te geven om de projectorganisatie in te richten en daarbij de randvoorwaardelijke kaders aan te geven;
- in te stemmen met het samenbrengen van beide afdelingen belastingen onder één management (de kwartiermaker) ten behoeve van de act-as-situatie.

6. Personeel

6.1 Kwantitatieve en kwalitatieve kaders personeel

In kwantitatieve zin is het uitgangspunt dat de medewerkers van de sector Belastingen van Haarlemmermeer en die van het Bureau belastingen van de gemeente Haarlem overgaan naar de Regionale Belastingdienst NV/BV volgens het principe “mens volgt werk”. Een tweede uitgangspunt is dat er geen gedwongen ontslagen plaats zullen vinden.

Op basis van de over te dragen taken en werkzaamheden (zie hiervoor Hoofdstuk 3) wordt de formatie van de nieuwe organisatie ingeschat op ca. 64 fte (inclusief de nog aan te stellen directeur).

Onderstaande tabel bevat een inschatting van de formatieomvang van de NV. De cijfers in de kolom 2005 zijn gebaseerd op hetgeen in de afzonderlijke begrotingen van beide gemeenten aan formatie is opgenomen. De kolom 2007 is de inschatting van de formatie in 2007 van de nieuwe NV inclusief de daarbij behorende PIOFCHA-taken (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Communicatie, Huisvesting, Automatisering). De kolom 2007 bevat de genormeerde formatie bij voortzetting van huidige kwalitatief hoogwaardige uitvoeringsniveau in beide gemeenten. Daarbij is uitgegaan van het takenpakket zoals dat in hoofdstuk 3 is beschreven en de organisatiestructuur zoals deze in hoofdstuk 5 indicatief is beschreven. Als gedurende de implementatieperiode wijzigingen optreden in dit takenpakket heeft dit uiteraard ook gevolgen voor de benodigde formatie.

	Haarlem Begr. 2005	H'meer Begr. 2005	NV 2007
Management	2	5	6
Ondersteuning	3	5,64	12
Uitvoering	25,39	17,22	41,61
Vacatures	5,13	3,14	4,39
Overhead uitvoering			
Gemeentelijke belastingen			
Totaal Belastingdienst	35,52	31	64

NB: Voor zowel Haarlem als Haarlemmermeer geldt dat er voor inhuur van tijdelijk personeel een bedrag in de begroting is opgenomen dat niet in het aantal fte tot uitdrukking komt. Hierdoor lijkt de thans geraamde personele besparing van 2,5 fte niet groot. De verwachting is echter dat de besparing op middellange termijn voornamelijk gevonden kan worden op de inhuur van extern personeel. Uiteraard dient zich een totaal andere personeelsformatie aan op het moment dat de dienstverlening wordt uitgebreid door aansluiting van een waterschap of andere gemeenten. In dit stadium is daarover echter nog geen prognose te geven.

De kwalitatieve kaders voor de personele aspecten vloeien voort uit de verantwoordelijkheid die de gemeenten hebben in haar hoedanigheid van werkgever voor een verantwoorde overgang van het personeel naar de toekomstige NV. De overgang naar een private rechtsvorm heeft voor de medewerkers tot gevolg dat ook de ambtelijke rechtspositieregeling eindigt. Uit eerdere adviezen bij verzelfstandiging van reinigingsdiensten is onderzocht welke rechtspositieregeling voor de toekomstige organisatie zou kunnen gelden. Mede gelet op het sociaal statuut van de gemeente Haarlemmermeer is daarbij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige rechtspositieregeling. De gemeente Haarlem kent geen sociaal statuut maar wel een regeling leidraad voor (interne) reorganisaties. In Haarlem heeft deze leidraad het zelfde doel als het sociaal statuut van Haarlemmermeer. Bezien zal worden of de leidraad aangevuld kan of moet worden voor de diverse verzelfstandigingstrajecten in het algemeen die in Haarlem onderzocht worden, of specifiek voor het onderhavige voor Belastingen. Het doel hiervan is het creëren van een gelijke uitgangspositie voor de medewerkers van Haarlem en Haarlemmermeer die overgaan naar de nieuwe organisatie.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor een nieuwe CAO wordt er een pakketvergelijking opgesteld. Hierbij zal het Algemeen Ambtenarenreglement, inclusief overige rechtspositionele regelingen zoals die afzonderlijk gelden in de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer worden vergeleken met een CAO zoals die voor de NV kan gelden.

Een aantal aspecten zal door de toekomstige organisatie in overleg met de bonden in haar bedrijfsregeling moeten worden uitgewerkt. Hierover kan daarom thans nog geen zekerheid worden geboden. Wel bestaat de verwachting dat een en ander op een voor alle partijen acceptabele wijze kan worden geregeld.

Geconstateerd is overigens dat de huidige ambtenarenstatus en alle daarbij behorende rechten en plichten over het algemeen niet meer zoveel verschillen van die zoals die gelden voor het bedrijfsleven. Daarnaast kunnen zaken als pensioenvoorzieningen en ziektekostenverzekeringen zonder problemen worden gecontinueerd bij de huidige aanbieders. De verdere uitwerking hiervan kan plaatsvinden door de op te zetten projectorganisatie nadat de Go/No-go-beslissing is genomen.

6.2 Management.

De huidige hoofden belastingen zullen tot aan de aanstelling van de nieuwe directie in samenwerking met de kwartiermaker de leiding vormen van de samengevoegde afdelingen.

De procedure voor de aanstelling van de nieuwe directie zal worden geleid door de bestuurlijke stuurgroep en start in augustus 2006.

De kwaliteitsdoelstellingen die de nieuwe organisatie zich oplegt heeft ook directe gevolgen voor de gewenste kwaliteit die gesteld wordt aan (lijn)management.

De afspraken hierover tussen gemeente en bonden zijn in Haarlemmermeer en Haarlem verschillend. In Haarlemmermeer zijn in breder verband van de reorganisatie van de totale organisatie afspraken gemaakt omtrent het toepassen van een sollicitatieprocedure. In Haarlem geldt de leidraad bij reorganisaties, waarbij op basis van een belangstellingsregistratie van huidige medewerkers wordt bezien of (proef-)plaatsing mogelijk en wenselijk is. Zo niet, dan worden zowel voor de betreffende medewerker als de functie naar andere mogelijkheden gekeken.

In overleg tussen de betrokken partijen in Haarlemmermeer en Haarlem zullen afspraken worden gemaakt over de te volgen procedure, waarbij het streven is om te komen tot gelijkwaardige procedures.

6.3 Medezeggenschap en rol OR.

Tijdens het traject tot aan de Go/No-go-beslissing is het personeel in bijzijn van vertegenwoordigers van de OR geïnformeerd over de voortgang, stand van zaken en de voorgestelde besluiten.

De ondernemingsraden van Haarlem en Haarlemmermeer zullen voor dit traject een gezamenlijke advisering verzorgen. Dit basisdocument is ter advisering aan de OR aangeboden.

Voorgesteld wordt voorts om ter voorbereiding van de nieuw op te richten NV om een tijdelijke OR samen te stellen (uit het personeel van beide afdelingen belastingen) die de kwartiermaker en beide afdelingshoofden zullen begeleiden en adviseren richting de oprichting van de NV.

6.4 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 6.

Geconcludeerd kan worden dat het gehanteerde principe “mens volgt werk” in relatie tot het voorlopige formatieplan van de nieuwe organisatie ertoe leidt dat alle huidige medewerkers van beide afdelingen belastingen kunnen worden ondergebracht in de nieuwe NV. Voor het lijnmanagement zullen andere afspraken worden gemaakt over de te volgen procedure, die recht doet aan rechten en plichten van werknemers en werkgevers. Voorts kan worden geconcludeerd dat de medezeggenschap zowel in het voortraject al in de toekomstige situatie is gewaarborgd.

6.5 Beslispunten Hoofdstuk 6.

- in te stemmen met de voorlopige raming van de formatie van de NV;
- in te stemmen met het principe “mens volgt werk”; in te stemmen met wijze van aanstelling van de directie van de NV;
- in te stemmen met benoemingsprocedure voor het lijnmanagement;

- Opdracht te geven om de bevoegdheden van de ambtenaar als bedoeld in artikel 231 Gemeentewet (Heffingsambtenaar) te mandateren aan de nog aan te stellen directie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

7. Financiën

In dit hoofdstuk wordt vanuit de huidige begrotingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer een begroting op hoofdlijnen voor het jaar 2007 gepresenteerd. Ten opzichte van deze begroting 2007 zullen vervolgens een aantal structurele besparingsmogelijkheden worden aangegeven. Tot slot van dit hoofdstuk zal nog aandacht worden besteed aan hoe om te gaan met ontvlechtingkosten en aan een specificatie van het voorbereidingskrediet.

7.1 Begroting 2007

Het opstellen van de begroting 2007 kan niet geschieden door eenvoudig de huidige begrotingen op te tellen en aan te passen voor de jaarschijf 2007. Er dient namelijk rekening gehouden te worden met het niet opnemen van incidentele budgetten uit voorgaande jaren (bijvoorbeeld overheveling van budget voor de afronding van het derde WOZ-tijdvak) en er dient rekening gehouden te worden met nieuwe feiten, zoals bijvoorbeeld de kapitaallasten en onderhoudslasten terzake van het aanschaffen van een nieuw belastingpakket door beide gemeenten en tenslotte ook met zaken als het achterblijven van beleidscapaciteit bij beide gemeenten.

Bij het opstellen van de begroting is getracht zoveel mogelijk posten op eenzelfde noemer te krijgen. De bedragen zijn afgerond in 0,1 miljoen euro's.

Huidige begrotingen geabstraheerd van incidentele effecten

	Haarlem	Haarlemmermeer	totaal
Bedrijfsvoering (vnl personeelslasten)	1,5	1,5	3,0
Overige goederen en diensten	0,1	0,1	0,2
Uitvoering wet WOZ	0,9	1,4	2,3
Aandeel indirecte kosten	0,2	0,8	1,0
Totaal	2,7	3,8	6,5

De kosten van bedrijfsvoering zijn voor beide gemeenten nagenoeg gelijk (1,5 miljoen). Onder Uitvoering wet WOZ zijn alle kosten opgeteld die verbonden zijn aan de waardering onroerende zaken (o.a. inhuur taxatiecapaciteit, drukwerk, automatiseringskosten, etc.). De gemeente Haarlemmermeer heeft een extra krediet verstrekt voor uitvoering van de wet WOZ. De hogere kosten bij de gemeente Haarlemmermeer worden voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het bestand van Haarlemmermeer relatief veel niet-woningen bevat (grote bedrijven en bedrijfscomplexen, Schiphol). Daarnaast is er in Haarlemmermeer sprake van grootschalige nieuwbouw (Vinex-locaties). Dit vraagt extra taxatie-capaciteit en levert daarnaast ook een extra (veelal complexere)bezwarenstroom op. De gemeente Haarlem zit wat dat betreft in een beheersituatie met een relatief constant objectenbestand. Het aandeel indirecte kosten betreft kosten die worden doorbelast vanuit de interne ondersteuning (huisvesting, kantoorautomatisering, middelenfuncties en eigen dienstoverhead). Bij de gemeente Haarlemmermeer worden al deze kosten doorbelast. Bij de gemeente Haarlem wordt er door afdelingen ook zelf geïnvesteerd in zaken als meubilair e.d. en zijn deze kosten derhalve door de eigen afdelingen meer beïnvloedbaar. Daarnaast blijven de kosten van overhead huisvesting bij de gemeente Haarlem achter in de gemeentebegroting en worden ze niet betrokken bij de begroting van de afdeling belastingen.

