

Innovatieve intergemeentelijke samenwerking op belastinggebied Krachtenbundeling in 'een ambtelijke pool' door zes gemeenten in Parkstad

Jean M.L.R. Schutgens en Arno F.A. Korsten

Is het mogelijk dat gemeenten ambtelijk samenwerken op het terrein van belastingen, waarom zouden ze dat eventueel doen, en hoe en onder welke voorwaarden is dit succesvol mogelijk? Over deze en nog enkele aspecten van krachtenbundeling buiten de bekende paden handelt deze beschouwing. We gaan in op ambtelijke samenwerking door een zestal Limburgse gemeenten. De initiatoren van deze samenwerking in het oostelijk deel van Zuid-Limburg rond Heerlen ('Parkstad') lieten zich bij de keuze pro samenwerking inspireren door het SETA-concept van samenwerking (Korsten e.a., 2002).

Het SETA-concept (SETA=Samen en toch apart) behelst het delen van ambtenaren van verschillende gemeenten in een pool, een samenwerkingseenheid. Zo een eenheid verricht werkzaamheden op basis van afspraken - bijvoorbeeld opdrachten - met de gemeentebesturen van de partnergemeenten, die dus het primaat houden. Het gaat om slim de ambtenaren te delen in plaats van bestuurlijke herindeling. Bundeling levert meer kracht op dan alleen werken, is het motto. SETA impliceert dat de structuur de doelen volgt ('structure follows strategy') en dus niet eerst een structuur voor samenwerking geschapen wordt waarna eerst de doelen ('strategy follows structure') aan bod komen.

Is deze beschouwing over SETA als vorm van '*shared services*' interessant? We menen van wel omdat intergemeentelijke samenwerking op het gebied van belastingen niet altijd vanzelfsprekend is. Neem de gemeenten Renkum, Rheden en Roozendaal. Deze gemeenten startten een pilot om de belastingsamenwerking te verkennen. Echter na de verkiezingen van maart 2006 blijkt het politiek draagvlak hiervoor in de nieuwe constellatie ontvallen te zijn. Dit maakt nieuwsgierig naar 'waarom' het wel lukte in Parkstad.

1. Aanleiding voor de samenwerking

In Parkstad Limburg (PL) bestonden al langer bestuurlijke en ambtelijke platforms om zaken met elkaar te bespreken. In het platform van hoofden en seniormedewerkers van de afdelingen belastingen van de acht 'Parkstad Limburg'- gemeenten (het Belastingoverleg Parkstad Limburg = BOP) werd sinds eind 2000 regelmatig overleg gevoerd over de mogelijkheden te komen tot een versterking van de samenwerking. Mede op basis van de opgedane ervaringen op het terrein van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) is ambtelijk geconstateerd, dat de samenwerking een meerwaarde biedt voor de deelnemende gemeenten.

Een verdere samenwerking vereist duidelijkheid over elkaars verwachtingen. In januari 2002 vond tegen die achtergrond een Belastingconferentie plaats onder de titel '*Samenwerken en veranderen, (g)een koud kunstje*'. Nog in diezelfde maand deelde de voorzitter van de commissie financiën van de regio Parkstad aan de colleges van B&W van de deelnemende gemeenten mee, dat in het licht van de uitkomsten van de conferentie een plan van aanpak zal worden ontwikkeld om te komen tot een versterking van de samenwerking. Daarbij moest onder andere aandacht worden geschonken aan de doelstellingen van de samenwerking, de uitwerking van één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie met één '*backoffice*' en meerdere '*frontoffices*' alsmede aan financiële en personele aspecten.

In het laatste kwartaal van 2002 werden de hoofden financiën van de PL- gemeenten door het BOP verzocht om het inmiddels vastgestelde '*Plan van Aanpak inzake samenwerking op*

het terrein van belastingen tussen de gemeenten van Parkstad Limburg' aan hun colleges van B&W aan te bieden met het verzoek om zich over dit plan uit te spreken.

Het heeft nog bijna één jaar geduurd alvorens de portefeuillehouders van de commissie financiën zich uitspraken over het voorstel van het BOP om een (extern) bureau opdracht te verstrekken voor een onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking op dit taakveld bij zeven gemeenten (de gemeente Nuth stapte uit het samenwerkingsverband PL). De gemeente Kerkrade wilde aan dit onderzoek niet mee doen en haakte af. Als redenen gaf Kerkrade aan dat het plan van aanpak enerzijds een eindproduct oplevert dat ver over de beoogde quick-scan heen schiet - het rapport zou immers niet alleen een quick-scan van elke belastingafdeling geven maar ook op welke wijze de samenwerking mogelijk is - en anderzijds sprake zal zijn van een overschrijding van de eerder geraamde kosten. Deze op het oog lange periode heeft te maken met het herschrijven van de opdracht, de aanbesteding van vier bureaus en uiteindelijk de gunning na de zomer 2003.

De gemeentebesturen van Brunssum, Landgraaf, Heerlen, Simpelveld, Onderbanken en Voerendaal (samen in 2005 bijna 195.000 inwoners) besloten tot het houden van het onderzoek. Eind april 2004 verscheen het '*Eindrapport onderzoek samenwerking belastingen*'. Het rapport telt 145 pagina's en concludeert dat alléén een integrale samenwerking (dat wil zeggen een samenwerking die alle werkprocessen van belastingen en WOZ omvat) kans van slagen heeft. Bij het eindrapport is ook een '*Plan van aanpak*' gevoegd om te komen tot de daadwerkelijke opbouw van de samenwerking.

