




Algemeen bestuur

VERGADERDATUM 20 november 2019	STUKDATUM 16 oktober 2019	AFDELING Dir	NAAM STELLER	EIGENAAR Maarten van Helden
AGENDAPUNT	ONDERWERP Verhouding tussen algemeen bestuur en raden deelnemers.	JAARDOEL 	VERTROUWELIJK J/N Nee	

Voorstel

Het algemeen bestuur besluit de verhoudingen te versterken met de gemeenteraden en algemeen besturen van de deelnemers en daartoe;

- een proces op te starten met de deelnemers om in een open benadering te komen tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling, overeenkomstig de voorgenomen wijziging WGR.
- deze aanpassing aan te grijpen om ook de bestuurlijke verhoudingen voor te bereiden voor een eventueel geval van toetreding in de toekomst.
- aan het dagelijks bestuur te vragen hiertoe een externe begeleider te engageren.
- en ook de informatievoorziening door het algemeen bestuur aan de deelnemers te verbeteren ter attentie van hun gemeenteraden en algemeen besturen. De verbetering zal plaatsvinden binnen de geëigende instrumenten van begroting en rekening, met een focus op de te leveren kwaliteit van dienstverlening en de ontwikkeling van deelnemerbijdragen.

Samenvatting

Het dagelijks bestuur doet voorstellen aan het algemeen bestuur om de verhoudingen tussen de gemeenteraden en het algemeen bestuur te verbeteren. De voorstellen betreffen (de motivering onder) de ontwikkeling van deelnemersbijdragen in tijden dat meerdere gemeenten moeten bezuinigen op eigen beleid en uitvoering. De voorstellen moeten ook ingaan op een klacht onder Nederlandse gemeenten, dat gemeenteraden gebonden zijn aan de besluitvorming bij gemeenschappelijke regelingen, terwijl zij relatief weinig controle (kunnen) uitoefenen.

Om met het laatste te beginnen: de regering werkt aan een wijziging in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken. GBLT moet op enig moment de aanvullende voorschriften inwerken in de eigen regeling, na een discussie onder de deelnemers. Een proactieve houding van GBLT zal door de deelnemers ervaren worden als een welkom antwoord op de breder gevoelde klacht. Dat kan door de inzet van een externe begeleider/adviseur voor de communicatie-inspanning en de juridische redactie van de GR. De verplichte aanpassingen zullen mogelijk (of hopelijk) samenvallen met wijzigingen als gevolg van de strategische visie op samenwerken, zoals verwoord in een voorgenomen besluit van het algemeen bestuur van 20 november 2019.



Daarnaast stelt het dagelijks bestuur voor om in de opzet van de kadernota en de begroting aanpassingen te doen voor de informatievoorziening aan gemeenteraden en algemeen besturen van de deelnemers. GBLT is een uitvoeringsorganisatie. De afweging van deze bestuursorganen richt zich op de kwaliteit van producten en diensten die GBLT gaat leveren en de daarbij passende ontwikkeling van deelnemerbijdragen. Het gaat dan het niet zozeer om meer detail, maar om meer overzicht, terugkijkend en vooruitkijkend.

De rol van de (organen van de) deelnemers is niet het toezicht op GBLT. Het algemeen bestuur van GBLT ziet toe op de uitvoering door het dagelijks bestuur. De verantwoording doet dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur met aanvullende informatie in meer detail.

Voorbesproken

De voorstellen over informatievoorziening en onderbouwing kostenontwikkeling zijn besproken in het managementteam op 18 september. De strategische consultatie over samenwerkingen loopt al een bijna een jaar en valt samen met een nog niet eerder besproken wetswijziging door de regering. In het dagelijks bestuur van 25 september en 30 oktober heeft dit geleid tot het voorliggende voorstel. In de afweging is rekening gehouden met de verschillende urgentie die waterschappen en gemeenten uitstralen op deze thema's.

Behandelen in vergadering d.d. 20 november 2019

Toelichting

Aanleiding

In de vergadering van het algemeen bestuur van 10 juli deden zich twee aanleidingen voor die de voorzitter aanzetten tot een toezegging namens het dagelijks bestuur:

1. Bij meerdere gemeentelijke deelnemers is gemopper in de raden over de autonome kostenstijgingen in de GBLT-begroting. Veel gemeenten moeten bezuinigen als gevolg van uitgaven in het sociaal domein. Dan is er geen ruimte om stijgingen bij GBLT op te vangen.
2. De voorgestelde wijziging van de gemeenschappelijke regeling (lidmaatschap werkgeversvereniging) had bij twee deelnemers, Bunschoten en Rijn & IJssel, reacties ontlokt die duiden op een wens om voldoende grip te houden op de verbonden partij.

Daarbij kan ook genoemd worden dat de Gemeente Nijkerk een zienswijze stuurde, waarbij ze instemde met de begroting en tegelijkertijd verzocht om meer informatievoorziening over de financiële resultaten van verbetervoorstellen.

Omdat het management al voor de kerst 2019 begint aan de Kadernota 2021–2024 is het zaak om het in de vergadering van 20 november eens te worden over de gewenste verbeteringen.

