

Bestuursvoorstel

Onderwerp: Oprichting Noordelijk Belastingkantoor Nummer: Bestuursstukken\2110	Agendapunt: 7
---	----------------------

DB: Ja 6-6-2016	BPP: Nee	FAZ: Ja 22-6-2016	VVSW: Nee	AB: Ja 6-7-2016
---------------------------	-----------------	-----------------------------	------------------	---------------------------

Opsteller: Jans Bolding, 0598-693898 Staf en Directie	Opdrachtgever: Harm Küpers	Portefeuillehouder: Jakob Bartelds/Wiebe van der Ploeg
--	--------------------------------------	--

Ondersteuning van de afdeling: <input type="checkbox"/> Technisch <input type="checkbox"/> Juridisch <input checked="" type="checkbox"/> Financieel <input type="checkbox"/> Staf <input type="checkbox"/> Communicatie

Externe betrokkenen: Waterschap Noorderzijvest, Wetterskip Fryslân, Gemeente Groningen	Reden: Beoogd samenwerkingspartners
--	---

Samenvatting: Met de gemeente Groningen is onderzocht of er (financieel) voordeel te behalen valt door de belastingprocessen gezamenlijk uit te voeren. Op basis van een in 2014 opgestelde business case is geconcludeerd dat er een aanzienlijk voordeel te behalen valt. Op grond hiervan is een bedrijfsplan opgesteld dat de basis vormt voor de besluitvorming om een Noordelijk Belastingkantoor (NBK, werknaam) op te richten. Ook het bedrijfsplan geeft een goed financieel perspectief, waarbij de initiële investering (incidentele kosten) ruim binnen vier jaar terugverdiend wordt. Voor het nieuwe belastingkantoor wordt gekozen voor de bedrijfsvoeringsorganisatie (gemeenschappelijke regeling). In eerste instantie gaan de drie noordelijke waterschappen samen met de gemeente Groningen de gemeenschappelijke regeling aan. Hefpunt kan dientengevolge als belastingkantoor worden beëindigd.

Duurzaamheidsparagraaf: Nee

Begrotingsaspecten: Ja De incidentele lasten voor het opzetten van het NBK zijn in de meerjarenraming verwerkt. Dit heeft een verhogend effect. De structurele besparingen, in de vorm van lagere perceptiekosten zullen vanaf 2018 in de begroting zichtbaar worden.

AB Voorstel: 1. Kennis nemen van (de managementsamenvatting van) het Bedrijfsplan als basis voor de uitwerking van het Noordelijk Belastingkantoor. 2. Toestemming verlenen aan het dagelijks bestuur tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie belast met het heffen en invorderen van belastingen ten behoeve van de waterschappen Wetterskip Fryslân, Noorderzijvest en Hunze en

Bestuursvoorstel

Aa's en de gemeente Groningen.

3. Toestemming verlenen aan het dagelijks bestuur tot het opheffen van de gemeenschappelijke regeling Hefpunt belast met het heffen en invorderen van de watersysteemheffing en zuiveringsheffing ten behoeve van de waterschappen Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.

Bijlagen: Ja

- Managementsamenvatting Bedrijfsplan.

Ter inzage (bestuursnet): Ja

Onderwerp(en):

- Bedrijfsplan Noordelijk Belastingkantoor.

Besluit/opmerkingen bestuur:

Paraaf secretaris-directeur:

Bestuursvoorstel

Inleiding

Waterschap Hunze en Aa's is samen met waterschap Noorderzijlvest en Wetterskip Fryslân voor het uitvoeren van de belastingprocessen deelnemer in de gemeenschappelijke regeling Hefpunt. Vanaf het begin van het bestaan van Hefpunt (2007) is gezocht naar verbreding van de samenwerking door aansluiting van gemeenten. De gedachte was dat hiermee in het belastingproces synergievoordeel behaald zou kunnen worden, hetgeen de perceptiekosten voor de waterschappen verder zou kunnen verlagen.