Vertaling van de huidige gecombineerde begroting naar een nieuwe samengestelde begroting 2007

	huidig	effecten	totaal
--	--------	----------	---------------

Personeelslasten	3,0		
- achterblijvende formatie (beleidschap)		-/- 0,4	2,6
Overige goederen en diensten	0,2		0,2
Uitvoering wet WOZ	2,3		
- kapitaalslasten + onderhoud nieuwe belastingpakketen (5 jr/5%)		+ 0,4	2,7
Aandeel indirecte kosten	1,0		
- niet meer doorbelasten sector/dienstoverhead		-/- 0,3	0,7
Totaal	6,5	- 0,3	6,2

7.2 Direct structurele effecten bij samenvoeging

	2007	effect	totaal
Personeelslasten	2,6		
- dubbelfuncties (management, applicatiebeheer)		-/- 0,5	
- invoer functie bedrijfsbureau		+ 0,2	2,3
Overige goederen en diensten	0,2		0,2
Uitvoering wet WOZ	2,7		
- gezamenlijk onderhoudscontract/licentie automatisering		-/- 0,1	
- efficiency winst inhuur taxatiecapaciteit		-/- 0,2	
- efficiency op inkoop		-/- 0,2	
- bundeling expertise WOZ		-/- 0,1	2,1
Aandeel indirecte kosten	0,7		0,7
Totaal	6,2	-0,9	5,3

Bij samenvoeging van beide afdelingen belastingen kan bij eerste aanname al 0,9 miljoen euro bespaard worden ten opzichte van de huidige begrotingen. Puur door bundeling van kwaliteiten, dubbelfuncties en efficiencyresultaten op de markt. Uiteraard is het de vraag of dit direct valt te realiseren. Met name de daadwerkelijke personele besparingen kunnen in eerste instantie als gevolg van het in Hoofdstuk 6 vermelde principe “mens volgt werk”, niet gelijk bij de start van de nieuwe organisatie worden bereikt. Voorgesteld wordt om taakstellend deze besparing (0,3 mln.) te realiseren in een periode van drie tot vijf jaar conform de cyclus voor de overige invloedeffecten. Opgemerkt moet worden dat deze los gezien moeten worden van mogelijke ontvlechtingskosten.

Bij aanname van de direct structurele effecten gaan beide gemeenten derhalve bij de start van de samenwerking ieder 450.000 euro minder betalen aan het onderdeel belastingen.

7.3 Structurele effecten op langere termijn.

Onderzocht is welke mogelijkheden er bestaan om met name op het gebied van de uitvoering van de wet WOZ, op termijn meer besparingen te realiseren. Op moment dat er naar jaarlijks waarden en met name ook naar volledige invoering van modelmatig waarden wordt overgegaan dan wordt er door experts die op de markt actief zijn een vermindering van capaciteit geprognosticeerd van ongeveer 50% op specifieke WOZ-activiteiten. Voor de begroting van de samenwerkende gemeenten zou dit effect al gauw op een bedrag van 0,5 tot 0,7 miljoen euro.

De besparingen uit zich voor het grootste deel doordat veel minder gebruik gemaakt gaat worden van externe inhuur (voornamelijk taxatiecapaciteit). Voor de uitvoering van de wet WOZ maken beide

gemeenten in de huidige situatie veel gebruik van inhuur van taxatiecapaciteit en externe ondersteuning bij de afdoening van bezwaarschriften. Door bundeling van formatie en expertise wordt het mogelijk om dat veel meer met het eigen personeel uit te voeren.

7.4 Ontvlechttingskosten.

Het is heel moeilijk om exact aan te geven wat de ontvlechttingskosten zijn. Op gebied van uitvoering sociaal plan, maar ook huisvestingsproblematiek, samenvoeging van bestanden etc is dat nog niet direct aan te geven. Voorgesteld wordt om de ontvlechttingskosten vanuit de besparingen te financieren.

7.5 Bedrijfsreserve.

Teneinde niet voor elke tegenvaller bij de gemeenten te moeten aankloppen zou je het bedrijf kunnen toestaan om een bedrijfsreserve op te bouwen. Deze reserve zou moeten worden begrensd tot een maximum en is puur bedoeld om onverwachte en autonome tegenvallers in de begroting op te kunnen vangen. Een bedrag van 10% van het volume van de begroting als stelregel hanterend zou dat kunnen leiden tot het toestaan van een bedrijfsreserve van ca. 0,5 miljoen euro.

7.6 Voorbereidingskosten

Teneinde de samenwerking tussen de beide gemeenten voor te bereiden en verder uit te werken (kwartiermaken inclusief implementatie) is een indicatie gegeven van de kosten van voorbereiding voor de jaren 2005 en 2006 van 500.000 euro. De helft van dit bedrag is als aandeel Haarlemmermeer opgenomen in het Masterplan van de gemeente Haarlemmermeer. De specificatie van het voorbereidingskrediet ziet er als volgt uit:

- externe ondersteuning bij marktverkenning 1 ^e fase 2005	50.000
- uitwerking deelplannen 2005, 2006	100.000
- communicatie, personeelsactiviteiten 2005, 2006	50.000
- secretariaatsfunctie, budget vervanging vast personeel 2005,2006	100.000
- kosten notaris, accountant, onvoorzien etc 2006	50.000
- startkosten kwartier maken organisatie 2006 (kwartiermaker, huisvesting, werkplekinrichting etc.etc)	150.000

Totaal	500.000
---------------	----------------

Het totale bedrag is gebaseerd op de zwaarste onderzoeksvariant (oprichting overheids-NV) inclusief de voorbereiding en implementatie. Deze variant brengt met zich mee dat met name voor het bedrijfsgebonden onderzoek meer extern zal moeten worden ingehuurd aangezien daarvoor binnen de huidige organisatie geen expertise aanwezig is.

Daarnaast is in de raming voor het kwartiermaken tevens inbegrepen de kosten voor een nog aan te stellen directeur (en mogelijke plaatsvervanger) van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Indien de beslissing tot “Go” wordt genomen zal de op te zetten projectorganisatie in combinatie met de kwartiermaker de budgetverantwoordelijkheid moeten krijgen.

In een nader op te stellen fiscaal plan zal tevens worden bekeken in hoeverre de voorbereidingskosten op bijvoorbeeld te betalen vennootschap in mindering kan worden gebracht. Tevens vindt nader onderzoek plaats naar de mogelijkheden tot vrijstelling van de vennootschapsbelasting.

7.7 Verdeling kosten en aandeel nieuwe organisatie.

Zoals reeds eerder in deze notitie is aangegeven worden zowel Haarlem als Haarlemmermeer als volledig gelijkwaardige partners in de samenwerking aangemerkt. Op basis hiervan draagt elk van de deelnemende gemeenten naar rato van de hoogte van de aanneemsom/uitvoeringskosten in de kosten bij. Voor de aandeelverhouding in de nieuwe organisatie geldt een 50/50 verdeelsleutel. Hierbij zij aangetekend dat de aandelen worden verdeeld in aandelen met een nominale waarde en prioriteitsaandelen. Het toekennen van prioriteitsaandelen is met name van belang in het kader van de

zeggenschap en daarbij behorende bevoegdheden die de gemeente als aandeelhouder krijgt in de nieuwe organisatie.

De waarde van de aandelen en de verdeling tussen de aandeelhouders zullen eerst worden berekend bij het nader opstellen van een aandeelhoudersconvenant.

7.8 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 7.

Geconcludeerd kan worden dat op basis van de voorlopige raming van de begroting 2007 dat de voorbereidingskosten, exclusief de besparing op de personeelslasten, binnen twee jaar kunnen worden terugverdiend. Door de besparing op de personeelslasten ad 0,3 mln. taakstellend te realiseren binnen een periode van drie tot vijf jaar lopen de totale structurele effecten op tot ca. 0,9 mln. Gecombineerd met de geraamde structurele effecten op langere termijn zouden de structurele effecten kunnen oplopen van variërend 1,4 mln. tot 1,6 mln. per jaar.

De in dit hoofdstuk gehanteerde cijferopstelling en uitgangspunten zijn beoordeeld en geaccordeerd door de financieel controllers van beide gemeenten.

7.9 Beslispunten Hoofdstuk 7.

- in te stemmen met de geraamde begroting 2007 voor de nieuwe organisatie op basis van de samenvoeging van beide afzonderlijke begrotingen;
- in te stemmen met de kostenverdeling naar rato tussen beide deelnemende gemeenten en hiertoe in de begrotingen een bedrag te reserveren voor de dienstverlening door de nieuwe organisatie;
- in te stemmen met de voorlopige aandeelverhouding (50/50);
- te bepalen dat de statuten van de NV met daarin opgenomen de aandeelverhouding (aandelenconvenant) ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd;
- in te stemmen met de taakstelling voor de besparing op personeelslasten (0,3 mln.) te realiseren in een periode van drie tot vijf jaar;
- in te stemmen met de financiering van de voorbereidingskosten uit de te realiseren besparingen;
- in te stemmen met de directe structurele effecten en de structurele effecten op langere termijn
- in te stemmen met het toestaan van een bedrijfsreserve voor de nieuwe organisatie van ca. 0,5 mln.

8. Implementatie en Planning

8.1. Processtappen.

Uitgangspunt is dat de nieuwe organisatie feitelijk per 1 januari 2007 van start kan gaan.

Deze planning brengt met zich mee dat zo snel mogelijk na het verkrijgen van de Go/No-go-beslissing op basis van dit basisdocument (voorstel januari 2006) de vervolgstappen moeten worden genomen.

Het gehele traject van samenwerking en verzelfstandiging kent de volgende processtappen:

1. strategiebepaling
2. oriëntatieonderzoek naar te verzelfstandigen onderdelen
3. plan van aanpak/projectplan verzelfstandigingsonderzoek

4. voorstel Go/No-go
5. eindrapportage met alle uitgewerkte opties inclusief voordracht keuze en organisatie op hoofdlijnen
6. ontwerp nieuwe organisatie
7. functiebeschrijvingen
8. eindbesluit nieuwe organisatie (inclusief personeelsplan, plaatsingsplan, prestatieafspraken)
9. start nieuwe organisatie

De stappen 1 tot en met 3 leiden tot de beslissing “go-no-go”. De stappen 5 tot en met 8 zijn aan de orde nadat de definitieve beslissing tot verzelfstandiging is genomen tot aan het moment dat de nieuwe organisatie functioneert (uitvoeringsfase).

8.2 Vervolgstappen.

Na de Go/No-go-beslissing dient in snel tempo een aantal vervolgstappen te worden genomen.

De eerste stap is het aanstellen/benoemen van een interim-directeur van de NV op tijdelijke basis. Deze kan vervolgens de rol van kwartiermaker voor de nieuwe organisatie gaan vervullen.

Daarnaast is het van belang om de beide afdelingen belastingen samen te voegen onder leiding van de interim-directeur. Hierdoor kan worden gestart met de met het opstellen van eenduidige werkprocessen en uitgangspunten in beide afzonderlijke gemeenten.

Tevens kan het management van de samengevoegde afdelingen dienen als gesprekspartner met de nieuwe directeur van de NV over toekomstige bedrijfsvoering en implementatie.

In deze situatie zullen de achterblijvende gemeenten vanuit hun positie onderhandelaars moeten benoemen die namens de gemeenten optreden als gesprekspartner met de directie van de NV.

Gelet op het te voeren onderhandelingstraject is het aan te raden om deze personen te zoeken buiten het vakgebied belastingen.

De Go/No-go-beslissing leidt er tevens toe dat gestart kan worden met het opzetten en inrichten van een projectorganisatie (conform de opzet genoemd in hoofdstuk 5). De projectorganisatie kan vervolgens de detailonderzoeken verrichten.