Gezamenlijk belang

De twee onderwerpen, democratische controle en kostenontwikkeling, zijn ongelijksoortig, maar houden zeker verband met elkaar in de bestuurlijke realiteit bij de deelnemers. Bij waterschappen en gemeenten is de beleving niet gelijk. GBLT wordt alleen beter als het gezamenlijke belang voorop blijft staan in de wetenschap dat daarmee ook het belang van de individuele deelnemer is gediend. Goede behartiging van zowel invloed als kosten helpt om de solidariteit tussen de deelnemers te bewaren met draagvlak voor een gezamenlijke kwaliteit en prijs. Zo voorkomt het bestuur dat een discussie over invloed en kostenontwikkeling verandert in kostenverschuiving, naar andere deelnemers of naar de toekomst.

**De verhouding algemeen bestuur en gemeenteraden.**

Gemeenten werken op veel terreinen samen in regionale verbonden partijen. Gemeenteraden constateren met lede ogen dat de besluitvorming en controle over beleid en uitvoering verschuift naar verbonden gremia. Deze klacht is in het regeerakkoord beantwoord met een voornemen om enige reparatie te doen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Een voorstel daartoe is voorgelegd ter internetconsultatie tot 12 oktober 2019. Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenschappelijke regelingen moeten worden herzien en aangepast, zodat gemeenteraden meer positie krijgen in de besluitvormingsprocessen.

Die herziening betreft navenant ook de waterschappen in de samengestelde regeling GBLT. Bij waterschappen leeft de klacht in mindere mate, maar ook daar bestaat de behoefte om grip te houden op GBLT, deels ingegeven door het feit dat de waterschappen niet beschikken over een meerderheid in het algemeen bestuur, terwijl ze wel het overgrote deel van de lasten dragen.

De voorgenomen wetwijziging is een uitgelezen aanknopingspunt om met de deelnemers in overleg te gaan over hun wensen. Dat overleg is nodig, omdat de wetwijziging voorschrijft dat de regeling artikelen moet bevatten over zienswijzen, termijnen en uittreding. Die artikelen moeten dus ook bij GBLT worden toegevoegd. Wanneer GBLT dat proces zelf tijdig opstart, zullen de deelnemers dat herkennen als een open benadering. Voordeel is bovendien dat GBLT daarmee vooruit kan lopen op de wensen van deelnemers om meerdere verbonden partijen gelijksoortig te regelen.

Eenmaal gestart zal blijken dat een herziening van de GR op deze punten vervolgens uitlokt om ook andere kwesties te bespreken over bestuurlijke verhoudingen in geval van toetreding. Het is wenselijk om die aan elkaar te koppelen, omdat de externe aanleiding een neutraal excuus is om de gevoelige punten toch in discussie te brengen.

Het is evident dat GBLT belang heeft bij een vertrouwde en goede externe begeleider voor dit proces. Voorgesteld om in een vroeg stadium Kokx-DeVoogd te engageren.

In de bijlage staat de (concept) Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Om leestijd te besparen is een arcering gemaakt van de hoofdlijn.

De aanpassing van de spelregels is een belangrijke stap in de bestuurlijke verhoudingen. De uitvoering kan op punten ook beter. Zo neemt het algemeen bestuur van GBLT zich voor om zienswijzen van deelnemers altijd te voorzien van een inhoudelijk gemotiveerde reactie aan de deelnemer.



Kostenontwikkeling

GBLT is een uitvoeringsorganisatie. De begroting en rekening zijn de belangrijkste, zo niet het enige besturingsdocumenten die GBLT aan de bestuurlijke organen van deelnemers stuurt. GBLT komt eigenlijk alleen in beeld als het over geld gaat. Logisch dat de stijging van de deelnemerbijdragen de aandacht trekt. Deelnemers zien dat de financiële injecties van de afgelopen jaren tot kwaliteitsverbetering hebben geleid. Dat stemt nog steeds tot tevredenheid. Maar de autonome kostenstijgingen, als gevolg van inflatie en wettelijke voorschriften, vormen een extra last die de deelnemers niet willen of kunnen doorberekenen aan hun burgers.

Dat speelt bij gemeenten sterker dan bij de waterschappen. Als oorzaken voor dat verschil kunnen genoemd worden:

- De afhankelijkheid van gemeenten van de rijksbegroting.
- De bezuinigingsnoodzaak op andere beleidsterreinen binnen de gemeentelijke begroting.
- De toename van wettelijke eisen in het WOZ-proces
- Het verschil in vereffening van de Generieke Data Infrastructuur, al dan niet via gemeentefonds.
- Het verschil in kosten van het belastingproces tussen waterschappen en gemeenten, gemeten in euro's per inwoner.
- De ervaring bij de deelnemende waterschappen, dat de exploitatierekening een batig saldo oplevert, terwijl de gemeenten meestal (net) quitte spelen.

Het management van GBLT meent dat kwaliteit in het primaire proces de belangrijkste drijfveer moet zijn. Dat wil niet zeggen; hoe duurder, hoe beter. Eerder andersom: hoe beter, hoe rendabeler. Het wordt tijd dat GBLT dat ook laat zien. Transparantie over kosten en kwaliteit is een voorwaarde voor draagvlak bij de deelnemers op lange termijn. Niet door meer detail, maar meer overzicht.