2. Motieven voor samenwerking

Waarom samenwerken?

Bij géén van de zes afdelingen belastingen en WOZ zijn namelijk tekortkomingen geconstateerd die noodzaak zijn tot directe verandering. Wel is bij enkele gemeenten de continuïteit in het geding door het geringe aantal belastingmedewerkers. Dit is overigens bij alle gemeenten aan de orde als gekeken wordt naar het aantal éénmansposten.

Voorts hebben de meeste belasting- en WOZ-afdelingen een gemiddeld niveau van directe kosten; er is ook hierbij geen financiële noodzaak tot samenwerken.

De zes gemeenten hanteren zeer verschillende methodes voor indirecte kostentoerekening; niet alleen de methode van toerekening maar ook de hoogte van de toerekening vertoont grote verschillen. Dit betekent dat de kosten van desintegratie, die voor een belangrijk deel bestaan uit de indirecte kosten, voor eigen rekening van de gemeenten (zouden moeten) blijven. Dit neemt niet weg dat gemeenten elkaar kunnen ondersteunen bij het terugdringen van de desintegratiekosten.

Waar zit dan het waarom in van de samenwerking?

De noodzaak tot samenwerken is wél aanwezig als het gaat om *nieuwe ontwikkelingen*. De gemeenten zijn via samenwerking beter in staat om hierop in te spelen. Nieuwe ontwikkelingen waaraan gedacht kan worden zijn:

- het (her)waarderen van het onroerend goed in eigen beheer
- het vanaf 2007 verplicht jaarlijks herwaarderen
- de ontwikkeling van de digitale belastingdienstverlening aan de burgers
- het implementeren van de financiële heffing en inning in verband met DIFTAR (lees: differentiële tariefstelling bij o.a. huisvuilophaal).

Indien de nieuwe ontwikkelingen in samenwerking plaatsvinden, kan de kwaliteit in principe beter worden geborgd. Er zijn bijvoorbeeld geen éénmansfuncties, zoals die wel zouden ontstaan bij de individuele gemeenten. De kennis van I&A kan efficiënter worden aangewend om de nieuwe activiteiten te stroomlijnen. De toekomstige dienstverlening zal immers veel sterker I&A- en Internet-georiënteerd zijn. De verwachting is dat samenwerken positief werkt op de mogelijkheden om dergelijke dienstverleningsconcepten adequaat uit te werken en te operationaliseren. Daarnaast is het mogelijk om meer specialistische capaciteit te

mobiliseren waardoor de uitvoeringskwaliteit wordt verhoogd. Tenslotte betekent samenwerken voor de gemeenten meer mogelijkheden voor kostenbeheersing, verbetering van de continuïteit en een versterking van het applicatiebeheer.

3. Wat houdt de samenwerking in?

Voor alle onderdelen van de verschillende belastingprocessen (belastingen en heffingen, innen/invorderen en WOZ-taken) is nagegaan of het mogelijk is om samen te werken en wat daarvoor nodig is. Daarbij is gekeken of het mogelijk is om een onderdeel uit het belastingproces te lichten op zodanige wijze dat de individuele gemeenten de resterende belastingprocessen kunnen blijven uitvoeren.

Samenwerking tussen gemeenten op (een) onderde(e)l(en) van de belastingprocessen is benoemd als *partiële* samenwerking. De volledige samenwerking (alle onderdelen worden uitgevoerd in één samenwerking) is *integrale* samenwerking.

In het 'Eindrapport samenwerking belastingen tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal' van 29 april 2004 is geconstateerd dat partiële samenwerking onvoldoende voordelen biedt of geen meerwaarde heeft en zelfs voor een enkele (grote) gemeente een achteruitgang in de dienstverlening betekent. De belasting- en WOZ-activiteiten zijn namelijk in die gemeente procesmatig georganiseerd waardoor het uitlichten van de inning/invordering nadelen heeft.

Samenwerking van de zes gemeenten voor alle belasting- en WOZ-activiteiten heeft als meerwaarde dat men gebruik kan maken van elkaars sterke punten.

De inhoud van de samenwerking is uitgewerkt aan de hand van vijf contouren.

Bestuurlijk - juridische contour

Het bepalen van de belasting- en heffingstarieven voor ieder van de gemeenten behoort niet tot de taak van de nieuwe organisatie. Het beleid dat rechtstreeks van invloed is op de uitvoering van de belasting- en WOZ-activiteiten is wel een aangelegenheid van de samenwerkingsorganisatie.

Gegeven de gemeentewet is het heffen en innen van belastingen en heffingen exclusief bedoeld voor uitvoering door een gemeente zelf of door gezamenlijke uitvoering in overeenstemming met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het onderbrengen van de uitvoerende taken in een andere rechtsvorm is mogelijk, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft dan bij de gemeente achter. Juist het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de uitvoeringsorganisatie zelf zorgt voor duidelijke relatie tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie. Een van de vormen van de gemeenschappelijke regeling ligt dan voor de hand: of een door de gemeenteraden of een door de colleges. Als gemeenteraden meer betrokken zijn bij de materie, is een regeling van gemeenteraden eerder aan de orde. Als de uitvoeringsorganisatie meer wordt gezien als uitvoering van gemeentelijk beleid, dan is een regeling door de colleges voor de hand liggend.