De resultaten van de deelonderzoeken moeten voor 1 augustus 2006 zijn afgerond waarna de feitelijke implementatie kan starten.

8.3 Planning op hoofdlijnen.

December 2005	voorstel Go/No-go college
Januari 2006	besluit basisdocument gemeenteraad
Februari 2006	aanstellen kwartiermaker
Februari 2006	instellen werkgroepen/start deelonderzoeken
Januari 2006	procedure GS opstarten
Februari 2006	samensmelting beide afdelingen onder gezamenlijke leiding
Juli 2006	oplevering eindrapportage deelonderzoeken en keuze organisatie op hoofdlijnen
Augustus 2006	functiebeschrijvingen en bedrijfsplan nieuwe organisatie
Augustus 2006	start procedure benoeming directie NV
September 2006	definitief besluit over nieuwe organisatie (inclusief personeelsplan, plaatsingsplan, prestatieafspraken, implementatieplan, en de dienstverleningsovereenkomst)
Oktober 2006	benoeming directie, oprichting NV, ondertekening dienstverleningsovereenkomst.
1 januari 2007	start nieuwe organisatie

8.4 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 8.

Geconcludeerd kan worden dat de te nemen vervolgstappen na de Go/No-gobeslissing in combinatie met de voorgestelde planning er toe leidt dat de nieuwe organisatie per 1 januari 2007 van start kan gaan.

8.5 Beslispunten Hoofdstuk 8.

- in te stemmen met de te nemen vervolgstappen;
- in te stemmen met de voorgestelde planning.

9. Communicatie.

De communicatie rond de regionalisering van de gemeentelijke belastingen van Haarlemmermeer en Haarlem richt zich op zowel interne als externe groepen. In elke fase van het traject heeft communicatie een specifieke functie. In de fase tot aan de Go/No-go-beslissing heeft de nadruk vooral gelegen op interne communicatie en het creëren van sponsoring. Deze sponsoring is gebouwd op argumenten voor de regionalisering die liggen op het strategisch gebied (de nieuwe visies op beide gemeentelijke organisaties), praktisch (beperking van risico's en kwaliteitsverbetering) en tactisch (schaalvergroting, kennisvergroting en –verdieping).

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop de communicatie is en wordt ingestoken. In een nader op te stellen communicatieplan wordt dit verder uitgewerkt.

Wat willen we uitdragen in onze communicatie? De basisgedachte/boodschap

Beide gemeenten willen op het gebied van de uitvoering van de Wet WOZ en de uitvoering van de heffing en de invordering van gemeentelijke belastingensamenwerken en verzelfstandigen met het doel efficiënter en effectiever te werken om zodoende een betere dienstverlening richting Haarlemse en Haarlemmermeerse belastingplichtigen te garanderen en de continuïteit en kwaliteit in de bedrijfsvoering te waarborgen en zelfs verbeteren. Tevens kan met samenwerking en verzelfstandiging de jaarlijkse herwaardering beter worden uitgevoerd.

9.1 Communicatiestrategie intern

In de ambtelijk hiërarchie lijn zijn in Haarlem de belangrijkste sponsors de Directeur van de Dienst Publiekzaken en de Gemeentesecretaris. In Haarlemmermeer zijn dat de Directeur Middelen i.o. en de Gemeentesecretaris. In beide gemeenten is de portefeuillehouder Financiën de belangrijkste bestuurlijke sponsor.

Leidinggevendens spelen een cruciale intermediaire rol in de communicatie tussen medewerkers enerzijds en de directie anderzijds. Timing en inhoud zijn erg belangrijk. Ook is het belangrijk medewerkers mee te nemen in en mee te krijgen bij het proces, met hen in gesprek te blijven en open te staan voor vragen en opmerkingen.

9.2 Communicatiefunctie per projectfase.

In iedere fase van het traject heeft communicatie een eigen functie. Er staat veel te gebeuren en de veranderingen kunnen heftig ervaren worden.

fase vanaf intentieverklaring tot besluitvorming van college en raad over go/no-go.

Hierin staat het *informer*en van betrokkenen over de intentie tot samenwerking/verzelfstandiging voorop.

fase van onderzoeken op hoofdlijnen tot aan de go/no-go.

Medewerkers ook weer informeren en bovendien hen waar mogelijk te *betrekken* bij de onderzoeken(*dialogoog/vraag & reactie*).

fase na besluitvorming over go/no-go

Ook in deze fase is het belangrijk medewerkers '*mee te krijgen*', hen het *positieve* doen inzien van de veranderingen. Daarnaast medewerkers *betrekken* bij het opstellen van het implementatieplan.

fase van onderzoeken na de go/no-go.

Medewerkers daadwerkelijk *betrekken* bij de voorstellen en uitwerking van de projectorganisatie.

voorbereidende fase tot daadwerkelijke overgang naar een nieuwe 'organisatie'

Nu worden medewerkers *voorbereid* op de nieuwe manier van werken. Sommigen moeten worden '*overgehaald*', van sommigen moet misschien wel *afscheid* worden genomen en nieuwe medewerkers van de andere gemeente worden *welkom* geheten. Een fase waarin *dialogoog en sponsoring creëren* centraal staat.

9.3 Interne doelgroepen.

De primair interne doelgroep zijn de medewerkers van de afdelingen belastingen in Haarlem en Haarlemmermeer. Secundaire interne doelgroepen zijn overige medewerkers van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer, gemeentesecretarissen, directieleden, collegeleden, raadsleden, personeelsadviseurs, OR- en GO-leden.

9.4 Externe doelgroepen.

De primaire externe doelgroepen zijn, de belastingplichtigen in Haarlem en Haarlemmermeer, de afnemers van WOZ-gegevens (waterschap, belastingdienst en CBS) en de Waarderingskamer. Secundair zijn onder meer de potentiële “klanten” van de nieuwe organisatie, de belangenbehartigers, de toezichthouders en de lokale media.

De intensiteit en frequentie van de communicatie richting belastingplichtigen is structureel minder dan richting de medewerkers. Pas circa medio 2006 zal namelijk duidelijk zijn wat de implicaties voor de burgers zijn. Tot die tijd zullen via de pers en de eigen middelen van de gemeenten enige berichten naar buiten gaan. In het laatste kwartaal van 2006 zal een intensieve voorlichtingscampagne van start gaan om belastingplichtigen duidelijk te maken welke veranderingen er zijn en waar ze terecht kunnen met vragen.

9.5 Middelen van communicatie.

In de eerste fase is het zaak medewerkers duidelijk, open en frequent te informeren over inhoud, doelen, resultaat en vervolg. Voorbeelden zijn plenaire bijeenkomsten. Leidinggevenden kunnen sneller en wellicht vaker worden gemobiliseerd om persoonlijk/mondeling geïnformeerd te worden. Belangrijk is dat er ruimte wordt gecreëerd voor vragen en gesprekken. Afdelings- of werkoverleggen en spreekuren zijn enkele voorbeelden.

In latere fasen worden de resultaten steeds concreter en krijgen medewerkers en leidinggevenden meer en beter inzicht in hun eigen plek en toekomst binnen de organisatie. Dan is intensieve communicatie en individuele begeleiding noodzakelijk. Denk hierbij aan bijv. workshops, trainingen, discussies, maar ook een-op-een-gesprekken. Ook kunnen zij in deze fase gevraagd worden hun kennis en vaardigheden in te zetten om de onderzoeken te voeren.

Ter ondersteuning van de mondelinge communicatie worden in alle fasen schriftelijke en/of digitale middelen ingezet, zoals nieuwsbrieven, intranet, e-mail en vragenlijsten. Ook een communicatiekalender kan worden ingezet.

Naar belastingplichtigen kunnen tot medio 2006 gemeentebrede communicatiemiddelen worden ingezet. De aankondiging van de samenwerking en in een later stadium de ondertekeningen kunnen permomenten zijn waarbij de wethouder het ‘woord’ voert, bijv. door middel van persgesprekken, persberichten of zelfs fotomomenten. In het laatste kwartaal van 2006 is het nodig een voorlichtingscampagne voor de belastingplichtigen te voeren. Middelen die daarbij ingezet kunnen worden zijn mailings, brochures, postercampagnes en mondelinge informatie aan het loket of telefoon.

Regie op communicatie en de uitvoering daarvan ligt bij de beide leidinggevenden van belastingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Zij zijn tevens eindverantwoordelijk. De communicatieadviseurs van beide gemeenten hebben hierin een adviesrol en coördineren de uitvoering. De projectsecretaris ondersteunt de beide leidinggevenden van belastingen en is de directe vervanger in het geval beide afwezig zijn.

9.6 Bevordering communicatie.

Bij het realiseren van de intentie om de belastingwerkzaamheden te verzelfstandigen in een regionaal samenwerkingorgaan behoort een aantal aspecten dat hieraan bevorderend werken.

Voor partijen moeten de overtuiging en de uitgangspunten volstrekt duidelijk en eenduidig vastliggen, zoals over de aard van de samenwerking in casu: “het extern verzelfstandigen in de vorm van een regionaal samenwerkingsorgaan”.

Het vertrouwen in elkaar dient breed gedragen te zijn, zowel op bestuurlijk, ambtelijk en politiek niveau. Dit blijkt onder meer uit de openheid die tot elkaar betracht wordt.

Ook op het gebied van de rollen dient duidelijkheid te zijn. Niet alleen over de rollen tijdens de realisatie, maar ook over de rollen in de nieuwe organisatie. Tijdens de realisatie is de rol van de beslissers belangrijk omdat deze in het centrum van een groot aantal afwegingen staan die relatie met elkaar hebben, zodat veranderingen in belendende werkvelden ineens consequentie hebben voor het voorbereiden van deze samenwerking. Continue aandacht voor de beslissers voorkomt verrassingen op de finale momenten in de besluitvorming. Ook dient er aandacht te zijn voor het gegeven dat de initiatiefnemers zich binnen de samenwerking sneller (moeten) ontwikkelen dan beslissers (bestuurlijk en ambtelijk), bewaakt dient te worden dat dit gaat niet te groot wordt. Ook dient er aandacht te zijn voor de rollen die gaan inleveren, met name op het gebied van zeggenschap en macht. Maar ook voor zij die dat ervaren op het gebied van de rechtspositie.

De voorbereiding dient gedegen te zijn, waarbij naast het vorenstaande aandacht dient te zijn voor de afbakening van de taken en bevoegdheden, de consequenties voor het personeel, het implementatieplan en met name het besturingsmodel (wie benoemt de directeur en aan wie is deze verantwoording verschuldigd, wie beslist over strategie, investeringen, prijzen, hoe verlopen de planning en controle cycli enz).

Het realiseren van deze externe verzelfstandiging en samenwerking zal een intensief proces zijn met diverse betrokkenen binnen alle geledingen, zodat een complete en transparante projectorganisatie deze realisatie op zicht dient te nemen. Met name de sponsors binnen het bestuur en het topmanagement dienen een plaats te krijgen binnen de projectorganisatie.

9.7 Conclusie Hoofdstuk 9.

De in dit hoofdstuk uitgewerkte wijze waarop de communicatie vorm moet gaan krijgen zal nader moeten worden uitgewerkt in de duidelijk en helder Communicatieplan. De nadruk zal in de eerste fase liggen op interne communicatie en in de fase voor de feitelijke start van de nieuwe organisatie op de externe communicatie.

9.8 Beslispunten Hoofdstuk 9.

Op basis van dit hoofdstuk worden de volgende beslissingen gevraagd:
- opdracht te geven om het communicatieplan op te stellen

10. Risicoparagraaf.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de mogelijke risico's die kunnen ontstaan tijdens het gehele traject van samenwerking en externe verzelfstandiging van belastingen.

