

# Samen de belasting verdelen

Een onderzoek naar de invloed op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van medewerkers bij gemeenten door toetreding tot de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland



Auteur: R. Scheffers  
Studentnr: 316817  
Begeleider: dr. H.L. Klaassen  
Tweede lezer: dr. V.M.F. Homburg

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Masterscriptie Bestuurskunde

Maart 2014

# **Samen de belasting verdelen**

Een onderzoek naar de invloed op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van medewerkers bij gemeenten door toetreding tot de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland

**Auteur:** R. Scheffers  
**Studentnr:** 316817  
**Begeleider:** dr. H.L. Klaassen  
**Tweede lezer:** dr. V.M.F. Homburg

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Faculteit der Sociale Wetenschappen**  
**Masterscriptie Bestuurskunde**

**Maart 2014**

## Voorwoord

Eind 2010 woonde ik een presentatie bij van een bedrijf dat mijn werkgever zojuist had overgenomen. Op deze wijze wilde de directie ons kennis laten maken met de nieuwe aanwinst. De presentatie ging over verzelfstandiging en samenwerking in uitvoerende diensten bij gemeenten. Een gemeente kon hiermee veel geld besparen volgens de spreker.

In september 2010 was ik juist gestart met de studie Bestuurskunde en het gebrek aan bedrijfsmatige werkwijzen bij publieke organisaties verbaasde mij al enigszins. Vanuit mijn vorige studie en werkomgeving was ik vooral bekend met de bedrijfsmatige insteek: efficiëntie, risico's nemen, marktgerichtheid, flexibiliteit.. Vanuit deze achtergrond zie ik kansen voor meer bedrijfsmatigheid in het publieke domein. De presentatie van mijn nieuwe collega sloot daar naadloos op aan.

Onderwerpen als verzelfstandiging, privatisering, outsourcing en samenwerking kwamen vervolgens regelmatig terug bij de verschillende modules in de opleiding. Zodoende merkte ik ook dat mijn denkwijze met betrekking tot bedrijfsmatigheid bij overheden behoorlijk afwijkt ten opzichte van die van mijn medestudenten, veelal werkzaam bij een publieke organisatie.

Door de hedendaagse genoodzaakte bezuinigingen bij gemeenten is efficiënter, en dan wellicht ook bedrijfsmatiger, werken relevanter dan ooit. Voor mij een belangrijke reden om dit de basis te laten zijn van mijn scriptieonderzoek.

Het is een lange weg geweest, maar de studie is dan toch afgerond. De opleiding is erg leerzaam voor mij geweest en heeft mij anders naar zaken laten kijken. Vooral het in twijfel trekken van vanzelfsprekendheid en de analytische benadering gaat mij zeker helpen in mijn verdere carrière.

De combinatie van werken en studeren dwingt je om keuzes te maken. Het sociale leven heeft even minder prioriteit en dat is natuurlijk niet altijd even leuk. Ik moet daarom mijn omgeving bedanken voor het geduld dat is opgebracht gedurende de afgelopen jaren.

Verder dank ik mijn afstudeerbegeleider dr. H.L. Klaassen voor de kritische, maar zeer fijne begeleiding. Dankzij zijn scherpe blik en opbouwende opmerkingen is het een scriptie geworden waarop ik erg trots ben. Tenslotte dank ik dr. V.M.F. Homburg voor de opbouwende inbreng als tweede lezer.

Roel Scheffers

## Samenvatting

Gemeenten krijgen deze jaren steeds meer taken vanuit het Rijk overgeheveld. Daarnaast krijgen zij steeds minder geld uit het Gemeentefonds, een belangrijke inkomstenbron voor een gemeente. Er moeten mede hierdoor meer taken uitgevoerd worden met minder inkomsten. Om de financiële gezondheid te bewaken worden gemeenten gedwongen kostenbesparingen te realiseren. Deze kostenbesparingen kunnen tijdelijk of structureel van aard zijn. Steeds meer gemeenten kiezen in deze tijden voor structurele veranderingen als omvorming in de organisatie of manier van werken om zo gedurende een langere periode voortdurende kostenbesparingen te realiseren. Met name uitvoerende diensten van een gemeente lenen zich goed voor omvorming door de mate van standaardisering van werkzaamheden.