De contour van de organisatie

Voor de belastingtaken wordt een organisatieopzet gehanteerd die de verschillende belasting- en heffingssoorten maar ook de verschillende werkprocessen zoals heffen, innen en WOZ integraal benadert. Door het integraal benaderen van de organisatie worden de handelingen zoveel mogelijk eenmalig uitgevoerd ten behoeve van alle activiteiten. Er wordt voorts gekozen voor het principe van allround inzetbare medewerkers. Dit houdt in dat medewerkers een groot deel van de voorkomende taken kunnen uitvoeren (de deurwaarders zijn uitgezonderd vanwege het specialistische karakter van het werk). Bij de clustering van werkzaamheden voor medewerkers kan tot een indeling worden gekomen door onder andere (een combinatie van): het werkproces, de werkhoeveelheid

verdeling en de span of control van het management. Afhankelijk van de aard van de clustering zijn gevormd de afdeling 'Heffen en innen' met drie clusters, de afdeling 'WOZ' bestaat uit één team en een bedrijfsbureau. (P&O, planning en control, financiën, voorlichting en communicatie, I&A en managementondersteuning).

De contour gegevensbeheer

Het gegevensbeheer wordt beschouwd als kerncompetentie van de nieuwe belasting- en WOZ-organisatie. Het gegevensbeheer dient dan ook zelfstandig door de nieuwe organisatie te worden uitgevoerd. Noodzakelijk is wel dat er vóór de oprichting van de nieuwe organisatie een kwaliteitsstandaard wordt afgesproken. De nieuwe organisatie heeft mogelijkheden om nieuwe manieren van informatie-uitwisseling met burgers te ontwikkelen.

De contour kostenverdeling

Er moet per product worden betaald. Om de kostenverdeling eenvoudig te houden is het van belang het aantal producten te beperken. (Een product kan uiteraard bestaan uit meerdere activiteiten). Een leidend principe is dat betaald wordt door de afnemer van de producten.

De contour van de begroting

Er is een begroting gemaakt die een eerste kader biedt. Aan de hand daarvan kan de uitvoeringsorganisatie ontwikkeld worden. De begroting is gebaseerd op structurele jaarlijkse kosten. Er is geen rekening gehouden met de eenmalige kosten voor het opbouwen van de nieuwe organisatie. Er zullen extra inspanningen van de medewerkers gevraagd worden. De formatie die geraamd is, is inclusief deze extra inzet.

De begroting is gebaseerd op het takenpakket van de zes gemeenten gezamenlijk. Met behulp van kengetallen is de formatie bepaald. De begroting dient als basis om indicaties te geven van de gevolgen per gemeente. De begroting zal bijgesteld moeten worden op basis van de uitwerking van de werkprocessen.

Het Eindrapport

Het Eindrapport onderzoek samenwerking belastingen is door alle portefeuillehouders Financiën overgenomen. Zij besloten in juni 2004 fase 1 van het plan van aanpak uit te voeren, in het bijzonder het eerste deel waarin overeenstemming wordt gezocht tussen de deelnemende gemeenten over de inhoud en kwaliteit van de werkprocessen (zowel heffen en innen als WOZ) en over de inzet van ICT binnen de werkprocessen. De afspraak was om op basis van de resultaten van fase 1 te besluiten om daadwerkelijk te gaan samenwerken.

4. De politiek-bestuurlijke context

De vragen die beantwoord zullen worden zijn:

- blijft de politieke sturing overeind? Met behulp van het SETA-model?
- wordt de soevereiniteit overgedragen?

In de uitgave '*Shared Services- Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*' zijn door Korsten e.a. vijf varianten van manieren met shared services beschreven. In Parkstad Limburg is gekozen voor het *shared service centrum*, waarbij de diensten, afdelingen en ambtenaren ondergebracht worden in één gemeenschappelijke organisatie. Deze beslissing ging niet van een leien dakje.

In april 2004 adviseerde een extern bureau om te kiezen voor een *aparte* gemeenschappelijke regeling door colleges. De gemeentesecretarissen onderzochten nog het SETA-model maar moesten op basis van een advies van prof. dr. A.F.A. Korsten en mr.dr. J. Notten in september 2004 adviseren te kiezen voor een centrumgemeentenconstructie of voor een bestaand 'openbaar lichaam'. De keuze van de organisatievorm voor krachtenbundeling moet namelijk 'verzoend' worden met artikel 232 van de gemeentewet;

Innovatie in het openbaar bestuur

In het laatste kwartaal 2004 wordt besloten tot het ombouwen van de bestaande gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg naar een gemeenschappelijke regeling *met een uitvoerende poot*. Het raadsvoorstel voor alle gemeenten is in november 2004 in ontwerp gereed. Politieke sturing blijft overeind; de soevereiniteit wordt niet overgedragen.

Nieuw in het voorstel van de gemeentesecretarissen is om een bestuurscommissie van uitsluitend gemeentesecretarissen in het leven te roepen die krachtens *mandaat* van het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestuurlijk leiding geeft aan de nieuwe uitvoeringsorganisatie. Deze nieuwe structuur is ontstaan als mogelijke oplossing voor een gesignaleerde ongewenste ontwikkeling. De bestuurders zoeken in het licht van de duale verhoudingen naar de mogelijkheid om zich te profileren in de besturen van een Wgr. De bedoeling is echter dat bestuurders zich meer naar buiten richten in plaats van dat zij een 'managementachtige' rol in een Wgr gaan vervullen. Deze structuur is nieuw.