10.1 Fasen en risico's.

Het gehele traject van samenwerking en externe verzelfstandiging kent een aantal fasen waarbinnen zich eigen risico's bevinden:

- oriëntatiefase;
- onderzoeksfase;
- bestuurlijke besluitvorming op hoofdlijnen (Go/No-go-beslissing);
- detailonderzoeken;
- definitieve bestuurlijke besluitvorming;
- start NV;
- evaluatiemomenten NV;
- externe ontwikkelingen.

10.2 Voor de start van de NV.

De oriëntatiefase en onderzoeksfase zijn inmiddels afgerond en hadden als belangrijkste kenmerk het gezamenlijk op ambtelijk niveau voorbereiden van de bestuurlijke besluitvorming op hoofdlijnen (opstellen basisdocument). Mocht de bestuurlijke besluitvorming leiden tot een No-go-situatie dan zijn alleen de voorbereidingskosten (ca. € 100.000) verloren. Echter in deze fase is er ook een uitgebreidere samenwerking tussen beide gemeenten gestart op zowel het gebied van de uitvoering van de Wet WOZ als ook de invordering. Hierdoor zijn uitgangspunten op elkaar afgestemd, heeft capaciteitsuitwisseling plaatsgevonden en heeft er kennisoverdracht plaatsgevonden. Kortom gesteld kan worden dat hierdoor zeker enige winst is behaald.

Een uitstel van de Go-beslissing heeft uitsluitend tot gevolg dat de op te richten NV eerst op een later tijdstip kan starten. Hierdoor ontstaat als risico dat geïnteresseerde deelnemers in de NV (bijvoorbeeld een waterschap) afhaken hetgeen gevolgen heeft voor de groeioprognose van de NV.

De hiervoor geschetste risico's gelden in feite ook voor de fase van de deelonderzoeken tot en met de definitieve bestuurlijke besluitvorming.

Wel zullen de initiële kosten in zijn geheel verloren gaan.

Teneinde de (financiële) risico's te beperken zal bij de verdere uitwerking van de deelonderzoeken een volgorde worden gehanteerd op basis van afbreukrisico.

10.3 Na de start van de NV.

Na de start van de NV kunnen er een aantal scenario's voordoen die zowel voor de NV als voor de gemeente bepaalde risico's opleveren.

Bij het onvoldoende presteren van de NV heeft de gemeente voldoende middelen om hierop bij te sturen (zie hiervoor tevens de mogelijkheden zoals vermeld in hoofdstuk 4). Daarnaast dient in de dienstverleningsovereenkomst dergelijke risico's nadrukkelijk te voorkomen en af te dekken.

Ook dient in de dienstverleningsovereenkomst te worden bepaald dat de gemeenten voor een minimaal bepaalde tijdsduur de diensten van de NV zullen afnemen. Dit is enerzijds ter bescherming van de ontwikkelmogelijkheden voor de NV en anderzijds is dit richting het over te dragen personeel van belang als vorm van werkgarantie.

Bij een eventueel faillissement van de NV zullen de aandeelhouders (i.c. de deelnemende gemeenten) de aangegane (financiële)verplichtingen van de NV moeten overnemen.

In een dergelijke situatie zullen de deelnemende gemeente ook moeten zorgen dat de belastingheffing en –invordering toch door zal gaan. Dit kan zowel door het terug in huis nemen van de activiteiten of door

het bij een derde partij onder te brengen. De statuten van de NV in combinatie met de dienstverleningsovereenkomst zullen helderheid moeten geven over een dergelijke situatie.

Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat de gemeentelijke belastingheffing substantieel wordt beperkt dan wel volledig wordt afgeschaft. In een dergelijke situatie is de NV risicodrager. Hierbij zij echter aangetekend dat de NV zich ook kan en wellicht zal richten op uitbreiding van de dienstverlening voor externe partijen (waterschappen, nutsbedrijven) en het verzorgen van aanverwante dienstverlening (authentieke basisregistratie Vastgoed).

Ten aanzien van het personeel kan worden geregeld dat zij voor een bepaalde periode als interne kandidaat bij de deelnemende gemeenten worden aangemerkt bij vrijkomende vacatures).

10.4 Risico's primaire processen.

Het karakter van de belastingwerkzaamheden kenmerkt zich door zogenaamde pieksituaties. De voorbereiding is een continu proces. Eens per jaar wordt de bulk van de aanslagen gecombineerd met de WOZ-beschikkingen verzonden (conform de planning in beide gemeenten eind februari). Vervolgens vindt na verstrijken de betalingstermijn de dwanginvordering plaats. Daarnaast worden bezwaarschriften en verzoeken om kwijtschelding afgehandeld.

Een dergelijke werkwijze en het karakter van de werkzaamheden hebben als voordeel dat deze zeer goed te plannen zijn. Daarnaast bevinden de gegevens op basis waarop aanslagen en beschikkingen worden verzonden zich in een geautomatiseerd systeem. Dit systeem zal ook na samenvoeging en verzelfstandiging als zodanig zijn gevuld. Dit houdt in dat de werkzaamheden altijd kunnen worden uitgevoerd. Kortom, gesteld kan worden dat de primaire processen geen risico lopen bij de samenwerking en verzelfstandiging. Conform de huidige situatie zal de bulk (in de regel 95% of meer) van de aanslagen en beschikkingen ook na 1 januari 2007 eind februari van het belastingjaar kunnen worden verzonden.

10.5 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 10.

Geconcludeerd kan worden dat de risico's tot aan de start van de NV voor de gemeente beperkt zijn tot het verlies van de initiële kosten. Door de intensivering van de onderlinge samenwerking is enige winst te behalen. De mogelijke risico's na de start van de NV leiden in het "worst-case-scenario" tot het weer zelf gaan uitvoeren van de werkzaamheden met een mogelijk risico ten aanzien van door de NV aangegane financiële verplichtingen. De risico's van het personeel kunnen in alle gevallen worden beperkt door afspraken te maken in het implementatieplan en de (duur van de) af te sluiten dienstverleningsovereenkomst.

De primaire processen zullen als gevolg van dit traject geen risico lopen. Mogelijke risico's op het personele vlak kunnen door externe inhuur worden beperkt.

Besluit B&W	Verzelfstandiging Regionale Belastingdienst Haarlem-Haarlemmermeer: het basisdocument
Registratienummer	PD/BB/BEL1/451

Bij de commissie wordt meegezonden¹ **in te vullen door auteur**

Ter inzage wordt gelegd: **in te vullen door auteur**

- ☐ Hamerstuk
- ☐ Hamerstuk met stemverklaring
- ☐ Bespreekpunt

Bij het raadsstuk wordt meegezonden in te vullen door auteur

Ter inzage wordt gelegd in te vullen door auteur	Gewaarmerkte exemplaren in te vullen door auteur
	☐ Ja .. exemplaren
	☐ Nee

Besluit in te vullen door griffie	Moties en amendementen in te vullen door griffie	Raadsstuk in te vullen door griffie
☐ Conform	☐ Ja	Raadsstuknr
☐ Gewijzigd	☐ Nee	
☐ Aangehouden		Datum vergadering
☐ Afgevoerd		

¹ De griffie zorgt voor vermenigvuldiging en verspreiding van de commissie- en raadsstukken. Boekwerkjes, bestemmingsplannen of andere drukwerken in voldoende aantallen aanleveren.
SO 49 exemplaren; SB 45 exemplaren; OWSR 63 exemplaren; CMC 59 exemplaren; ABZ 46 exemplaren; CK 60 exemplaren.

Betreft: Verzelfstandiging Regionale Belastingdienst Haarlem – Haarlemmermeer: het basisdocument

Aan de Raad der gemeente Haarlem,

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis.

Binnen de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer is de huidige organisatievorm onderwerp van heroverweging.

In de gemeente Haarlemmermeer is op 17 mei 2005 het Masterplan Focus: Klant vastgesteld op basis waarvan de verzelfstandiging van de uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van de Wet Waardering onroerende zaken en de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen wordt onderzocht.

De gemeente Haarlem bezint zich op haar kerntaken, onder meer vanuit de verzelfstandiginggedachte. In mei 2005 is het Plan van Aanpak voor de “Verzelfstandigingsonderzoeken Haarlem 2005” vastgesteld. Het bureau Belastingen is in dit plan opgenomen in de lijst van extern te verzelfstandigen onderdelen.

Binnen deze context is vanuit de afdelingen belastingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer een startnotie c.q. verkenningnotitie aan de beide colleges aangeboden, met daarbij een intentieverklaring. De startnotie c.q. de verkenningnotitie is op 17 mei 2005 door het college van Haarlem en op 24 mei 2005 door het college van Haarlemmermeer vastgesteld. Dit heeft geleid tot de ondertekening van de daarbij behorende intentieverklaring op 22 juli 2005 door de beide portefeuillehouders.

Gelijk met het vaststellen van de startnotitie/verkenningnotitie hebben de colleges opdracht gegeven voor het opstellen van een bestuursopdracht. In de uitwerking van de bestuursopdracht is de onderzoeksrichting en de planning van de uit te voeren deelonderzoeken opgenomen. De bestuursopdracht had tot doel om te komen tot een beslissing in januari 2006 voor het al dan niet aangaan van de samenwerking met en verzelfstandiging van de sector belastingen van Haarlemmermeer en het bureau belastingen van Haarlem.

Geconstateerd is dat een aantal deelonderzoeken afhankelijk zijn van strategische keuzen die de gemeenteraad zal moeten maken. Hierdoor is thans gekozen om voorliggend basisdocument ter besluitvorming aan te bieden. Het basisdocument zal zich in die zin beperken tot de hoofdlijnen waarop thans strategische besluitvorming plaats kan en moet vinden. Deze strategische besluitvorming geeft richting en stelt randvoorwaarden aan de nadere detailuitwerking in het vervolgtraject.

1.2 Indeling Basisdocument

Dit basisdocument is een weergave op hoofdlijnen. De diverse onderwerpen die in dit document aan de orde komen zijn uitgebreid uitgewerkt en nader toegelicht in de bij dit document behorende bijlage. Het basisdocument geeft de richting aan waarin de samenwerking en verzelfstandiging van de gemeentelijke belastingen zich zal ontwikkelen. In een reorganisatie- en implementatieplan zullen de details worden uitgewerkt.

Bij de totstandkoming van dit Basisdocument hebben de afdelingsmanagers en teamleiders van Haarlem en Haarlemmermeer bijgestaan door deskundigen van de beide gemeenten op o.m. financiën en personeelszaken alsmede een aantal extern deskundigen geadviseerd. Daarnaast is gecombineerd overleg geweest met delegaties van beide ondernemingsraden.

1.3 Overall-Conclusie.

De overallconclusie is dat samenwerking en externe verzelfstandiging mogelijk, verantwoord en profijtelijk is. Profijtelijk voor zowel de beide gemeenten als voor de potentiële klanten van een nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de samenwerking en externe verzelfstandiging moet doorgaan in de vorm van een op te richten overheids-NV. In een dergelijke rechtsvorm is het mogelijk om te voldoen aan de wensen van beide gemeentebesturen om uitvoerende werkzaamheden op afstand te plaatsen, bezuinigingen in de vorm van efficiencyverbetering te realiseren en tevens hierdoor de dienstverlening te verbeteren.

2. Visie

De samenwerking en verzelfstandiging van beide afdelingen belastingen is gebaseerd op een visie die wordt bepaald door zowel interne als externe ontwikkelingen.

2.1 Algemene ontwikkelingen gemeentelijke belastingen.

Het gemeentelijk belastinggebied bevindt zich momenteel volop in de (landelijke) politieke spotlights. Zaken als afschaffing van de OZB-gebruikersbelasting voor woningen, maximering van tarieven, samenvoeging diverse “kleine” belastingen en een mogelijke brede rioolbelasting zijn slechts enkele zaken waarop op korte en middellange termijn besluitvorming over kan worden verwacht.