Een uitvoerende dienst omvormen kan op een aantal manieren, namelijk: interne veranderingen in de huidige organisatie doorvoeren, interne verzelfstandiging, uitbesteding en externe verzelfstandiging. Met name externe verzelfstandiging in de vorm van gemeentelijke samenwerking komt steeds vaker voor. Nabij liggende gemeenten kiezen de samenwerking om kennis en expertise te bundelen, maar voornamelijk om de kosten te reduceren. Er wordt een aparte rechtspersoon opgericht die een bepaalde dienst van meerdere gemeenten gestandaardiseerd, bedrijfsmatig uitvoert. Een uitvoerende dienst waarbij steeds meer gemeenten de samenwerking opzoeken is de gemeentelijke belastingdienst. Op dit moment maakt 44% van gemeenten deel uit van een samenwerkingsverband op het gebied van gemeentelijke belastingen.

Naast voordelen als efficiëntie, continuïteit en verhoging van de kwaliteit van dienstverlening is er ook kritiek op het onderbrengen van gemeentelijke diensten in een samenwerkingsverband. Rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Partners+Pröpper en KplusV Organisatieadvies wijzen op een negatieve invloed op de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers als gevolg van het op afstand plaatsen van uitvoerende taken. Verder wordt eraan getwijfeld of er door kosten voor monitoring, controle en toezicht ook wel daadwerkelijk kostenreductie gerealiseerd zal worden. Dit scriptieonderzoek richt zich op het toetsen van deze drie variabelen in een bestaande casus.

Eén van de actieve samenwerkingsverbanden op het gebied van gemeentelijke belastingen is de Belastingensamenwerking Gouwe-Rijnland (hierna: BSGR). Deelnemers van deze samenwerking zijn de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar, Zoeterwoude en het Hoogheemraadschap van Rijnland. De BSGR voert voor de deelnemers de heffing en inning van belastingen uit. Bij de deelnemende gemeenten is onderzocht wat de invloed van toetreding tot de BSGR is op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van de eigen medewerkers. In het kader hiervan is de volgende centrale vraag geformuleerd:

*Welke invloed heeft het ontstaan van de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland gehad op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers bij de deelnemende gemeenten en hoe komt deze invloed tot stand?*

Met behulp van elementen uit de neo-institutionele theorieën, als de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie, is een theoretisch kader en conceptueel model gevormd. Dit raamwerk is gebruikt ter operationalisering van het onderzoek en gehanteerd als basis van het kwalitatieve onderzoek. In het onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de hoogte van perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van eigen medewerkers voorafgaand en na toetreding tot de BSGR. Door eventuele verschillen in kaart te brengen is de invloed van toetreding tot de BSGR weer te geven voor elk van de variabelen.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat bij vijf van de zes gemeenten de perceptiekosten na toetreding tot de BSGR lager zijn dan voor de toetreding. Het ontstaan van de BSGR heeft daarom een positieve invloed op de perceptiekosten van deelnemende gemeenten. Deze daling van perceptiekosten is te verklaren door efficiencywinst als gevolg van schaalvoordelen in combinatie met een bedrijfsmatige aanpak.

De invloed van toetreding tot de BSGR op de kwaliteit van dienstverlening is moeilijk te kwantificeren. Er is niet eenduidig te zeggen dat de invloed positief of negatief is, omdat de ervaringen van de deelnemende gemeenten erg verschillen. Er kan alleen gesteld worden dat toetreding tot de BSGR invloed heeft op de kwaliteit van dienstverlening. Het verschilt alleen per gemeente of deze invloed positief of negatief is. Dit is te verklaren door een verschil in uitgangspositie en prioriteiten tussen de deelnemende gemeenten.

Toetreding tot de BSGR heeft een negatieve invloed op het kennispeil van de eigen medewerkers. Als gevolg van de onderzoeksresultaten is dit eenduidig te stellen. Dit is te verklaren door een aantal factoren. Allereerst zijn er nauwelijks nog belastingmedewerkers over binnen de gemeentelijke organisaties, aangezien ze bijna allemaal zijn overgegaan naar de BSGR. Verder is het gebrek aan kennis bij de eigen medewerkers over het algemeen een bewuste keuze van de deelnemende gemeenten. Ten slotte speelt de gegroeide afstand tussen beleid en uitvoering een rol met groeiende informatieasymmetrie tot gevolg.

Met de onderzoeksresultaten en conclusies is geen algemeen oordeel te formuleren over het functioneren van de BSGR. Ook valt er niet te zeggen of het verstandig is voor een gemeente om deel te nemen aan een belastingssamenwerking of dat er gekozen moet worden voor een andere wijze van omvormen. Het onderzoek is op een dusdanige wijze afgekaderd dat hier geen waardeoordelen over af te geven zijn.