Het voorstel is dat GBLT de komende jaren toont hoe de kwaliteit van producten en diensten ontwikkelt in verhouding tot de ontwikkeling van de bijdragen. Behulpzaam zijn dan indicatoren over de klantdienstverlening en financiële kengetallen. Ook wil GBLT beter inzichtelijk maken welke bijdrageontwikkeling is toe te schrijven aan autonome ontwikkeling of aan eigen beleid. Dat verschaft de deelnemers een positie om af te wegen. Dat is de focus van de begroting en de rekening als geëigende instrumenten voor de informatievoorziening aan de bestuurlijke organen van de deelnemers. Wat daarbij helpt is overzicht op de ontwikkeling gedurende meerdere jaren, terugkijkend en vooruitkijkend, en perspectief om de gevolgen van investeringen in de toekomst te overzien.

De andere rol.

De gezamenlijke deelnemers zijn weliswaar eigenaar van (en investeerder in) de uitvoeringsorganisatie, maar het toezicht daarop is gedelegeerd aan het algemeen bestuur van GBLT. De verantwoording over de uitvoering door het dagelijks bestuur is daarom gericht aan het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur verantwoordt de uitvoering door inzicht te geven in de onderbouwing van investeringen en operationele uitgaven met een transparant onderscheid naar structurele, incidentele kosten en besparingen. Dat meerdere aan detail, wordt tegelijk met de begroting en rekening geleverd aan het algemeen bestuur en dus ook ambtelijk beschikbaar voor de deelnemers.

Aanvullend wil het management proberen de kostenontwikkeling onderbouwen door vergelijking met peer-organisaties. GBLT zoekt niet naar een branche-gemiddelde, maar naar bedrijven met aanwijsbare



kwaliteit per hoofdproces. Om dat te bereiken zullen we in beeld brengen welke belastingorganisaties worden herkend als voorbeeld bedrijven en met hen in gesprek gaan over een kostenvergelijking.

Objectieve benchmarks bestaan niet in de branche. De samenwerking met collega belastinguitvoerders zal tot stand moeten worden gebracht op basis van onderlinge afspraken. Dat zal tijd vergen en niet ineens gelukken. De kennis moet in de loop der jaren worden opgebouwd. Het is logisch om te beginnen met het proces waarderen, want daar is relatief veel informatie over en de gemeentelijke deelnemers hebben de vraag geformuleerd.

Als collega belastinguitvoerders willen meewerken komt de eerste vergelijking beschikbaar voor het bestuur in 2020. Die kennis kan worden gebruikt voor de onderbouwing van de begroting in latere jaren. De begroting 2021 is dan al gereed en vastgesteld. Als deze opzet slaagt, dan kan aan het bestuur op termijn per hoofdproces getoond worden hoe de kostprijs per proces zich ontwikkelt in verhouding tot de maatstaf.

De consequentie van deze keus is dat de verantwoordelijkheid verschuift van kosten per kostensoort naar kosten per kostendrager (product), gerelateerd aan de output. En ook dat is een gewenste ontwikkeling.

Personele consequenties

Geen

Financiële consequenties

Het uitwerken van het de voorstellen zal gepaard gaan met uitgaven, indien besloten wordt om externe begeleiding aan te trekken. Bij tekstwijziging van de GR lijkt dat onvermijdelijk. Een bedrag valt daar nog niet aan te koppelen. In de begroting 2020 is geen rekening mee gehouden met een dergelijke uitgave, maar dit is bij uitstek een 'post onvoorzien'.

Uitwerken van de informatievoorziening zal met eigen staf worden uitgevoerd in samenwerking met collega bedrijven.

Juridische consequenties

De aanpassing van de wet en de uitwerking daarvan binnen de eigen GR is een juridisch antwoord op een bestuurlijke vraag met verschillen in de beleving. Omdat GBLT een openbaar lichaam is, opgericht voor de gezamenlijke belastingheffing, is het belangrijk dat de raden / besturen van deelnemers die materie goed doorgronden en zich herkennen in de besluitvorming. Een externe adviseur of begeleider moet bijdragen aan de objectieve afweging en aan de betrokkenheid van deelnemers.

I&A consequenties

Geen

Communicatie consequenties

Nader uit te werken in het uiteindelijke voorstel.

ONDERWERP

Verhouding tussen algemeen bestuur en raden deelnemers.

DATUM

20 november 2019



gemeente- en
waterschapsbelastingen

Publicatie

Dit advies wordt niet gepubliceerd. Een toekomstige wijziging van de GR of verordening financieel beheer wel, indien van toepassing.

Andere uitvoeringsconsequenties en risico's

Geen

Consequenties voor de privacy en informatiebeveiligingsrisico's

Geen

Resultaten en evaluatie

Na de besluitvorming in het algemeen bestuur is duidelijk of en zo ja, welke aanpassing van het voorstel gewenst is.

Bijlagen

Memorie van toelichting, met arcering van de hoofdlijn.