Een voordeel van deze vorm is dat kleinere gemeenten volop invloed op het geheel kunnen uitoefenen. Ook maakt deze constructie het mogelijk om ondanks of juist dankzij de strategische samenwerking variëteit (dus lokaal maatwerk) te ontwikkelen in de samenwerking. Directeuren hebben immers de sterke neiging om zaken te standaardiseren en te harmoniseren, waardoor de eigen identiteit van een gemeente onder druk komt te staan.

5. De beoogde doelstellingen en de mogelijke voor- en nadelen

Doelstellingen

In een document van 14 pagina's is uitvoerig ingegaan op de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking op het stuk van de belastingen. Bij grotere gemeenten valt op, dat er geen directe noodzaak is om samen te werken. Dit wordt steeds benadrukt. Zaken die genoemd worden zijn het handhaven van het kwaliteitskader van de bedrijfsvoering, het verhogen van de bestaande efficiency en kwaliteit van de uitvoering, meer perspectief voor de medewerkers en meer mogelijkheden voor specialisatie, zonder dat de kwetsbaarheid van de organisatie toeneemt.

Bij de kleinere gemeenten worden genoemd het opheffen van de kwetsbaarheid en het versterken van de continuïteit, een mogelijke kostenbesparing en een productverbetering door het verhogen van de kwaliteit.

Mogelijke voor- en nadelen

Integrale samenwerking biedt mogelijkheden om de kwetsbare punten van (een aantal) gemeenten te verminderen.

De voordelen zijn:

- Samenwerking kan leiden tot efficiencyvoordelen en kostenbesparing door als grotere contractpartner op te treden.
- Personele kwaliteiten kunnen in een groter samenwerkingsverband na enige aanloopproblemen beter worden georganiseerd. Medewerkers krijgen mogelijkheden om door te groeien en er zijn meer mogelijkheden om specialistische kennis (innovatie) aan te trekken.
- De continuïteit van de werkprocessen wordt door samenwerking verbeterd door het verdwijnen van éénmansposten.
- Applicatiebeheer kan worden geprofessionaliseerd.
- Ontwikkelingskosten krijgen een breder draagvlak. Ook wordt het 'wiel' éénmaal uitgevonden.
- Het gezamenlijk delen van kennis.

- Het genereren van budgettaire voordelen van om en nabij €2 mln.
- De mogelijkheden van Internet kunnen veel beter benut worden. Voorbeelden: het afdrucken thuis van taxatieverslagen, het raadplegen van objectgegevens, formulieren downloaden, bezwaarprocedures via Internet, aanslagen bekijken, invordering inzien.

Als nadelen kunnen worden genoemd:

- Vele bestuurders en ambtenaren hebben weinig ervaring met het hanteren van dienstverleningsovereenkomsten.
- Er zal planmatiger gewerkt moeten worden. De kans op eruptieve en spontane acties daalt.
- Er ontstaat een grotere afstand tussen het bestuur en de uitvoering; 'gevoelsmatig' is dat wel een punt, menen sommige gemeentesecretarissen.
- De standaardisatie van werkprocessen en producten kan de eigen identiteit van het gemeentebestuur doen verminderen.
- Het afleggen van politieke verantwoording wordt iets ingewikkelder.

In het Parkstadgebied was de overheersende overtuiging onder gemeentesecretarissen dat de voordelen veel belangrijker waren dan de nadelen.

6. De verwachtingen

Samenwerken op het terrein van de belastingen levert uiteindelijk financieel en operationeel voordeel op voor alle deelnemende gemeenten.

Definitieve financiële consequenties kunnen pas worden geraamd wanneer inzicht bestaat in het inhuren van facilitaire diensten bij de gemeenten en in het kwaliteitsniveau en de daarop afgestemde personele bezetting.

De begrotingen van alle belastingafdelingen bij elkaar opgeteld geven een totaalbedrag van €5,4 mln. Dit totaal daalt in de jaren 2007 en 2008 met €600.000,-- naar €4,8 mln.

In de jaren 2009 en 2010 wordt een voordeel verwacht van €1.100.000,--. Het te verwachten uiteindelijke budgettaire voordeel belooft €1.600.000,--. De totale kosten zijn dan €3.800.000,-- in 2011. Aan dit voordeel moet worden toegevoegd het voordeel van €400.000,-- door de gezamenlijk (her)waardering van het onroerend goed.

7. De voorwaarden en barrières

Belangrijke voorwaarde is dat de gemeente die aan de belastingssamenwerking deelneemt géén autonomie verliest. Dat werd in de informatiebijeenkomst voor alle raadsleden van alle gemeenten in juni 2005 voor het voetlicht gebracht. Ook werd benadrukt dat elke gemeenteraad de kwaliteit van zijn dienstverleningsconcept vaststelt. Hierbij moet dan gedacht worden aan het hebben van een frontoffice in elke gemeente, het moment waarop de aanslagen worden verzonden, het verlenen van kwijtschelding en aan het betalen van de belasting in termijnen.

In een document van zeven pagina's wordt uitvoerig ingegaan op alle reacties van de gemeentebesturen op de eerste fase van het onderzoeksrapport. Bijna alle gemeenten wensen dat de tariefstelling bij de gemeente moet blijven, dat er gestreefd moet worden naar harmonisatie van het beleid van de invordering en kwijtschelding, dat er in elke gemeente een frontoffice moet zijn en dat de aanslagen herkenbaar van de gemeente moeten zijn.