Daarnaast is ook de uitvoering van de Wet Waardering onroerende zaken (hierna: Wet WOZ) aan grote veranderingen onderhevig. Zo zal er naar verwachting vanaf 2007 worden overgegaan op een jaarlijkse herwaardering waarbij het modelmatig waarderen een belangrijke rol zal gaan spelen. De afnemers van WOZ-gegevens (waterschappen, de Belastingdienst en het CBS) zullen in toenemende mate een kritische opstelling innemen ten aanzien van de kwaliteit en de daarbij behorende tijdigheid van de geleverde gegevens.

Geconstateerd is dat de externe ontwikkelingen door de afzonderlijke afdelingen in de nabije toekomst nauwelijks nog het hoofd te bieden zijn zonder dat daarvoor omvangrijke investeringen moeten worden gepleegd.

Samenwerking en de daarbij behorende schaalvergroting maken het mogelijk om deze ontwikkelingen te kunnen volgen. Daarnaast wordt het mogelijk om met meer rendement investeringen te plegen op met name het gebied van ICT-toepassingen.

2.2 Dienstverlening.

Haarlem en Haarlemmermeer zien zichzelf op de eerste plaats als dienstverlenende organisaties. Dit betekent dat verbetering en innovatie primair ten goede moeten komen aan die dienstverlening. De klant is immers de afgelopen jaren hogere eisen gaan stellen aan de prestaties van gemeenten. Eisen op het gebied van klantvriendelijkheid, maatwerk, snelheid en bereikbaarheid. De klant wil het liefst geholpen worden op een moment dat hem of haar het beste uitkomt, zo dicht mogelijk bij huis, met zo weinig mogelijk bureaucratische rompslomp en met een snelle, klantvriendelijke service.

Zowel Haarlem als Haarlemmermeer heeft daarop gereageerd door in haar eigen organisatie, en functioneren, óók ten aanzien van de gemeentelijke belastingheffing, de klant centraal te stellen. Haarlem en Haarlemmermeer hebben de ambitie om het niveau van dienstverlening te verbeteren. Óók bij krimpende budgetten die vanuit de rijksoverheid worden bepaald. Maximaal efficiënt en effectief werken is dan ook een noodzaak. Maar ook efficiency kent zijn grenzen. Er komt een moment waarop de wal het schip keert, en het niet langer mogelijk is uitvoeringskosten te verlagen door op eigen kracht efficiënter te werken. Binnen de bestaande budgetten kan vermindering van de financiële armslag dan nog uitsluitend worden opgevangen door tariefsverhogingen. Haarlem en Haarlemmermeer willen koste wat het kost voorkomen dat die situatie ontstaat.

Daar komt bij dat door de ontwikkelingen op het gebied van zowel de gemeentelijke belastingen als ook die op het gebied van geautomatiseerde waardebepaling en elektronische dienstverlening en de kritische instelling van de burger, ook de aard van het werk zelf zal veranderen.

Vanwege de omvang van beide afdelingen belastingen is het nettorendement van verdere investering in specialisatie en verdere ICT-toepassingen voor Haarlem en Haarlemmermeer op dit moment simpelweg te klein, en het risico te groot. Samenwerking verkleint dat risico fors zodat de continuïteit van de uitvoeringswerkzaamheden voor de klant mogelijk zal blijven en zelfs kan worden verbeterd.

Haarlem en Haarlemmermeer hebben ieder voor zich en gezamenlijk geconstateerd dat het uitvoerende karakter van de werkzaamheden op het gebied van uitvoering van de Wet WOZ en de heffing en invordering van belastingen zich prima leent voor verdergaande geautomatiseerde uitvoering. Nòg efficiënter werken en tegelijkertijd de dienstverlening verder verbeteren is niet denkbaar zonder omvangrijke investeringen in de ICT, die in het huidige tijdsgewricht niet mogelijk zijn zonder dat elders wordt bezuinigd dan wel (te grote) tariefsverhogingen worden doorgevoerd.

De wens de gemeentelijke dienstverlening over de gehele linie op peil te houden en te verbeteren, dwingt in die situatie tot bezinning op de meest adequate wijze waarop dergelijke investeringen kunnen worden gerealiseerd. Schaalvergroting, met name op het gebied van uitvoerende werkzaamheden, is daarbij een bruikbaar middel.

2.3 Kansen en ambities.

In de verkenningsfase is geconstateerd dat samenwerking tussen twee gemeenten van vergelijkbare omvang een goede basis vormt om als gelijkwaardige partner de samenwerking aan te gaan. Samenwerking biedt bovendien ruimte om méér klanten te bedienen dan alleen Haarlem en Haarlemmermeer. De verkenningsfase heeft reeds aangetoond dat er brede belangstelling bestaat van gemeenten in de regio voor een nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie. Daarnaast heeft het Hoogheemraadschap van Rijnland ook concrete belangstelling getoond. Rijnland heeft aangegeven mogelijkheden te onderzoeken om de uitvoering van alle waterschapsheffingen bij de nieuw te vormen organisatie onder te brengen.

Het is duidelijk dat bij samenwerking en vervolgens uitbreiding efficiencywinst te behalen valt. Efficiency betekent: hetzelfde doen met minder mensen, of meer doen met hetzelfde aantal mensen. Goedkoper werken. Het geldt dat je daarmee uitspaart, kan als bezuiniging worden ingezet. Daarnaast heeft de nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie ook de potentie om te groeien en vergelijkbare werkzaamheden uit te voeren voor andere gemeenten, waterschappen en op termijn ook factureringswerkzaamheden voor nutsbedrijven. Het feit dat de diverse werkzaamheden ook daadwerkelijk binnen één totale database kunnen worden verricht heeft tevens tot gevolg dat zonder al te grote investeringen meer werkzaamheden kunnen worden verricht. Dergelijke mogelijkheden tot schaalvergroting hebben directe positieve gevolgen voor de aandeelhouders/deelnemers. Naast de hiervoor genoemde bedrijfseconomische motieven zal de samenwerking en verzelfstandiging ook leiden tot een verbeterde dienstverlening, zoals bijvoorbeeld sneller en vollediger aanslagoplegging, kortere doorlooptijden van afhandeling bezwaarschriften en kennisspecialisatie op het formele belastingrecht en ICT.

2.4 Kernwaarden nieuwe organisatie.

Met de samenwerking en verzelfstandiging beogen Haarlem en Haarlemmermeer dus de realisatie van een aantal specifieke doelen. Deze doelen laten zich samenvatten in de volgende 'kernwaarden' van de samenwerking en verzelfstandiging, die tot uitdrukking gaan komen in de oprichting van een de nieuwe uitvoeringsorganisatie. De kernwaarden zijn:

Klantgericht, Innovatief, Efficiënt en effectief, Resultaatgericht, Gericht op uitbreiding/groei van de onderneming.

Deze 'kernwaarden' (nader uitgewerkt in de bijlage) van de nieuwe organisatie vormen de leidraad voor het dienstverleningsconcept, de inrichting van de organisatie, de werkprocessen, het personeels- en financieel beleid. In de volgende hoofdstukken worden deze onderwerpen nader uitgewerkt.

2.5 Conclusie Hoofdstuk 2.

Concluderend kan worden gesteld dat de nieuw op te zetten organisatie de visie, ambitie en de potentie heeft om efficiënter, effectiever en meer klantgericht te opereren. Daarnaast kan worden gesteld dat het uitvoerende karakter van de werkzaamheden impliceert dat de voordelen zullen ontstaan door schaalvergroting en de daarbij behorende mogelijkheden tot verdergaande geautomatiseerde dienstverlening en uitvoering van de werkzaamheden. Voorts kan al worden geconcludeerd dat de nieuw op te zetten uitvoeringsorganisatie concrete mogelijkheden heeft om in de nabije toekomst te groeien door uitbreiding van de dienstverlening aan derden.

3. Dienstverleningsconcept: wat gaat de “Regionale Belastingdienst” doen?

In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de “Regionale Belastingdienst” gaat doen, voor wie, en hoe ze dat wil gaan doen. Dit alles met inachtneming van de visie zoals die is verwoord in hoofdstuk 2.

Het primaire doel van de nieuwe organisatie is:

De volledige uitvoering van de heffing en de invordering van gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ voor de deelnemende gemeenten.

In de bijlage is in een overzicht weergegeven welke uitvoeringsactiviteiten voor welke belastingen worden verricht door de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

3.1 De Klanten.

Vanuit de optiek van de gemeentelijke belastingen zijn de volgende klanten te definiëren:

belastingplichtige burgers en bedrijven in Haarlem en Haarlemmermeer;

de Rijksbelastingdienst;

het waterschap;

het Centraal Bureau voor de Statistiek;

de Waarderingskamer

de Gemeente (Algemene Uitkering)

De dienstverlening aan deze klanten is gebaseerd op de in bijlage weergegeven wetten en regelingen.

Vanuit de optiek van de nieuwe uitvoeringsorganisatie wordt de klant gedefinieerd als:

De deelnemende gemeente of organisatie waarmee een dienstverleningsovereenkomst is gesloten

3.2 De Werkprocessen.

De werkprocessen voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie zullen worden beschreven en bewaakt vanuit het perspectief van het resultaat (i.c. alleen dingen doen die tot iets leiden). Uiteraard zijn de werkprocessen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving en die welke zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst leidend voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Hoofdstuk 5 zal nader ingaan op de uitgangspunten bij de beschrijving van de werkprocessen.

3.3 Borging dienstverlening (publieksfunctie).

Voor beide gemeenten is het van belang dat de dienstverlening voor de belastingplichtige burgers en bedrijven gewaarborgd blijft.

In dit kader is er ook bediscussieerd op welke wijze omgegaan moet worden met publieks- en loketfuncties.

In dit kader is overigens geconstateerd dat het aantal fysieke klantcontacten de afgelopen jaren sterk is afgenomen.

Dit houdt overigens geenszins in dat een (beperkte) loketfunctie in beide gemeentehuizen zal worden opgeheven. Binnen beide publieksdiensten kan zorg gedragen worden voor een eerstelijns opvang voor algemene vragen over en betalingen van gemeentelijke belastingen. De nieuwe organisatie faciliteert de publieksfunctie bij de gemeente in de vorm van kennisoverdracht, training en opleiding. Hiermee is een eerstelijns opvang zowel fysiek als kwalitatief gewaarborgd. De nieuwe organisatie wordt verantwoordelijk gemaakt voor een kwalitatief hoogstaande tweedelijns opvang.

In de bijlage is een overzicht opgesteld met de kenmerken waaraan de dienstverlening door de nieuwe organisatie minimaal moet voldoen. Deze kenmerken zullen, tezamen met de afzonderlijke eisen en

wensen die de gemeentelijke organisaties stellen, nadrukkelijk in de nader te sluiten dienstverlenings-overeenkomst worden verwerkt.

3.8 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 3 .

Geconcludeerd kan worden dat op basis van het in dit hoofdstuk beschreven dienstverleningsconcept, met name in de combinatie tussen de kenmerken van de nieuwe organisatie, de wettelijke bepalingen en een af te sluiten dienstverleningsovereenkomst, de dienstverlening op een adequate manier wordt geregeld en geborgd. Tevens vormt dit een waarborg voor het realiseren van het primaire doel van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

4. Organisatievorm en bestuurlijke inbedding.

In dit hoofdstuk wordt de organisatorische inrichting van de Regionale Belastingdienst beschreven.

4.1 Analyse organisatiemodellen en voorkeursvariant

In de oriënteringsfase zijn drie vormen van samenwerking onderzocht:

1. De dienstverleningsovereenkomst (DVO);
2. De gemeenschappelijke regeling (WGR);
3. Uitbesteding aan een op te richten marktpartij (Externe verzelfstandiging).