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding</b> .....  | <b>7</b>  |
| 1.1 Aanleiding .....   | 7         |
| 1.2 Probleemstelling .....   | 10        |
| 1.2.1 Doelstelling .....   | 10        |
| 1.2.2 Centrale vraag .....   | 11        |
| 1.2.3 Deelvragen .....   | 11        |
| 1.2.4 Toelichting deelvragen .....   | 11        |
| 1.3 Afbakening.....  | 12        |
| 1.4 Relevantie.....  | 12        |
| 1.4.1 Wetenschappelijke relevantie.....  | 12        |
| 1.4.2 Maatschappelijke relevantie .....  | 12        |
| 1.5 Methodologische verantwoording.....  | 13        |
| 1.5.1 Onderzoeksstrategie .....  | 13        |
| 1.5.2 Onderzoeksmethoden .....   | 14        |
| 1.5.4 Betrouwbaarheid en validiteit .....  | 14        |
| 1.5.5 Bronnen en respondenten .....  | 15        |
| 1.6 Leeswijzer.....  | 15        |
| <b>2. Achtergrond</b> .....  | <b>16</b> |
| 2.1 Gemeentelijke inkomsten .....  | 16        |
| 2.1.1 Algemene uitkering.....  | 16        |
| 2.1.2 Specifieke uitkeringen .....   | 17        |
| 2.1.3 Integratie- & decentralisatie-uitkeringen.....   | 17        |
| 2.1.4 Gemeentelijke belastingen .....  | 18        |
| 2.1.5 Overige eigen inkomsten.....   | 18        |
| 2.2 Bezuinigingen bij gemeenten .....  | 19        |
| 2.3 Omvormen van de gemeentelijke belastingdienst .....  | 20        |
| 2.3.1 Intern beter organiseren .....   | 21        |
| 2.3.2 Interne verzelfstandiging .....  | 21        |
| 2.3.3 Uitbesteding.....  | 21        |
| 2.3.4 Externe verzelfstandiging .....  | 22        |
| 2.4 Samenwerken onder een Gemeenschappelijke Regeling .....  | 22        |
| <b>3. Intergemeentelijke samenwerking in het licht van de neo-institutionele economische theorieën</b> ..... | <b>25</b> |
| 3.1 New Public Management .....  | 25        |
| 3.2 Neo-institutionele economische theorieën .....   | 26        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.2.1 De property rightstheorie .....                                     | 27        |
| 3.2.2 De transactiekostentheorie .....                                    | 28        |
| 3.2.3 De principaal-agenttheorie .....                                    | 30        |
| 3.3 Conceptueel model.....  | 32        |
| 3.3.1 Perceptiekosten.....  | 33        |
| 3.3.2 Kwaliteit van dienstverlening .....                                 | 35        |
| 3.3.3 Kennispeil eigen medewerkers .....                                  | 37        |
| 3.3.4 Volledig conceptueel model .....                                    | 38        |
| 3.4 Hypothesen .....  | 40        |
| 3.5 Van hypothesen naar meetbare variabelen .....                         | 42        |
| 3.5.1. Perceptiekosten.....   | 42        |
| 3.5.2. Kwaliteit dienstverlening .....                                    | 43        |
| 3.5.3. Kennispeil eigen medewerkers .....                                 | 44        |
| <b>4. Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland.....</b>                      | <b>45</b> |
| 4.1 Doelen .....  | 45        |
| 4.2 Rechtsvorm .....  | 45        |
| 4.3 Taken.....  | 46        |
| 4.4 Deelnemers .....  | 46        |
| 4.5 Kostenverdeelsleutel .....  | 50        |
| <b>5. Analyse van toetreding tot de BSGR.....</b>                         | <b>51</b> |
| 5.1 Perceptiekosten.....  | 51        |
| 5.1.1 Perceptiekosten per deelnemer .....                                 | 51        |
| 5.1.2 Totaaloverzicht perceptiekosten deelnemers.....                     | 54        |
| 5.2 Kwaliteit van dienstverlening .....                                   | 58        |
| 5.3 Kennispeil van eigen medewerkers.....                                 | 60        |
| <b>6. Conclusies .....</b>  | <b>62</b> |
| 6.1 Inkomsten van een gemeente .....                                      | 62        |
| 6.2 Kader om invloed in kaart te brengen en te verklaren .....            | 62        |
| 6.3 Redenen van samenwerking.....   | 63        |
| 6.4 Invloed op perceptiekosten .....                                      | 63        |
| 6.5 Invloed op kwaliteit van dienstverlening .....                        | 64        |
| 6.6 Invloed op kennispeil eigen medewerkers .....                         | 65        |
| 6.7 Conclusie.....  | 66        |
| 6.8 Reflectie.....  | 69        |
| <b>Geraadpleegde bronnen .....</b>  | <b>72</b> |
| <b>Bijlage I: Respondenten.....</b>                                       | <b>76</b> |
| <b>Bijlage II: Interviewhandleiding.....</b>                              | <b>77</b> |
| <b>Bijlage III: Inwoneraantallen deelnemers BSGR (2009 t/m 2012).....</b> | <b>81</b> |
| <b>Bijlage IV: Lijst met figuren .....</b>                                | <b>82</b> |