Twee gemeenten vinden dat laatste niet zo belangrijk; één gemeente vindt de identiteit van Parkstad Limburg zelfs belangrijker. Vier gemeenten merken op, dat de desintegratiekosten of ontvlechtingskosten voor rekening van de eigen gemeente moet blijven en dat de organisatievorm niet bij voorbaat vast staat; belangrijk is dat de organisatie stuurbaar en inzichtelijk is en dat er grip bestaat op de belastingfunctie. Vooral een grotere gemeente maakt opmerkingen over het vasthouden aan het huidige bedrijfsvoeringsmodel, het

hanteren van een nulmeting en over (intern) opgelegde bezuinigingen die door het nieuwe samenwerkingsverband moeten worden opgebracht. Tenslotte maakt een enkele gemeente opmerkingen over de methode van verrekening, de overgang van het huidige personeel, het kennen van de lokale situatie die niet verloren mag gaan en over de teruggang van het personeel die in een sociaal statuut geregeld moet worden.

8. De invoering

De invoering van nieuwe vormen van krachtenbundeling kan bemoeilijkt worden als een plan de campagne ontbreekt en steun afwezig is. Op deze invoeringsfactor gaan we nu in. Blijken zal dat alle problemen verdwenen zijn.

Eindrapport

Het eindrapport betreft fase 1 samenwerking belastingen d.d. 5 november 2004/versie januari 2005. Fase 1 van het plan van aanpak is in juni 2004 gestart met het opzetten van een projectorganisatie. Een extern bureau levert een projectleider en daarnaast zijn twee (externe) voorzitters aangesteld, die de werkgroepen hebben geleid. De voorzitters hebben geen directe relatie tot de zes gemeenten. De projectleider is aangesteld door de portefeuillehouders en alle hoofden Belastingen waren verenigd in het Belastingoverleg Parkstad (BOP). Het inmiddels nieuw leven ingeblazen platform van gemeentesecretarissen had hierin géén rol (daarin komt in oktober 2004 overigens verandering). Tijdens de zomerperiode 2004 hebben de werkgroepen doorgewerkt. Half oktober 2004 hebben de werkgroepen de opdrachten afgerond en hebben zij adviezen aan de projectleider uitgebracht.

Het Eindrapport fase 1 telt 66 pagina's en geeft een goed beeld van de te nemen besluiten op een aantal onderdelen. Deze zijn de financiële effecten, de optredende ontvlechtingkosten, de aanloopkosten, de mogelijkheden van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling, het Buitengewoon Georganiseerd Overleg, de werving en selectie van een manager, de huisvesting, de opzet en inrichting van de belastingssystemen, de procedure voor de zes Ondernemingsraden de planning voor de invoering (datum is open gelaten). Een ambtelijke notitie van oktober 2004 als reactie op het Eindrapport heeft veel invloed. Samenvattend staat in de bewuste notitie dat een gedegen ondernemersplan door een ervaren manager moet worden opgezet alvorens een definitief 'go or no go' - beslissing genomen kan worden.

Rol gemeentesecretarissen

Eind oktober 2004 kiezen de gemeentesecretarissen positie in het samenwerkingsvraagstuk. Dit gebeurt nadat zij zich gebogen hebben over de bestuurlijke afwegingen in het kader van de organisatorische vormgeving. Zij besluiten om een ondernemersplan te maken, enkele zaken van het Eindrapport fase 1 te concretiseren, een kwartiermaker uit de eigen gelederen aan te stellen, tijd vrij te maken voor het beantwoorden van alle vragen van gemeenten. Het BOP blijft bestaan. Een geplande bijeenkomst voor alle raadsleden wordt afgeblazen. Zorgvuldigheid is geboden en vragen van de gemeenten rond het onderbrengen van de uitvoeringsgerichte taken in de bestaande gemeenschappelijke regeling en rond de lasten en baten inclusief de desintegratiekosten moeten eerst worden beantwoord.

Het portefeuillehoudersoverleg

Het portefeuillehoudersoverleg stelt begin november 2004 vast, dat een aantal onderdelen uit het Eindrapport inderdaad nader uitgewerkt moet worden (ICT en huisvesting) en besluit om dit rapport aan alle gemeentebesturen voor een reactie voor te leggen. Om de vaart er in te houden verzoeken zij de gemeenten om uiterlijk half december 2004 te reageren en besluiten zij, dat begin maart 2005 een ondernemersplan moet voorliggen, waarin alle vragen van de gemeenten beantwoord moeten zijn. In hun ogen functioneren de gemeentesecretarissen als een regiegroep. Eind november 2004 worden de teleurgestelde BOP'ers bij elkaar geroepen om tekst en uitleg te geven. Afgesproken wordt dat zij weer een

actieve bijdrage leveren op het moment dat alle colleges een reactie hebben gegeven. Begin maart 2005 komt het BOP weer bij elkaar.

Kwartiermaker en businessplan

Eind december 2004 wordt opdracht aan de kwartiermaker gegeven. De opdracht houdt in het maken van een bedrijfsplan, het voorbereiden van de besluitvorming in de raden volgend jaar, het opzetten van de uitvoeringsorganisatie belastingen Parkstad Limburg (UBP), het afstemmen van de systemen en een gedegen personeelsmanagement.

Begin januari 2005 maakt de kwartiermaker kennis met het portefeuillehoudersoverleg. Afgesproken wordt, dat het bedrijfsplan begin april 2005 klaar moet zijn opdat de gemeenteraden in mei 2005 definitief kunnen besluiten.