In Hoofdstuk 4 van de bijlage treft u een uitgebreide analyse aan van de hiervoor genoemde samenwerkingsvormen.

Op grond van deze analyse kan worden geconcludeerd dat een samenwerking op grond van een DVO of op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen onvoldoende aansluit bij de wensen en voorwaarden die beide gemeentebesturen hieraan hebben gesteld.

Met name de geringe mate van invloed en de gebondenheid/afhankelijkheid van deelnemende partijen zijn bij deze vormen negatieve aspecten.

Hoewel het uitvoerende karakter van de werkzaamheden met zich meebrengt dat deze weliswaar in de hiervoor genoemde samenwerkingsvormen is onder te brengen is de verwachting dat er nagenoeg geen positieve effecten ontstaan op het gebied van efficiency, effectiviteit en dienstverlening.

	Op te richten marktpartij		
	Privaatrechtelijke overeenkomst	Privaatrechtelijke rechtspersoon BV/NV	Privaatrechtelijke rechtspersoon Stichting
Rol gemeentebestuur	+	+	-
Toe- en uittreding	+	0	-
Invloed beleid	+	+/+	0
Afhankelijkheid deelnemers	-	+	0
Invloed uitvoering	+	-	-
Schaalgrootte	0	+/+	-
Dienstverlening	+	+	-
Juridische risico's	0	+	-/-
Marktwerving	+	+/+	-
groeimogelijkheden	0	+/+	-
Efficiency/effectiviteit	+	+/+	-

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de keuze voor de samenwerking in de vorm van een op te richten overheids-NV het meest aansluit op de uitgangspunten en doelstellingen die het gemeentebestuur heeft gesteld. De keuze voor een "overheids-NV" wordt met name bepaald doordat met daadwerkelijke overheidsgegevens (belastinggegevens en GBA) wordt gewerkt en de aandeelhouders overheden zijn. Uitsluitend een overheids-NV mag gebruik maken van de hiervoor genoemde gegevens.

Daarnaast bestaat er duidelijk onderscheid tussen de (momenten) van sturing van een publiekrechtelijke rechtspersoon en een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Privaatrechtelijke rechtspersonen kenmerken zich in het algemeen door sturing op inkomsten. Publiekrechtelijke rechtspersonen daarentegen zijn uitgavengestuurd. Dit onderscheid vertaalt zich met name in de sturingmomenten die de deelnemende gemeenten hebben. Zo zal dit bij een privaatrechtelijke rechtspersoon veelal vooraf plaatsvinden bij de prijsbepaling. Hiertoe kan door middel van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst gedetailleerd worden bepaald welke werkzaamheden met een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau worden verricht (prestatie, resultaat, outputgerecht) en tegen welke prijs. Het uitgangspunt hierbij vormt de wens van de markt. Bij publiekrechtelijke rechtspersonen vindt controle veelal achteraf plaats op basis van de toetsing op het budgetbeheer en minder op (de kwaliteit van) de bereikte prestaties. De efficiency en effectiviteit van de inzet van het toegekende budget wordt vaak minder belangrijk gevonden dan het feit of men binnen een budget is gebleven. Gelet op de hiervoor in deze notitie gestelde ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening als ook het uitvoerende karakter van de werkzaamheden kan concluderend dan ook worden gesteld dat een privaatrechtelijke rechtsvorm (NV) de meest geëigende vorm is.

Voor het oprichten en/of deelnemen in een privaatrechtelijke onderneming is goedkeuring van GS vereist. Met de provincie heeft reeds vooroverleg plaatsgevonden. De vaststelling van dit basisdocument en de bijlage zal na besluitvorming de basis vormen voor het verzoek van goedkeuring.

4.2. Rol en bevoegdheden gemeentebestuur.

Bij de analyse van de diverse samenwerkingsvormen is tevens nadrukkelijk aandacht besteed aan de rol en bevoegdheden van het gemeentebestuur.

Vaststaat dat het gemeentebestuur (i.c. het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad) bevoegd is ten aanzien van de keuze van de samenwerkingsvorm alsmede de rechtsvorm die daarvoor het meest geëigend wordt geacht.

Ongeacht deze keuzes heeft de gemeente een drietal rollen en daarmee ook drie wijzen van invloeditoefening:

4. De gemeente als overheid (publiekrechtelijke invloed);
5. De gemeente als participant (relatie participant/onderneming);
6. De gemeente als klant (privaatrechtelijke invloed).

De gemeente als overheid (publiekrechtelijke invloed).

De gemeente behoudt haar verantwoordelijk als overheid en kan daarvoor haar publiekrechtelijke middelen inzetten. Dit impliceert dat de gemeente verantwoordelijk is en blijft voor de wijze waarop aan het belastingbeleid invulling wordt gegeven. De gemeente zal zich in het algemeen beperken tot het strategisch beleid, kaderstelling en tariefstelling. Het uitvoeringsbeleid zal aan de toekomstige organisatie worden overgelaten.

Wettelijke bevoegdheden.

Een groot deel van de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college zijn wettelijk vastgelegd. Uit deze wettelijke bevoegdheden vloeit in een aantal gevallen rechtstreeks de rol(verdeling) van het orgaan voort.

Vaststaat dat de bij de wet geregelde bevoegdheden van de gemeenteraad op het gebied van de belastingverordeningen en vaststellen van tarieven onveranderd blijven (artikel 216 Gemeentewet). Daarnaast is en blijft het college van B&W verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van de Wet WOZ (artikel 1, lid 2 Wet Waardering onroerende zaken).

Geconcludeerd kan worden dat er ten aanzien van de wettelijke bevoegdheden geen enkele wijziging optreedt indien besloten wordt tot samenwerking en verzelfstandiging van belastingen in welke samenwerkings- of rechtsvorm dan ook.

Beleidsbevoegdheden.

Hetzelfde geldt feitelijk voor beleidsmatige aspecten op het gebied van belastingen. Hierbij zij aangetekend dat beleidsruimte op het gebied van gemeentelijke belastingen uitermate gering is. Een groot deel van de uitvoeringsaspecten van de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen is vastgelegd in de formele regelgeving. Als uitgangspunt voor de samenwerking en verzelfstandiging wordt genomen het huidige beleid op het gebied van de heffing en de invordering zoals dat thans door

de gemeenteraad is vastgesteld. Daarnaast zal de nieuw op te richten uitvoeringsorganisatie uiteraard de uit gewijzigde wet- en regelgeving voortvloeiende uitvoeringsregels direct moeten vertalen in haar bedrijfsvoering. Beleidswijzigingen die voortvloeien uit gemeentelijk beleid kunnen door middel van opdrachtverstrekking aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie worden opgelegd.

Gemeente als participant (relatie participant/onderneming).

De bestuurlijke invloed van de gemeente zal vorm krijgen in de relatie participant-onderneming. In het geval van de keuze voor een private samenwerkingsvorm in de vorm van overheids-NV heeft het gemeentebestuur uitgebreide privaatrechtelijke en vermogensrechtelijke vormen van invloed, zeggenschap en controle. Immers de deelnemende gemeente heeft in beide rechtsvormen als participant zeggenschap in de vorm van het aandeelhouderschap en tevens als vertegenwoordiger in de raad van commissarissen.

Gemeente als klant (privaatrechtelijke invloed).

De toetsing en sturing van de feitelijke uitvoering door de toekomstige organisatie zal verlopen via een tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisatie af te sluiten (dienstverlenings)contract.

In het dienstverleningscontract zal in kwalitatief en kwantitatief opzicht worden vastgelegd welke diensten de organisatie voor de gemeente zal verrichten, onder welke voorwaarden, gedurende welke periode en tegen welke tarieven.

Tevens zal in een dergelijk contract de geldigheidsduur geregeld zijn waarmee het mogelijk is voor de gemeente om de gemaakte afspraken periodiek te toetsen en waar nodig bij te sturen dan wel te herzien.

4.6 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 4.

Gelet op het bovenstaande kan met het verzelfstandigen van de belastingwerkzaamheden in een daartoe op te richten Naamloze Vennootschap invulling gegeven worden aan de visie, de verhoging van efficiency, de verbetering van de dienstverlening, het ambitieniveau en de groeistrategie. Tevens wordt hiermee voldaan aan de doelstelling van beide gemeenten om uitvoeringswerkzaamheden meer op afstand te zetten en zich meer te richten op de kerntaken (strategisch beleid) van de gemeenten.

Deze doelstellingen kunnen ingeval van de keuze voor een privaatrechtelijke rechtspersoon beter worden gerealiseerd dan in het geval er wordt gekozen voor een samenwerking op basis van de Wgr. Voorts kan worden geconcludeerd dat de bij een keuze voor een private rechtsvorm in de vorm van een overheids-NV er voldoende waarborgen zijn door middel van het publiekrecht, het privaatrecht en het vermogensrecht ten aanzien van de invloed die het gemeentebestuur op een dergelijke organisatievorm kan uitoefenen.

Een uitgebreide weergave van de rol en bevoegdheden van het gemeentebestuur treft u aan in de bijlage onder Hoofdstuk 4.

5. Inrichting werkprocessen en organisatie

In dit hoofdstuk worden de (werk)processen beschreven zoals die, op basis van het dienstverleningsconcept (zie paragraaf 3) in de nieuwe organisatie worden uitgevoerd. Een logische rangschikking van deze processen op grond van inhoudelijke samenhang leidt tot een voorstel voor de organisatorische inrichting van de NV.

5.1 Ontwerpcriteria werkprocessen.

In de bijlage zijn de ontwerpcriteria waaraan de werkprocessen van de NV zullen voldoen uitgewerkt. Deze ontwerpcriteria vormen een uitwerking van de 'kernwaarden' van de nieuwe organisatie die zijn gepresenteerd in Hoofdstuk 2, en daarnaast van het dienstverleningsconcept dat is uitgewerkt in Hoofdstuk 3. Binnen dat kader stelt het management is samenspraak met de kwartiermaker van de NV in de loop van 2006 een inrichtings- en bedrijfsplan op.

5.2 Interne organisatie

De interne organisatie van de NV zal uitgewerkt worden in een bedrijfsplan, doch er kan al het een en ander gezegd worden over de nieuwe NV.

Het takenpakket en de rechtsvorm die in hoofdstuk 3 en 4 wordt beschreven, impliceert dat de zij rechtstreeks verantwoordelijk is voor ICT, huisvesting, accountantscontroles en P&O. De rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de overige taken en activiteiten houdt overigens in, dat al deze taken door medewerkers van de NV worden uitgevoerd. In de bijlage onder Hoofdstuk 5 treft u een overzicht aan van de taken en activiteiten die de NV verricht. Tevens is daarbij een organigram opgesteld.

5.3 Projectorganisatie

De nadere uitwerking van de deelonderzoeken zal in de vorm van een projectorganisatie worden uitgevoerd. In dit kader zal een ambtelijke en een bestuurlijke stuurgroep worden ingericht. De bestuurlijke stuurgroep heeft als eerste taak na de Go/No-go-beslissing het aanstellen van een kwartiermaker. De kwartiermaker zal in samenwerking met de twee huidige hoofden belastingen alle voorbereidingen treffen ten behoeve van de oprichting van de NV. De bestuurlijke stuurgroep zal in dit kader op strategisch en politiek niveau opereren. Hierbij stelt zij kaders en randvoorwaarden vast waarbinnen de projectorganisatie moet blijven bij de uitwerking van de diverse deelonderzoeken.