Bij de eerste oriëntatie voor de samenwerking heeft de gemeente Groningen uitgesproken dat aansluiting bij de bestaande gemeenschappelijke regeling Hefpunt uitgesloten is. In 2014 is vervolgens - in opdracht van de gemeente Groningen en Hefpunt - onderzoek uitgevoerd gericht op het oprichten van een gezamenlijk Noordelijk Belastingkantoor. Het onderzoek leidde tot een positieve businesscase. Op basis daarvan is door de betrokken organisaties in 2015 besloten een volgende stap te zetten en de planfase in te gaan. In dit vervolgonderzoek is gewerkt met de feitelijke cijfers van de organisaties, en het Noordelijk Belastingkantoor is uitgewerkt in de vorm van een bedrijfsplan. Het bedrijfsplan is samengesteld onder regie van een externe adviseur, inhoudelijk uitgewerkt in een aantal ambtelijke werkgroepen en besloten en afgestemd in een stuurgroep bestaande uit de portefeuillehouders van de waterschappen en de wethouders van de gemeente. Recentelijk is het bedrijfsplan gereedgekomen. In een gemeenschappelijke bijeenkomst (11 mei 2016) is de totstandkoming en de inhoud van het bedrijfsplan aan de algemene besturen van de waterschappen toegelicht. In het voorliggend voorstel zijn de hoofdlijnen benoemd voor het nemen van een besluit. Voor een nadere inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de bijlagen (bedrijfsplan en managementsamenvatting).

Thans ligt het voornemen voor om tot oprichting van het Noordelijk Belastingkantoor (verder NBK) over te gaan. Een positief besluit hierover maakt het mogelijk het proces in gang te zetten tot het opheffen van het huidige Hefpunt en het oprichten van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van de zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie waarin de drie noordelijke waterschappen en de gemeente Groningen hun belastingprocessen onderbrengen. De bevoegdheid tot het treffen van deze gemeenschappelijke regeling ligt bij de dagelijks besturen van de betrokken waterschappen en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen. Op grond van de wet dienen de algemene besturen respectievelijk de gemeenteraad daarvoor toestemming te verlenen.

Beoogd resultaat

Doelmatige uitvoering van de belastingprocessen, besparing op de jaarlijkse perceptiekosten.

Argumenten

Het Bedrijfsplan is een goede uitwerking van de belangrijkste aspecten.

In de strategiefase van het onderzoek is een businesscase uitgewerkt op basis van een beperkt aantal aannames. De businesscase had een positieve uitkomst zodat is besloten tot een verdere uitwerking tot een bedrijfsplan. In de uitwerking is gewerkt met de feitelijke cijfers van de direct betrokken

Bestuursvoorstel

organisaties (begroting 2015/2016 en getoetst aan de uitkomsten 2014) om zodoende te komen tot een begroting voor de nieuwe organisatie. De uitwerking in het bedrijfsplan is daarom veel preciezer en het synergievoordeel dat behaald wordt kan naar de organisaties worden toegerekend. Naast het financiële resultaat, hetgeen een belangrijke drijfveer is voor de samenwerking, is ook gekeken naar de bestuurlijk-juridische inrichting, hrm-aspecten en de inrichting van de processen. Deze aspecten zijn uitgewerkt door ambtelijke werkgroepen waarin medewerkers van Hefpunt, de gemeente Groningen en de waterschappen vertegenwoordigd waren. Kritische punten zijn bestuurlijk voorgelegd en afgestemd met de portefeuillehouders. De weerslag daarvan is geëxpliciteerd in de managementsamenvatting en verwerkt in de verschillende hoofdstukken van het bedrijfsplan.

Het Noordelijk belastingkantoor leidt tot lagere perceptiekosten.

De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten leidt tot een synergievoordeel. Dit voordeel is berekend door het opstellen van een nieuwe concept begroting voor het NBK en deze te vergelijken met de huidige begrotingen. Uit de berekeningen blijkt een structureel voordeel van € 1,7 miljoen realiseerbaar, waarin alle deelnemers een aandeel hebben. Het voordeel voor Hunze en Aa's bedraagt circa € 300.000,-.

De bedrijfsvoeringsorganisatie past goed bij het beleidsarme belastingproces.

Samenwerking tussen waterschappen en gemeenten kan juridisch gezien alleen in de vorm van een gemeenschappelijk regeling gevat worden. Privaatrechtelijke vormen zijn gezien de belastingwetgeving niet reëel. Voorkoming van "bestuurlijke drukte" speelt een belangrijke rol in de keuze voor welke vorm de gemeenschappelijke regeling zou moeten hebben. Doordat de uitvoering van het belastingproces een relatief beleidsarm terrein is – immers het vaststellen van het belastingbeleid blijft bij de waterschappen - wordt de bedrijfsvoeringsorganisatie gezien als de beste vorm voor het NBK. In het bedrijfsplan is in hoofdstuk 3 een afweging gemaakt van de verschillende alternatieven. Met name het onderdeel governance heeft hierbij de nodige aandacht gehad en is meegewogen in het voorstel. In dit hoofdstuk zijn de uitgangspunten benoemd over de stemverhouding (gelijke stemverhouding), besluitvorming in uniformiteit en de momenten waarop de gekozen vorm wordt geëvalueerd.