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Het kabinet Rutte II geeft in haar regeerakkoord 'Bruggen slaan' aan dat gemeenten in de komende jaren meer taken van de Rijksoverheid moeten over nemen. Onderstaande passage maakt onderdeel uit van het regeerakkoord en licht dit voornemen toe:

*“Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen. Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld. Hiertoe biedt het Rijk hen ruime beleidsvrijheid. Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd.”*

(VVD & PvdA, 2012)

Het kabinet spreekt over het beter op elkaar afstemmen bij de uitvoering van taken en het op passende schaal organiseren van overheden. Tegelijkertijd is een belangrijke inkomstenbron van gemeenten, het Gemeentefonds, vanaf 2012 gekoppeld aan de Rijksuitgaven. Zo krimpt of groeit het Gemeentefonds evenveel als de uitgaven van het Rijk. Aangezien de Rijksoverheid bezuinigt, daalt hierdoor ook het Gemeentefonds en daarmee dalen de inkomsten van de gemeenten uit dit fonds. Dit proces is enkele jaren geleden al ingezet en wordt door het huidige kabinet gehandhaafd:

*“De doorwerking van de normeringssystematiek (samen trap-op-trap-af) leidt tot een daling van het Gemeentefonds/Provinciefonds.”*

(VVD & PvdA, 2012)

Voornamelijk door deze korting van de inkomsten uit het Gemeentefonds worden gemeenten komende jaren gedwongen forse bezuinigingen door te voeren. Tegelijkertijd verlangt de Rijksoverheid dat gemeenten meer maatwerk gaan leveren en zo de betrokkenheid van de burgers vergroten. Het is een spagaat waarin gemeenten zich op dit moment bevinden. Gemeenten moeten op zoek naar manieren om te bezuinigen, zonder dat het de burger raakt. Vaak is te zien dat er allereerst gekeken gaat worden waar de kerntaken van een gemeente liggen. Een logisch gevolg is dat er direct bezuinigd gaat worden op niet direct noodzakelijke kostenposten. Medewerkers leveren het extraatje in, tijdelijke dienstverbanden worden niet verlengd, ingehuurde specialisten moeten het veld ruimen en het jaarlijkse personeelsuitje wordt versoberd. Dit zijn echter maatregelen voor de korte termijn en ze hebben dan ook op de lange termijn geen structurele invloed op het presteren van de organisatie.

Het omvormen van de organisatie is daarentegen een structurele manier voor gemeenten om kosten te besparen (Korsten e.a., 2006). Omvormen van gemeentelijke uitvoeringsdiensten is een veel



gekozen wijze van bezuinigen. Een belangrijk voordeel hiervan, is de mogelijkheid om naast bezuinigen ook de efficiëntie en effectiviteit van het organisatieonderdeel te verbeteren. Het omvormen van een gemeentelijke uitvoeringsdienst kan op verschillende manieren:

1. Veranderingen aanbrengen in de interne organisatie van de gemeentelijke uitvoeringsdienst;
2. Interne verzelfstandiging: op- en inrichting van een gemeentelijk bedrijf;
3. Uitbesteding: werkzaamheden volledig overdragen aan een publieke en/of privaatrechtelijke partij;
4. Externe verzelfstandiging: werkzaamheden onderbrengen in een aparte rechtspersoon, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten onder een Gemeenschappelijke Regeling.

Vooral op het gebied van externe verzelfstandiging worden er de laatste jaren veel activiteiten gestart. Het rapport 'Maten voor gemeenten 2012' (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012) laat zien dat gemeenten steeds meer gaan samenwerken. Volgens het onderzoek is het percentage samenwerkingen tussen gemeenten tussen 2005 en 2010 verdubbeld. Het blijkt dat veel gemeenten voordelen zien in een samenwerking.