5.4 Act-as-situatie.

Na de Go/No-go-beslissing is het van belang om de medewerkers zo snel mogelijk te laten wennen aan een toekomstige veranderde situatie. Eén van de manieren om dat te bereiken kan zijn het informeel laten samenvloeien van beide afdelingen onder gezamenlijk management. De indeling kan geschieden op basis van de huidige functionele indeling. De medewerkers zullen formeel nog in dienst zijn bij hun "eigen" gemeente maar de feitelijke aansturing vindt centraal plaats. Op deze manier kunnen werkprocessen op elkaar worden afgestemd en uitgangspunten op het gebied van de uitvoering gezamenlijk worden bepaald. Daarnaast kan reeds worden gestart met het eenduidig toewerken naar de gewenste cultuur in de nieuwe organisatie.

De kwartiermaker vervult hierbij de rol van procesbegeleider totdat de nieuwe directie is benoemd.

5.5 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 5.

Geconcludeerd kan worden dat de ontwerpcriteria voor de werkprocessen een goede borging vormen voor de kwaliteit van de dienstverlening zoals die in hoofdstuk 3 is beschreven. Daarnaast sluit de interne organisatie van de nieuwe NV hierbij eveneens goed aan. Door toepassing van de act-as-situatie ontstaat de mogelijkheid om enerzijds de nieuwe organisatie adequaat in te richten en voor te bereiden en anderzijds biedt dit een goede start voor de integratie van de medewerkers en de nieuwe bedrijfscultuur.

6. Personeel

6.1 Kwantitatieve en kwalitatieve kaders personeel

In kwantitatieve zin is het uitgangspunt dat de medewerkers van de sector Belastingen van Haarlemmermeer en die van het Bureau belastingen van de gemeente Haarlem overgaan naar de Regionale Belastingdienst NV/BV volgens het principe "mens volgt werk". Een tweede uitgangspunt is dat er geen gedwongen ontslagen plaats zullen vinden.

Op basis van de over te dragen taken en werkzaamheden (zie hiervoor Hoofdstuk 3) wordt de formatie van de nieuwe organisatie ingeschat op ca. 64 fte (inclusief de nog aan te stellen directeur).

Onderstaande tabel bevat een inschatting van de formatieomvang van de NV. De cijfers in de kolom 2005 zijn gebaseerd op hetgeen in de afzonderlijke begrotingen van beide gemeenten aan formatie is opgenomen. De kolom 2007 is de inschatting van de formatie in 2007 van de nieuwe NV inclusief de daarbij behorende PIOFCHA-taken (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Communicatie, Huisvesting en Automatisering). De kolom 2007 bevat de genormeerde formatie bij voortzetting van huidige kwalitatief hoogwaardige uitvoeringsniveau in beide gemeenten. Daarbij is uitgegaan van het takenpakket zoals dat in hoofdstuk 3 is beschreven en de organisatiestructuur zoals deze in hoofdstuk 5

indicatief is beschreven. Als gedurende de implementatieperiode wijzigingen optreden in dit takenpakket heeft dit uiteraard ook gevolgen voor de benodigde formatie.

	Haarlem Begr. 2005	H'meer Begr. 2005	NV 2007
Management	2	5	6
Ondersteuning	3	5,64	12
Uitvoering	25,39	17,22	41,61
Vacatures	5,13	3,14	4,39
Overhead uitvoering			
Gemeentelijke belastingen			
Totaal Belastingdienst	35,52	31	64

Voor zowel Haarlem als Haarlemmermeer geldt dat er voor inhuur van tijdelijk personeel een bedrag in de begroting is opgenomen dat niet in het aantal fte tot uitdrukking komt. Hierdoor lijkt de thans geraamde personele besparing van 2,5 fte niet groot. De verwachting is echter dat de besparing op middellange termijn voornamelijk gevonden kan worden op de inhuur van extern personeel. Uiteraard dient zich een totaal andere personeelsformatie aan op het moment dat de dienstverlening wordt uitgebreid door aansluiting van een waterschap of andere gemeenten. In dit stadium is daarover echter nog geen prognose te geven.

Een nadere uitwerking van de kwalitatieve kaders treft u aan in de bijlage onder Hoofdstuk 6.

6.2 Management.

De kwaliteitsdoelstellingen die de nieuwe organisatie zich oplegt heeft ook directe gevolgen voor de gewenste kwaliteit die gesteld wordt aan (lijn)management. De afspraken hierover tussen gemeente en bonden zijn in Haarlemmermeer en Haarlem verschillend. In Haarlemmermeer zijn in breder verband van de reorganisatie van de totale organisatie afspraken gemaakt omtrent het toepassen van een sollicitatieprocedure. In Haarlem geldt de leidraad bij reorganisaties, waarbij op basis van een belangstellingsregistratie van huidige medewerkers wordt gezien of (proef-)plaatsing mogelijk en wenselijk is. Zo niet, dan worden zowel voor de betreffende medewerker als de functie naar andere mogelijkheden gekeken.

In overleg tussen de betrokken partijen in Haarlemmermeer en Haarlem zullen afspraken worden gemaakt over de te volgen procedure, waarbij het streven is om te komen tot gelijkwaardige procedures.

Daarnaast zullen de huidige hoofden belastingen tot aan de aanstelling van de nieuwe directie in samenwerking met de kwartiermaker de leiding vormen van de samengevoegde afdelingen.

De procedure voor de aanstelling van de nieuwe directie zal worden geleid door de bestuurlijke stuurgroep en start in augustus 2006.

6.3 Medezeggenschap en rol OR.

Tijdens het traject tot aan de Go/No-go-beslissing is het personeel in bijzijn van vertegenwoordigers van de OR geïnformeerd over de voortgang, stand van zaken en de voorgestelde besluiten.

De ondernemingsraden van Haarlem en Haarlemmermeer zullen voor dit traject een gezamenlijke advisering verzorgen. Dit basisdocument is ter advisering aan de OR aangeboden.

Voorgesteld wordt voorts om ter voorbereiding van de nieuw op te richten NV om een tijdelijke OR samen te stellen (uit het personeel van beide afdelingen belastingen) die de kwartiermaker en beide afdelingshoofden zullen begeleiden en adviseren naar de oprichting van de NV.

6.4 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 6.

Geconcludeerd kan worden dat het gehanteerde principe "mens volgt werk" in relatie tot het voorlopige formatieplan van de nieuwe organisatie ertoe leidt dat alle huidige medewerkers van beide afdelingen belastingen kunnen worden ondergebracht in de nieuwe NV. Voor het lijnmanagement zullen nadere afspraken worden gemaakt over de te volgen procedure, die recht doet aan rechten en plichten van werknemers en werkgevers. Voorts kan worden geconcludeerd dat de medezeggenschap zowel in het voortraject als de toekomstige situatie is gewaarborgd.

7. Financiën

In dit hoofdstuk wordt vanuit de huidige begrotingen van de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer een begroting op hoofdlijnen voor het jaar 2007 gepresenteerd. Ten opzichte van deze begroting 2007 zullen vervolgens een aantal structurele besparingsmogelijkheden worden aangegeven. Tot slot van dit hoofdstuk zal nog aandacht worden besteed aan hoe om te gaan met ontvlechtingskosten en aan een specificatie van het voorbereidingskrediet.

7.1 Begroting 2007

Het opstellen van de begroting 2007 kan niet geschieden door eenvoudig de huidige begrotingen op te tellen en aan te passen voor de jaarschijf 2007. Er dient namelijk rekening gehouden te worden met het niet opnemen van incidentele budgetten uit voorgaande jaren (bijvoorbeeld overheveling van budget voor de afronding van het derde WOZ-tijdvak) en er dient rekening gehouden te worden met nieuwe feiten, zoals bijvoorbeeld de kapitaallasten en onderhoudslasten terzake van het aanschaffen van een nieuw belastingpakket door beide gemeenten en tenslotte ook met zaken als het achterblijven van beleidscapaciteit bij beide gemeenten.

Bij het opstellen van de begroting is getracht zoveel mogelijk posten op eenzelfde noemer te krijgen. De bedragen zijn afgerond in 0,1 miljoen euro's.

Huidige begrotingen geabstraheerd van incidentele effecten

	Haarlem	Haarlemmermeer	totaal
Bedrijfsvoering (vnl personeelslasten)	1,5	1,5	3,0
Overige goederen en diensten	0,1	0,1	0,2
Uitvoering wet WOZ	0,9	1,4	2,3
Aandeel indirecte kosten	0,2	0,8	1,0
Totaal	2,7	3,8	6,5

De kosten van bedrijfsvoering zijn voor beide gemeenten nagenoeg gelijk (1,5 miljoen). Onder Uitvoering wet WOZ zijn alle kosten opgeteld die verbonden zijn aan de waardering onroerende zaken (o.a. inhuur taxatiecapaciteit, drukwerk, automatiseringskosten, etc.). De gemeente Haarlemmermeer heeft een extra krediet verstrekt voor uitvoering van de wet WOZ. De hogere kosten bij de gemeente Haarlemmermeer worden voornamelijk veroorzaakt door het feit dat het bestand van Haarlemmermeer relatief veel niet-woningen bevat (grote bedrijven en bedrijfscomplexen, Schiphol). Daarnaast is er in Haarlemmermeer sprake van grootschalige nieuwbouw (Vinex-locaties). Dit vraagt extra taxatie-capaciteit en levert daarnaast ook een extra (veelal complexere)bezwarenstroom op. De gemeente Haarlem zit wat dat betreft in een beheersituatie met een relatief constant objectenbestand. Het aandeel indirecte kosten betreft kosten die worden doorbelast vanuit de interne ondersteuning (huisvesting, kantoorautomatisering, middelenfuncties en eigen dienstoverhead). Bij de gemeente Haarlemmermeer worden al deze kosten doorbelast. Bij de gemeente Haarlem wordt er door afdelingen ook zelf geïnvesteerd in zaken als meubilair e.d. en zijn deze kosten derhalve door de eigen afdelingen meer beïnvloedbaar. Daarnaast blijven de kosten van overhead huisvesting bij de gemeente Haarlem achter in de gemeentebegroting en worden ze niet betrokken bij de begroting van de afdeling belastingen.

Vertaling van de huidige gecombineerde begroting naar een nieuwe samengestelde begroting 2007

	huidig	effecten	totaal
Personeelslasten	3,0		
- achterblijvende formatie (beleidscap)		-/- 0,4	2,6
Overige goederen en diensten	0,2		0,2

Uitvoering wet WOZ	2,3		
- kapitaalslasten + onderhoud nieuwe belastingpakketen (5 jr/5%)		+ 0,4	2,7
Aandeel indirecte kosten	1,0		
- niet meer doorbelasten sector/dienstoverhead		-/- 0,3	0,7
Totaal	6,5	- 0,3	6,2

7.2 Direct structurele effecten bij samenvoeging

	2007	effect	totaal
Personeelslasten	2,6		
- dubbelfuncties (management, applicatiebeheer)		-/- 0,5	
- invoer functie bedrijfsbureau		+ 0,2	2,3
Overige goederen en diensten	0,2		0,2
Uitvoering wet WOZ	2,7		
- gezamenlijk onderhoudscontract/licentie automatisering		-/- 0,1	
- efficiency winst inhuur taxatiecapaciteit		-/- 0,2	
- efficiency op inkoop		-/- 0,2	
- bundeling expertise WOZ		-/- 0,1	
			2,1
Aandeel indirecte kosten	0,7		0,7
Totaal	6,2	-0,9	5,3

Bij samenvoeging van beide afdelingen belastingen kan bij eerste aanname al 0,9 miljoen euro bespaard worden ten opzichte van de huidige begrotingen. Puur door bundeling van kwaliteiten, dubbelfuncties en efficiencyresultaten op de markt. Uiteraard is het de vraag of dit direct valt te realiseren. Met name de daadwerkelijke personele besparingen kunnen in eerste instantie als gevolg van het in Hoofdstuk 6 vermelde principe “mens volgt werk”, niet gelijk bij de start van de nieuwe organisatie worden bereikt. Voorgesteld wordt om taakstellend deze besparing (0,3 mln.) te realiseren in een periode van drie tot vijf jaar conform de cyclus voor de overige inverdieneffecten. Opgemerkt moet worden dat deze los gezien moeten worden van mogelijke ontvlechtingskosten.