Geruchten

Het eerste kwartaal 2005 is spannend. Het Eindrapport fase 1 wordt door de organisatie van Parkstad Limburg later aan de gemeentebesturen aangeboden. Als gevolg hiervan wordt gevraagd om in januari 2005 in te stemmen of commentaar te geven. Geruchten worden de kop ingedrukt als zouden kleinere gemeenten - zowel de landelijke als de stedelijke - samen verder willen gaan zonder 'de grote broer' Heerlen. Gaat het wel allemaal lukken? Nadrukkelijk wordt van de zijde van de grote gemeente gesteld: 'wij gaan voor één belastingorganisatie'. Dit is een goed signaal, zeker met het oog op de komende verkiezingen.

In februari 2005 komen alle commentaren van de deelnemende gemeenten binnen. Alle gemeentebesturen stemmen in met de vervolgstappen in termen van het afronden van het businessplan en het voorbereiden van de besluitvorming in de gemeenteraden. Er is een tweede brief van een grote gemeente nodig om ook van die kant instemming te hebben met de vervolgstappen. Ook valt waar te nemen dat zeer basale factoren enorme invloed kunnen hebben op de besluitvorming (bijvoorbeeld: familie van de wethouder die bij een verhuizing moet gaan fietsen!). Alle reacties tezamen zijn zeer cruciaal!

De algemene conclusie is na drie rapporten van in totaal 1,5 kg papier:

- elke gemeente reageert positief om verder te gaan;
- er bestaan verschillende opvattingen over de gemeenschappelijke regeling;
- over de huisvesting bestaan verschillende opvattingen over een bepaalde locatie
- er moet altijd een frontoffice zijn;
- verdere uitwerking van het ondernemingsplan, de digitalisering, de kwaliteit van de dienstverlening.

Besluitvorming over het businessplan en de uitvoeringspoot

Het is een race tegen de klok om het bedrijfsplan volgens afspraak gereed te hebben. Er verschijnen verschillende documenten over doelstellingen, randvoorwaarden en besluitvorming, die niet ingekaderd zijn in een outline van een businessplan. Uiteindelijk komt het plan van 33 pagina's in de eerste helft van april 2005 gereed.

De start is opgeschoven met één jaar naar 1 januari 2007. Aandacht is besteed aan kwestieuze punten als inhuren staf en faciliteiten, financiële kaders, aanloopkosten, huisvesting (geadviseerd wordt het belastingkantoor in Landgraaf te vestigen) en harmonisatie van beleid zonder aantasting van de bevoegdheden.

De zes Ondernemingsraden starten met samenwerking.

De gemeentesecretarissen en het portefeuillehoudersoverleg gaan spoedig akkoord. Er zal begin juni 2005 een informatiebijeenkomst worden gehouden voor de raadsleden van alle gemeenten met het oog op de besluiten die genomen moeten worden.

De besluitvorming in de raden van mei 2005 wordt niet gehaald vanwege de aangehaalde vertraagde aanbieding van de stukken en de lopende discussie over de uitvoeringspoot en de bestaande commissie.

In deze periode komen nieuwe spelers in het veld. De hoofden Personeel & Organisatie gaan meedoen. Zij geven aan meer regie te gaan nemen. In diezelfde periode - eind juni 2005 - komen de ondernemingsraden in beeld. De rode draad in de reacties van de Ondernemingsraden is: *'welke visie hebben colleges en directies over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?'* Voorts vragen de Ondernemingsraden duidelijkheid over huisvesting, lasten en baten, medezeggenschap, arbeidsvoorwaarden en werkgarantie. De gemeenteraden worden onder druk gezet. Dit lukt niet. De besluiten van de gemeenteraden vallen in juli 2005 met een uitloop van een enkele gemeente naar september 2005. Deze besluitvorming is ook cruciaal voor de verdere voortgang. De gemeenteraden gaan in die periode akkoord met een uitvoeringspoot in Parkstad Limburg. Het Algemeen Bestuur van Parkstad Limburg besluit eveneens hiertoe in juni 2005.

Opdrachtverstrekking uitvoeringspoot Parkstad Limburg

Het platform van secretarissen is het in juni 2005 eens over een opdracht aan de hoofden Personeel & Organisatie voor het beschrijven van de uitvoeringspoot. Het duurt twee maanden alvorens de opdracht in termen van het traject, doel en structuur, fasering, organisatieplaatje, gevolgen personeel en sociaal statuut in het overleg wordt besproken. De opdracht wordt verstrekt, inhoudende dat het document begin december 2005 klaar moet zijn.

Door deze ontwikkelingen gaat de verhuizing 'schuiven'. De verhuizing gepland begin oktober/november 2005 gaat niet door. In afwachting van de documenten van de uitvoeringspoot is de ondernemingsraad van mening, dat er geen onomkeerbare besluiten genomen mogen worden. De ondernemingsraad acht het uithuizen van een afdeling een dergelijk besluit. Met het oog op de lopende discussie rond de WGR plus wordt geen extra energie gestoken in een overeenstemmend overleg met de ondernemingsraad op dit punt.

Besluitvorming uitvoeringspoot en verhuizing

Half december 2005 gaan de secretarissen akkoord met de organisatorische vormgeving van de uitvoeringspoot. Het duurt weken voordat de besluitvorming definitief wordt gemaakt in het secretarissenoverleg en de stukken ter advisering worden voorgelegd aan de voorbereidingscommissie van de ondernemingsraden. Wordt de druk van de belastingsamenwerking wel gevoeld door de gemeente die de P&O zaken trekt en die niet meedoet met de belastingsamenwerking?