### **Motieven voor intergemeentelijke samenwerking**

In samenwerking zien gemeenten een aantal voordelen. De twee belangrijkste voordelen zijn besparing van de kosten en kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Deze effecten zouden bereikt moeten worden met de schaalvoordelen die een samenwerking oplevert. Korsten e.a. (2006) benoemen de motieven welke gemeenten hebben om tot een samenwerking over te gaan:

1. De dienstverlening en uitvoering is niet op een kwalitatief hoog niveau te houden;
2. Lagere kosten voor de burger;
3. Kostenreductie door schaalvoordelen;
4. Verhogen van de kwaliteit van werkprocessen;
5. Verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers;
6. Verhogen van de arbeidsproductiviteit;
7. Delen van kennis en ervaring en het mogelijk maken van specialisering;
8. Verbeteren van loopbaanperspectief van de medewerkers;
9. Bundelen van schaarse expertise;
10. Kennisdeling en uitwisseling van ervaring is eenvoudiger;
11. Verhogen van de kwaliteit van beleid door van elkaar te leren.

De door Korsten benoemde motieven kunnen verdeeld worden naar kostenbesparing, kwaliteit van de medewerkers en kwaliteit van de dienstverlening. Waarbij de kwaliteit van de dienstverlening als een gevolg gezien kan worden van de kwaliteit van de medewerkers. Eikenboom, Kiwiek en Van den Heuvel (2011) onderkennen deze motieven voor samenwerking. Zij benoemen specifiek kwaliteit, continuïteit en efficiëntie als primaire motieven om over te gaan tot samenwerking. Voor gemeenten genoeg redenen om een samenwerking aan te gaan, maar toch blijkt er ook kritiek te zijn.

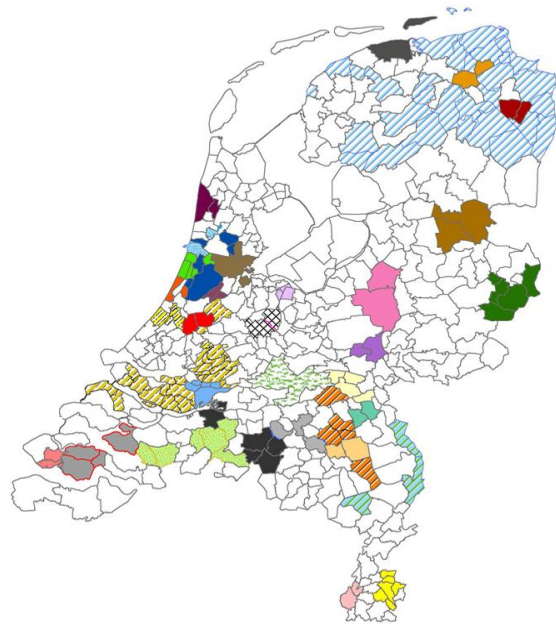
### Kritiek op intergemeentelijke samenwerking

Opvallend is het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004), waarin kritisch wordt aangekeken tegen het op afstand plaatsen van taken. Indien er voor het aangaan van de intergemeentelijke samenwerking een nieuwe rechtsvorm opgezet wordt, kan dit ook gezien worden als het op afstand plaatsen van taken. De Raad vreest dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruit zal gaan doordat er gestuurd wordt op output en efficiëntie. Verder zou er teveel geld en menskracht gaan naar de ontwikkeling van een meetsysteem, het toezicht en de controle op de uitvoering en de verantwoording over de besteding van de middelen. Ook zouden beleidsmakers inhoudelijke kennis verliezen door de afstand met de uitvoering. Andere mogelijke nadelen van een gemeentelijke samenwerking komen naar voren uit een onderzoek van Partners+Pröpper. Hieruit blijkt dat "een meerderheid van de gemeenten ontevreden is over het democratische gehalte van de samenwerking, ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht waarop de samenwerking betrekking heeft (beleidsafstemming of uitvoering)" (Partner+Pröpper, 2005). De kritiek op het democratische gehalte bij samenwerkingen komt ook terug in een rapport van KplusV Organisatieadvies. Verder benoemen ze ook de transactiekosten die bij een samenwerking komen kijken. Verdere mogelijke nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen zijn volgens het rapport toenemende bestuurlijke drukte, afname van de transparantie, grotere afstand tussen bestuur en uitvoering en bemoeilijken van politieke controle (KplusV Organisatieadvies, 2012).