Bij aanname van de direct structurele effecten gaan beide gemeenten derhalve bij de start van de samenwerking ieder 450.000 euro minder betalen aan het onderdeel belastingen.

7.3 Structurele effecten op langere termijn.

Onderzocht is welke mogelijkheden er bestaan om met name op het gebied van de uitvoering van de wet WOZ, op termijn meer besparingen te realiseren. Op moment dat er naar jaarlijks waarden en met name ook naar volledige invoering van modelmatig waarden wordt overgegaan dan wordt er door experts die op de markt actief zijn een vermindering van capaciteit geprognosticeerd van ongeveer 50% op specifieke WOZ-activiteiten. Voor de begroting van de samenwerkende gemeenten zou dit effect al gauw op een bedrag van 0,5 tot 0,7 miljoen euro.

De besparingen uiten zich voor het grootste deel doordat veel minder gebruik gemaakt gaat worden van externe inhuur (voornamelijk taxatiecapaciteit). Voor de uitvoering van de wet WOZ maken beide gemeenten in de huidige situatie veel gebruik van inhuur van taxatiecapaciteit en externe ondersteuning bij de afdoening van bezwaarschriften. Door bundeling van formatie en expertise wordt het mogelijk om dat veel meer met het eigen personeel uit te voeren.

7.4 Ontvlechtingskosten.

Het is heel moeilijk om exact aan te geven wat de ontvlechtingskosten zijn. Op gebied van uitvoering sociaal plan, maar ook huisvestingsproblematiek, samenvoeging van bestanden etc is dat nog niet direct aan te geven. Voorgesteld wordt om de ontvlechtingskosten vanuit de besparingen te financieren.

7.5 Bedrijfsreserve.

Teneinde niet voor elke tegenvaller bij de gemeenten te moeten aankloppen zou je het bedrijf kunnen toestaan om een bedrijfsreserve op te bouwen. Deze reserve zou moeten worden begrensd tot een maximum en is puur bedoeld om onverwachte en autonome tegenvallers in de begroting op te kunnen vangen. Een bedrag van 10% van het volume van de begroting als stelregel hanterend zou dat kunnen leiden tot het toestaan van een bedrijfsreserve van ca. 0,5 miljoen euro.

7.6 Voorbereidingskosten

Ten einde de samenwerking tussen de beide gemeenten voor te bereiden en verder uit te werken (kwartiermaken inclusief implementatie) is een indicatie gegeven van de kosten van voorbereiding voor de jaren 2005 en 2006 van 500.000 euro. De helft van dit bedrag is als aandeel Haarlemmermeer opgenomen in het Masterplan van de gemeente Haarlemmermeer. De specificatie van het voorbereidingskrediet ziet er als volgt uit:

- externe ondersteuning bij marktverkenning 1 ^e fase 2005	50.000
- uitwerking deelplannen 2005, 2006	100.000
- communicatie, personeelsactiviteiten 2005, 2006	50.000
- secretariaatsfunctie, budget vervanging vast personeel 2005,2006	100.000
- kosten notaris, accountant, onvoorzien etc 2006	50.000
- startkosten kwartier maken organisatie 2006 (kwartiermaker, huisvesting, werkplekinrichting etc.etc)	150.000

Totaal	500.000
---------------	----------------

Het totale bedrag is gebaseerd op de zwaarste onderzoeksvariant (oprichting overheids-NV) inclusief de voorbereiding en implementatie. Deze variant brengt met zich mee dat met name voor het bedrijfsgebonden onderzoek meer extern zal moeten worden ingehuurd aangezien daarvoor binnen de huidige organisatie geen expertise aanwezig is.

Daarnaast is in de raming voor het kwartiermaken tevens inbegrepen de kosten voor een nog aan te stellen directeur (en mogelijke plaatsvervanger) van de nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Indien de beslissing tot “Go” wordt genomen zal de op te zetten projectorganisatie in combinatie met de kwartiermaker de budgetverantwoordelijkheid moeten krijgen.

In een nader op te stellen fiscaal plan zal tevens worden bekeken in hoeverre de voorbereidingskosten op bijvoorbeeld te betalen vennootschap in mindering kan worden gebracht.

7.7 Verdeling kosten en aandeel nieuwe organisatie.

Zoals reeds eerder in deze notitie is aangegeven worden zowel Haarlem als Haarlemmermeer als volledig gelijkwaardige partners in de samenwerking aangemerkt. Op basis hiervan draagt elk van de deelnemende gemeenten naar rato van de hoogte van de aanneemsom/uitvoeringskosten in de kosten bij. Voor de aandeelverhouding in de nieuwe organisatie geldt een 50/50 verdeelsleutel. Hierbij zij aangetekend dat de aandelen worden verdeeld in aandelen met een nominale waarde en prioriteitsaandelen. Het toekennen van prioriteitsaandelen is met name van belang in het kader van de zeggenschap en daarbij behorende bevoegdheden die de gemeente als aandeelhouder krijgt in de nieuwe organisatie.

De waarde van de aandelen en de verdeling tussen de aandeelhouders zullen eerst worden berekend bij het nader opstellen van een aandeelhoudersconvenant.

7.8 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 7.

Geconcludeerd kan worden dat op basis van de voorlopige raming van de begroting 2007 dat de voorbereidingskosten, exclusief de besparing op de personeelslasten, binnen twee jaar kunnen worden terugverdiend. Door de besparing op de personeelslasten ad 0,3 mln. taakstellend te realiseren binnen een periode van drie tot vijf jaar lopen de totale structurele effecten op tot ca. 0,9 mln. Gecombineerd met de geraamde structurele effecten op langere termijn zouden de structurele effecten kunnen oplopen van variërend 1,4 mln. tot 1,6 mln. per jaar.

8. Implementatie en Planning

Na de Go/No-go-beslissing dient in snel tempo een aantal vervolgstappen te worden genomen.

De eerste stap is het aanstellen van een kwartiermaker voor de NV. Daarnaast kan invulling worden gegeven aan de invulling van de act-as-situatie zoals beschreven in hoofdstuk 5

Tevens kan het management van de samengevoegde afdelingen in samenspraak met de kwartiermaker dienen voorbereidingen treffen voor toekomstige bedrijfsvoering en implementatie van de NV.

In deze situatie zullen de achterblijvende gemeenten vanuit hun positie onderhandelaars moeten benoemen die namens de gemeenten optreden als gesprekspartner met de nog aan te stellen directie van de NV.

De Go/No-go-beslissing leidt er tevens toe dat gestart kan worden met het opzetten en inrichten van een projectorganisatie (conform de opzet genoemd in de bijlage). De projectorganisatie kan vervolgens de detailonderzoeken verrichten.

De resultaten van de deelonderzoeken moeten voor 1 augustus 2006 zijn afgerond waarna de feitelijke implementatie kan starten.

8.3 Planning op hoofdlijnen.

December 2005	voorbereidingsbesluit college
Januari 2006	besluit basisdocument gemeenteraad
Februari 2006	aanstellen kwartiermaker
Februari 2006	instellen werkgroepen/start deelonderzoeken
Januari 2006	procedure GS opstarten
Februari 2006	samensmelting beide afdelingen onder gezamenlijke leiding
Juli 2006	oplevering eindrapportage deelonderzoeken en keuze organisatie op hoofdlijnen
Augustus 2006	functiebeschrijvingen en bedrijfsplan nieuwe organisatie
Augustus 2006	start procedure benoeming directie NV
September 2006	definitief besluit over nieuwe organisatie (inclusief personeelsplan, plaatsingsplan, prestatieafspraken, implementatieplan, en de dienstverleningsovereenkomst)
Oktober 2006	benoeming directie, oprichting NV, ondertekening dienstverleningsovereenkomst.
1 januari 2007	start nieuwe organisatie

8.4 Conclusie ten aanzien van Hoofdstuk 8.

Geconcludeerd kan worden dat de te nemen vervolgstappen na de Go/No-gobeslissing in combinatie met de voorgestelde planning er toe leidt dat de nieuwe organisatie per 1 januari 2007 van start kan gaan.

9. Communicatie.

De communicatie rond de regionalisering van de gemeentelijke belastingen van Haarlemmermeer en Haarlem richt zich op zowel interne als externe groepen. In elke fase van het traject heeft communicatie een specifieke functie. In de fase tot aan de Go/No-go-beslissing heeft de nadruk vooral gelegen op interne communicatie en het creëren van sponsoring. Deze sponsoring is gebouwd op argumenten voor de regionalisering die liggen op het strategisch gebied (de nieuwe visie op beide gemeentelijke organisaties), praktisch (beperking van risico's en kwaliteitsverbetering) en tactisch (schaalvergroting, kennisvergroting en –verdieping).

In bijlage 10 is nader uitgewerkt op welke wijze communicatie heeft plaatsgevonden.

Daarnaast wordt voorgesteld voor het vervolgtraject een afzonderlijk communicatieplan op te stellen (voor de periode januari 2006 tot aan de start van de NV).

10. Risicoparagraaf.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de mogelijke risico's die kunnen ontstaan tijdens het gehele traject van samenwerking en externe verzelfstandiging van belastingen. In de bijlage zijn de risico's en de fasen verder uitgewerkt.

Geconcludeerd kan worden dat de risico's tot aan de start van de NV voor de gemeente beperkt zijn tot het verlies van de initiële kosten (maximaal € 250.000 per deelnemende gemeente). De mogelijke risico's na de start van de NV leiden in het "worst-case-scenario" tot het weer zelf gaan uitvoeren van de werkzaamheden met een mogelijk risico ten aanzien van door de NV aangegane financiële verplichtingen. De risico's van het personeel kunnen in alle gevallen worden beperkt door afspraken te maken in het implementatieplan en de (duur van de) af te sluiten dienstverleningsovereenkomst. De primaire processen zullen als gevolg van dit traject geen risico lopen. Mogelijke risico's op het personele vlak kunnen door externe inhuur worden beperkt.

Eindconclusie.

Beide gemeentebesturen hebben voorafgaand aan dit onderzoek de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. zoveel mogelijk op afstand zetten van uitvoeringswerkzaamheden;
2. verbetering van de (kwaliteit van) dienstverlening;
3. realiseren van besparingen door middel van verhoging van de efficiency en effectiviteit.

Op basis van deze uitgangspunten kan worden geconcludeerd dat de samenwerking en externe verzelfstandiging van de uitvoeringswerkzaamheden op het gebied van belastingen en Wet WOZ, zoals beschreven in dit basisdocument en de daarbij behorende bijlage, hieraan in ruime mate voldoet. Daarnaast kan worden gesteld dat de gekozen rechtsvorm (overheids-NV) het meest geschikt is om naast de hiervoor genoemde uitgangspunten, ook de groeipotentie en –mogelijkheden te benutten hetgeen uiteindelijk ook de aandeelhouders (=deelnemende gemeenten) weer ten goede komt.

Het College van burgemeester en wethouders,

De Raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders,

Besluit,

1. In principe in te stemmen met de verzelfstandiging van het bureau Belastingen samen met het gelijkwaardige onderdeel van de gemeente Haarlemmermeer in een op te richten NV, waarvan beide gemeenten de aandeelhouders zijn, met als ingangsdatum 1 januari 2007.

Gedaan in de vergadering van 25 januari 2006,

De griffier

De voorzitter