In december 2005 en in januari 2006 vinden in het nieuwe gebouw van het belastingkantoor informatiebijeenkomsten plaats voor alle belastingambtenaren. Deze bijeenkomsten staan in het teken van elkaar informeren over de voortgang en van een nadere kennismaking. Beide bijeenkomsten zijn succesvol. De eerste bijeenkomst kent twee scenariospeel; het eerste scenario luidt: de samenwerking lukt, tweede scenario: de samenwerking gaat niet door. Beide scenario's leveren argumenten op waarmee in de verdere voortgang gewerkt kan worden.

Eind januari 2006 worden de technische computerverbindingen met enkele gemeenten gelegd; alles is klaar. In februari 2006 kan verhuisd worden. De verhuizing wordt voor de tweede maal uitgesteld omdat er nog geen overeenstemming over de stukken rond de organisatiepoot in Parkstad Limburg bestaat. Er wordt door de trekker van de belastingsamenwerking een deadline gesteld voor de verhuizing. In de carnavalsweek moet er verhuisd worden, omdat per 1 april 2006 de migratie moet starten: een verder uitstel is onmogelijk. De voorbereidingscommissie (VOR) gaat in februari 2006 akkoord met de organisatorische vormgeving van de uitvoeringspoot. Zij gaat ook onder voorwaarden akkoord met de verhuizing.

De grootste gemeente verhuist begin maart 2006. De andere gemeenten volgen kort daarna. De laatste gemeenten verhuizen in april 2006. De VOR gaat in die maand ook akkoord met de werving van de manager belastingen.

Belastingoverleg Parkstad Limburg (BOP) neemt de verantwoordelijkheid

De verhuizing doet wonderen. Het BOP constateerde collectief en unaniem dat het realiseren van de belastingssamenwerking zich in een kritieke fase bevindt. Er is op onderdelen behoefte aan additionele externe en 'hands-on' ondersteuning omdat het BOP anders bevreesd is dat de ingangsdatum van 1 januari 2007 niet gehaald kan worden. Dat is het probleem.

Symptomen zijn: te weinig tempo, te weinig commitment, te veel achterdocht, te veel spelers en te weinig richting. Als oorzaken worden door het BOP genoemd:

- het punt van 'no return' is nu achter de rug;
- er is géén hiërarchie;
- te veel aandacht voor fysieke zaken.

Het besluit van het BOP om een bekend extern bureau een quick-scan te laten verrichten om helder te hebben wat er nog vóór 1 januari 2007 moet gebeuren, wordt akkoord bevonden. Het wachten is begin april 2006 op de quick-scan. De scan geeft aan dat de datum van 1 januari 2007 haalbaar is. Bijna alle gemeenten zijn in het nieuwe belastingkantoor gehuisvest; een besluit van de ondernemingsraden over het ondernemingsplan is er (op 17 juni 2006) nog niet.

9. Lessen voor de toekomst: te vermijden valkuilen

De belastingcasus van Parkstad Limburg duurt vanaf de eerste Belastingconferentie tot aan de dag van de daadwerkelijke verhuizing vier jaar, waarvan twee jaar voor de voorbereiding en samenstelling van het onderzoeksrapport en twee jaar voor de besluitvorming. De onderstaande lessen uit deze casus kunnen als volgt op een rij worden gezet. Deze lessen geven zicht op te vermijden valkuilen.

- Problemen zijn er vaak niet bij bestuurders, gemeentesecretarissen, direct leidinggevenden maar wel bij het betrokken personeel zelf. Vooral de laatste groep heeft behoefte aan uitleg en toelichting op de plannen. De echte problemen ontstaan echter bij de formele personeelsvertegenwoordigers in de diverse organisaties. Deze vertegenwoordigers hebben een formele positie in de besluitvorming en willen die positie maar al te graag gebruiken. Zorg dat ook die processen snel en degelijk onder controle komen, anders gaat het 'rondzingen' en gaat alle energie zitten in het 'blussen van de brandjes';
- De zes deelnemende gemeenten verschillen enorm in grootte. Het inwonertal ligt grof tussen 8.000 en 93.000 inwoners. Dit brengt met zich mee dat ook de problematieken verschillen. Deze uiteten zich in de loop van de werkprocessen (wel of niet procesmatig werken), functie-invulling, de organisatie van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is dan ook moeilijk om elkaars problemen objectief te bekijken en er wordt niet altijd op dezelfde golflengte gesproken. Er wordt meer ruzie gemaakt, terwijl betrokkenen eigenlijk op één lijn zitten. Een voorbeeld is het aantal bezwaren. Wanneer een kleine gemeente 100 bezwaarschriften heeft en dit dus ook veel vindt, is dit voor de grootste gemeente een werkvoorraad van hooguit één week. Maak dit maar eens aan elkaar duidelijk zonder gekibbel: 'Of de grote gemeente doet het snel en niet goed of de kleine gemeente weet niet wat het betekent om het druk te hebben. Dit aantal bezwaren stelt toch niets voor!';
- Bij een samenwerking tussen meerdere gemeenten is het 'geven en nemen' veel moeilijker omdat al snel wordt geroepen dat de grootste gemeente alles krijgt en de kleinste geen gelijkwaardige deelnemer is. Bovendien komt mogelijk degene, die het best bedreven is in het spel, tot de hoogste score;