Omzetten van de huidige regeling wordt ook niet als wenselijk gezien, vanwege de uitstraling naar andere gemeenten. Met een nieuwe regeling wordt het mogelijk om bestuurlijke en organisatorisch een nieuwe start te maken.

Met het oprichten van het Noordelijk belastingkantoor vervalt de functie van Hefpunt.

Het is evident dat voor het uitvoeren van de belastingtaken één belastingkantoor volstaat. Nadat het NBK is opgericht kunnen de taken van Hefpunt overgedragen worden. Daarna kan, na het opmaken van de eindbalans, Hefpunt uiteindelijk geliquideerd worden.

Risico's

Kosten voor aanbesteding belastingpakket zijn nog niet bekend.

Hefpunt en de gemeente Groningen werken met verschillende applicaties voor het belastingproces. Door het samengaan in de nieuwe gemeenschappelijke regeling zal nog een keuze gemaakt moeten worden voor het te gebruiken ICT-applicatie. Op basis van aanbestedingswetgeving is het juridisch noodzakelijk het belastingpakket opnieuw aan te besteden. Het is een markt waarin een beperkt aantal spelers elkaar zwaar beconcurrereert. Het is daarom op dit moment moeilijk in te schatten welke

Bestuursvoorstel

investeringskosten de aanbesteding uiteindelijk met zich mee zullen brengen. In de begroting is hiervoor een bedrag opgenomen. Op grond van een eenvoudige marktverkenning is de verwachting dat dit voldoende zal zijn. De investering zal in vijf jaar worden afgeschreven.

Reactie van overige gemeenten op oprichting van het Noordelijk belastingkantoor is niet bekend. Momenteel voert de gemeente Groningen op basis van dienstverleningsovereenkomsten belastingwerkzaamheden uit voor een aantal Groningse gemeenten (Delfzijl, Appingedam, Loppersum en Ten Boer). Er is rekening mee gehouden dat deze dienstverlening op vergelijkbare wijze wordt voortgezet, waarbij het NBK de uitvoerende instantie zal zijn. Mogelijk dat betreffende gemeenten op termijn de bestaande overeenkomst willen opzeggen en nieuwe afspraken willen maken. Onduidelijk is nog of dit financiële consequenties zal hebben en in welke mate dan.

Ook moet gekeken worden naar de mogelijkheden voor andere gemeenten om bij de gemeenschappelijke regeling aan te sluiten. Vanuit een aantal gemeenten bestaat hiervoor op dit moment al concrete belangstelling. Om te voorkomen dat het nieuwe belastingkantoor niet goed uit de startblokken komt is bestuurlijk afgesproken om pas per 1 januari 2019 nieuwe deelnemers in de gemeenschappelijke regeling op te nemen. Toetreding van nieuwe gemeenten zal financiële consequenties hebben die nu nog niet zijn te bepalen.

Over de voorwaarden van toe (èn uit-)treding zullen in de regeling afspraken opgenomen worden die leiden tot een redelijke verdeling van de extra kosten diensgevolge. Bij toetreding van een nieuwe deelnemer geldt als uitgangspunt dat dit tot structureel voordeel moet leiden voor de deelnemers van dat moment alsook de nieuwe deelnemer. Bij toetreding zal per toetreders maatwerk vereist zijn met betrekking tot de voorwaarden tot toetreding, waarbij in principe geldt dat de toetreders verantwoordelijk is voor de eigen kosten van de toetreding (bijvoorbeeld desintegratie- en frictiekosten).

Indien een deelnemer wil uit treden, zal door het bestuur een uittredingsfee worden bepaald, waarbij rekening gehouden wordt met onder meer de kosten van ICT, huisvesting en personele bezetting. Op basis van jurisprudentie is het uitgangspunt dat de uittredende partij de schade van de gemeenschappelijke regeling en de overblijvende deelnemers dient te vergoeden die het rechtstreekse gevolg is van het uittreden. Deze schade dient, volgens de beginselen van behoorlijk bestuur, cijfermatig onderbouwd te worden. Ook dient deze schade over een redelijke periode berekend te worden.

Fiscale onzekerheden

De samenwerking met de gemeente heeft diverse fiscale aspecten. Hiermee is in het bedrijfsplan rekening gehouden. In de volgende fase zal de gewenste samenwerkingsvorm in de vorm van een nieuwe gemeenschappelijke regeling expliciet voorgelegd worden aan de bevoegde inspecteur, inclusief de fiscale duiding van de diverse prestaties die zullen worden verricht, om te bepalen of aan de voorwaarden van de koepelvrijstelling voor de BTW kan worden voldaan. Ook zullen de gevolgen voor de vennootschapsbelasting hierbij worden betrokken.

Liquidatie Hefpunt

Het oprichten van het NBK zal ook leiden tot opheffen van de huidige regeling Hefpunt. De liquidatie van Hefpunt wordt te zijner tijd financieel met de deelnemers verrekend. Hierin zal dan ook verwerkt worden de activa die dan nog een boekwaarde op de balans vertegenwoordigen (onder andere ICT). Vanwege de grote onzekerheden over het saldo van deze verrekening, zijn daarmee in de berekeningen kosten noch baten opgenomen.

Bestuursvoorstel

Financiën

A. *Structurele kosten*

Er is een structurele besparing van € 1,7 miljoen mogelijk.

Het bedrijfsplan is uitgewerkt naar een structurele jaarlijkse begroting. Het vergelijken van de huidige kosten (Hefpunt, Groningen en waterschappen) met die van de toekomstige leidt tot een verschil, dat als structurele besparing aangeduid kan worden (zie tabel 1).

Tabel 1: begroting NBK vergeleken met huidige kosten (bedragen in € x miljoen).

Kostenpost	huidig	NBK	besparing
Personele lasten	11,7	9,6	-2,1
Materiele lasten / kapitaallasten	5,0	5,1	+0,1
Opbrengsten dwangbevelen	-1,9	-1,6	+0,3
Opbrengsten dienstverlening aan derden	-1,5	-1,5	0
Totaal	13,3	11,6	-1,7

Om de kosten vergelijkbaar te maken, is de toegerekende overhead bij de gemeente Groningen aan het product belastingen, uitgesplitst naar personeelslasten en materiele lasten.

Omdat van de betrokken organisaties de aantallen in de deelprocessen niet gelijk zijn (in aantal aanslagregels, aantal biljetten etc.) en doordat er ook specifieke diensten worden verleend, zijn de besparingen voor de afzonderlijke organisaties in absolute en relatieve zin niet gelijk (zie ook bijlage). Er wordt met de deelnemers afgerekend op basis van werkelijke kosten en geschatte (vaste) volumes. In het bedrijfsplan is aangegeven dat het wenselijk is deze (geschatte) volumes voor twee jaar te fixeren en daarna deze volumes te (her) evalueren. Ook zal de sleutel moeten worden herzien bij nieuwe toetreders in de samenwerking.

In tabel 2 is het structurele voordeel per organisatie in beeld gebracht.

Tabel 2: besparing per organisatie (bedragen in € x miljoen).

organisatie	huidig	NBK	besparing
Groningen (ex. BTW)	5,8	4,9	-0,9 (16 %)
-BTW-deel Groningen	0,4	0,4	
Hunze en Aa's	2,1	1,8	-0,3 (14 %)
Noorderzijvest	1,6	1,4	-0,2 (12 %)
Wetterskip Fryslân	3,4	3,1	-0,3 (9 %)
totaal	13,3	11,6	-1,7 (13 %)

Opmerking: De tabel laat zien dat de relatieve besparing voor Wetterskip Fryslân lager is dan die van andere twee waterschappen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat met het NBK een andere verdeelsleutel wordt gehanteerd (op basis van aanslagregels) dan die tot nu toe door Hefpunt wordt gebruikt (vaste verdeelsleutel). Het verschil hangt samen met het aandeel bedrijven, dat bij Wetterskip Fryslân wat hoger ligt dan bij de andere waterschappen.

Bestuursvoorstel

B. Incidentele kosten

De incidentele kosten worden in 3,7 jaar terugverdiend.

Voor het opzetten van het NBK worden incidentele kosten gemaakt. Het gaat hier om de projectkosten (tijdelijke inhuur, verhuizing e.d.), personele frictie (personeel dat niet direct in de nieuwe organisatie geplaatst kan worden) en desintegratiekosten (achterblijvende kosten die niet direct afgebouwd worden). In tabel 3 is weergegeven om welke kosten het gaat (totaal € 6,4 miljoen).

Tabel 3: incidentele kosten (bedragen in € x miljoen).

kostenpost	bedrag
Projectkosten	3,1
Personele frictie	2,0
Desintegratiekosten	1,2
totaal	6,4

Ook de incidentele kosten moeten verdeeld worden over de partners. Daarbij is er voor gekozen deze kosten zodanig te verdelen, dat de terugverdientijd voor elk van de organisaties gelijk is. Toepassing van deze regel leidt tot een terugverdientijd van 3,7 jaar.