- Het feit, dat niet voor iedereen duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de opbouw van de organisatie en wie dan ook bevoegdheden heeft, leidt ertoe dat er discussies worden gevoerd die tot niets leiden. De hoofden Personeel & Organisatie vinden dat zij door de gemeentesecretarissen zijn gevraagd om vooral alles te regelen, terwijl de hoofden Belastingen vinden dat zij de regie hebben omdat de hoofden Personeel & Organisatie een ondersteunende functie hebben en geen leidende rol. Dit leidt tot onenigheid met diverse Personeel & Organisatie medewerkers. Opmerkingen als 'Wij, hoofden Personeel & Organisatie. Jullie zijn toch slechts hoofden Belastingen!'. Het klassieke dilemma van de ondersteunende staven!
- In Parkstad Limburg lopen meerdere trajecten van samenwerking, zoals ICT en Sociale Zaken. Het ligt dan ook voor de hand om zaken gelijktijdig op te pakken (sociaal statuur, bijzonder georganiseerd overleg, voorbereidingscommissie ondernemingsraden, plaatsingscommissie met wisselende samenstelling al naargelang het thema). Het gevaar ligt dan op de loer, dat de ene samenwerking wellicht verder is dan de andere en dat mogelijk ook de volgtijdelijkheid van het werk binnen de diverse samenwerkingen anders moet plaatsvinden. Dit leidt er toe dat frustraties ontstaan doordat zaken niet op tijd worden opgeleverd dan wel dat er meerdere personen bij worden betrokken en dat de staven – hoofden Personeel & Organisatie en hoofden Financiën – leidend worden in het proces. Dit is dan in alle gemeenten in strijd met de managementfilosofie 'het primaire proces is leidend';
- Een organisatieverandering brengt met zich mee dat mensen zich anders gaan gedragen. Er spelen diverse belangen, zowel zakelijk (loyaliteit aan de oude werkgever) als persoonlijk (eigen belang, nieuwe functie). Het kan betekenen dat mensen gebaat zijn met onduidelijkheden, verwarring en weerstand. Iedereen die wil, kan hiervan gebruik maken.

10. Conclusie

Ondanks dat het in Renkum e.o. niet wilde lukken, blijkt het in Parkstad zeker mogelijk geweest om tot intergemeentelijk bundeling van ambtelijke krachten te komen. Succesfactoren zijn gedragingen en omstandigheden die bevorderlijk zijn voor het bereiken van de samenwerking op belastinggebied. Dat zijn de in het voorgaande genoemde valkuilen ook, maar hier noemen we er nog enkele aanbevelingen expliciet.

- Maak de samenwerking met de eigen mensen. Huur alleen externen in om te helpen, te mediaten en te ondersteunen. Laat het gros van het werk doen door de eigen mensen; anders leren zij nooit samenwerken. Zorg dat ze daar ook tijd en ruimte voor krijgen.
- Als er gekozen wordt voor een andere organisatorische inbedding (het personeel moet dus van organisatie A naar B) zorg dan dat op tijd begonnen wordt met alle formaliteiten en stel één persoon aan als verantwoordelijke voor dat gehele traject. Een kwartiermaker tevens beoogd manager valt te verkiezen boven uitsluitend een kwartiermaker. Het kost allemaal meer tijd dan je in je ergste nachtmerrie kunt voorstellen.
- Het houden van informatie- en kennismakingsbijeenkomsten voor het personeel van de nieuwe organisatie-eenheid is zeer zinvol. Mensen leren elkaar kennen; men raakt vertrouwd met de nieuwe werkomgeving; zorg dat echte zorg merkbaar is voor het nieuwe kantoor en dat het pand een aangename werksfeer uitstraalt.
- Een gebeurtenis met een zeer belangrijke impuls is een verhuizing naar het 'nieuwe' kantoor. Het gevoel van 'no return' neemt de overhand. Er ontstaat een gemeenschappelijk gevoel om voor de zaak te gaan.
- Onder druk wordt alles vloeibaar. Naarmate de deadline nadert, zullen onderwerpen vaker en sneller van een oplossing worden voorzien dan iedereen eerder voor mogelijk had gehouden.

- 'Keep it short en simple'. Samenwerkingen interacteren met tal van andere processen. Accepteer dat niet alles tegelijk gemanaged kan worden en zet alle concentratie op de hoofdzaken. De bijzaken lossen zich gedurende het proces vanzelf wel op. En zo niet? Dan waren ze niet belangrijk.

Literatuur

Eindrapport samenwerking belastingen tussen de gemeenten Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal, 29 april 2004.

Korsten, A.F.A., J. Hamers, e.a., Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Open Universiteit Nederland, Heerlen, 2002.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, Shared services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten, InAxis – Commissie Innovatie openbaar Bestuur, Den Haag, 2004.

Korsten, A.F.A., Menukaart vernieuwen, in: Binnenlands Bestuur, 1 nov. 2002.

Korsten, A.F.A., Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert, Uitgave gemeente Warnsveld, 2003.

Kuiper, W., Bespreking van 'Samen en toch apart', in: Bestuursforum, mei 2003.

Strikwerda, J., Shared services, Van Gorcum, Assen, 2003.

De auteurs

Drs. J. (Jean) M.L.R. Schutgens is gemeentesecretaris van de gemeente Landgraaf. Hij studeerde bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland.

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).