Opmerking: Gezien de omvang van de nieuwe organisatie, is nieuwe huisvesting nodig. Om de desintegratiekosten terug te dringen, is afgesproken dat Groningen de huisvesting levert. De locatie blijft dus in de stad Groningen. Doordat daarmee de desintegratiekosten beperkt worden, is ook het financiële voordeel voor de waterschappen groter.

C. Dekking

De incidentele last voor het opzetten van het NBK is in de meerjarenraming (MJR) verwerkt. Dit heeft een verhogend effect. Vanaf 2017 hebben wij de incidentele kosten gespreid over drie jaar in de MJR verwerkt. We gaan ervan uit dat eind 2019 de laatste incidentele kosten worden gemaakt. De structurele besparingen, in de vorm van lagere perceptiekosten, zijn vanaf 2018 eveneens in de MJR verwerkt. Met een terugverdientijd van nog geen vier jaar betekent dit per saldo, dat er over de looptijd van het Meerjarenperspectief 2017-2020 niet veel wijzigt. Er treedt een verschuiving van kosten op.

Tabel 4: meerjarige effect van de bijdrage aan het NBK (bedragen in € x miljoen).

kostenpost	2017	2018	2019	2020	cumulatief
MJR 2017-2020	2,1	2,1	2,1	2,1	8,4
Incidentele lasten	0,4	0,4	0,2	-	1,0
Bijdrage Hefpunt/NBK	2,1	1,8	1,8	1,8	7,5
MJR 2017-2020 met NBK	2,5	2,2	2,0	1,8	8,5
Effect NBK	+0,4	+0,1	-0,1	-0,3	+0,1

Opmerking: Overigens zal na de MJR-periode de besparing toe nemen, doordat de nieuwe belastingapplicatie dan financieel afgeschreven zal zijn. Ook kunnen nog verdere besparingen gerealiseerd worden wanneer andere gemeenten aansluiting zoeken.

Bestuursvoorstel

Uitvoering

Na het besluit tot oprichting van het NBK start de *ontwerpfase*. Deze loopt van juni 2016 tot januari 2017. In de ontwerpfase worden de plannen uitgewerkt tot op het detailniveau dat nodig is om te kunnen gaan implementeren. Het resultaat van de ontwerpfase is een implementatieplan met uitgewerkte deelplannen. De plaatsing van de medewerkers neemt daarin een belangrijke plaats in. Ook de werving van een nieuwe directeur is in het begin van de ontwerpfase voorzien.

Voor de aanbesteding van de belastingapplicatie en de daaropvolgende implementatie zal een apart plan van aanpak opgesteld worden. Verwacht wordt dat in het najaar aanbesteed kan worden. Voor de implementatie (inrichting en conversie van bestanden) zal zeker nog een half jaar nodig zijn.

De vroegste datum voor de start van het NBK is juli 2017. Het gecombineerde aanslagbiljet zal dan vanaf 2018 gerealiseerd kunnen worden.

Communicatie

De algemene besturen van de waterschappen zijn gedurende afgelopen periode op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen en hebben op 11 mei 2016 een presentatie gehad over de inhoud van het bedrijfsplan. De gemeenteraad wordt per brief geïnformeerd over het go/no-go-besluit van het college.

De medewerkers zijn reeds ingelicht over de ontwikkelingen die aanstaande zijn. De Ondernemingsraden van Hefpunt en de gemeente Groningen zijn betrokken geweest en hebben 27 mei jongst leden een positief advies uitgebracht over het bedrijfsplan.

De belastingbetaler zal van de organisatorische veranderingen vooralsnog niets vernemen. In 2018 zal er (voor het gebied van de gemeente Groningen) sprake zijn van een gecombineerd aanslagbiljet. Dan zal ook aandacht besteed worden aan de gewijzigde samenwerking op het gebied van de belastingen.

Voorstel

1. Kennis nemen van (de managementsamenvatting van) het Bedrijfsplan als basis voor de uitwerking van het Noordelijk Belastingkantoor.
2. Toestemming verlenen aan het dagelijks bestuur tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie belast met het heffen en invorderen van belastingen ten behoeve van de waterschappen Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's en de gemeente Groningen.
3. Toestemming verlenen aan het dagelijks bestuur tot het opheffen van de gemeenschappelijke regeling Hefpunt belast met het heffen en invorderen van de watersysteemheffing en zuiveringsheffing ten behoeve van de waterschappen Wetterskip Fryslân, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's.

Bestuursvoorstel

namens het dagelijks bestuur,

Harm Küpers
secretaris-directeur

Alfred van Hall
dijkgraaf