De voordelen van en motieven voor samenwerking worden door de drie bovenstaande onderzoeken deels ontkracht. Hetgeen opvallend is, gezien de toename in het aantal samenwerkingen.

### Belastingsamenwerking

Een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke organisatie waarvoor de optie tot intergemeentelijke samenwerking steeds meer onderzocht wordt, is de gemeentelijke belastingdienst. Een groot deel van de gemeentelijke inkomsten wordt verkregen uit het heffen en innen van belastingen. Hoe efficiënter dit gebeurt, des te hoger de inkomsten hieruit. Belangrijk hierin zijn de perceptiekosten. Dit zijn de kosten van het heffen en invorderen van de gemeentelijke belastingen. Er wordt naar gestreefd het percentage perceptiekosten van de belastinginkomsten zo laag mogelijk te maken. Wettelijk gezien zijn gemeenten niet verplicht om belasting te heffen, maar gemeenten zullen dit wel doen gezien de belangrijke bijdrage aan de inkomsten. Het heffen van belastingen is strak in de wet gereguleerd, waardoor het organisatorisch en procesmatig relatief hoge kosten met zich meebrengt. Vooral kleine gemeenten kiezen ervoor



Figuur 1.1: Samenwerkingsverbanden in gemeentelijke belastingdiensten (bron: VNG, 2012)

om vanuit het oogpunt van kostenbesparing of kwaliteit van de dienstverlening, de gemeentelijke belastingdienst om te vormen.

Opvallend is dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten kiest voor een samenwerking op dit gebied. Uit gegevens van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) blijkt dat er reeds 178 gemeenten gekozen hebben een samenwerking aan te gaan bij het heffen en innen van de gemeentelijke belastingen. Per 1-1-2013 telt Nederland 408 gemeenten. Dit betekent dat maar liefst 44% van de gemeenten samenwerkt met andere gemeenten op het gebied van gemeentelijke belastingen. Figuur 1.1 geeft hiervan een geografische weergave.

## 1.2 Probleemstelling

Er zijn op dit moment in Nederland 40 samenwerkingsverbanden op het gebied van gemeentelijke belastingen. Gezien de bestuurlijke druk vanuit de Rijksoverheid en de noodzaak van bezuinigen is de trend dat gemeenten steeds meer overwegen hun gemeentelijke belastingdienst om te vormen. De kans is hierdoor aanwezig dat steeds meer gemeenten de samenwerking zullen zoeken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitte in 2004 haar zorgen over deze trend. Ze vreesde een negatieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening en de inhoudelijke kennis van beleidsmakers. Verder zou het allerm minst zeker zijn dat de samenwerking ook daadwerkelijk leidt tot een kostenreductie. In dit onderzoek wordt in een specifieke casus onderzocht of deze vrees is te onderbouwen.

### 1.2.1 Doelstelling

Met de theorie van Verschuren & Doorewaard (2007) als leidraad wordt de volgende doelstelling van het scriptieonderzoek geformuleerd: Het doel is te bepalen of samenwerking op het gebied van gemeentelijke belastingen een meerwaarde heeft. Hierbij wordt geredeneerd uit het oogpunt van de gemeente en wordt er gekeken naar een drietal indicatoren: kwaliteit van dienstverlening, perceptiekosten en kennis van eigen (beleids)medewerkers. Het onderzoek richt zich op een specifieke casus, de Belastingensamenwerking Gouwe-Rijnland (hierna: BSGR). Deze belastingensamenwerking is enkele jaren geleden tot stand gekomen, waardoor het zich leent voor een vergelijkend onderzoek tussen de situatie voorafgaand en na de start van de samenwerking. In het onderzoek wordt de BSGR geëvalueerd door bij elk van de gemeentelijke deelnemers de hoogte van de perceptiekosten, de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers vóór en na toetreding te bepalen. Vervolgens wordt hiermee de invloed van de BSGR op deze drie punten in kaart gebracht en bepaald hoe deze invloed tot stand komt. Vanuit deze doelstelling worden in de komende twee paragrafen de centrale vraag en de bijbehorende deelvragen geformuleerd.

### 1.2.2 Centrale vraag

*Welke invloed heeft het ontstaan van de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland gehad op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers bij de deelnemende gemeenten en hoe komt deze invloed tot stand?*

### 1.2.3 Deelvragen

- Waaruit verkrijgt een gemeente haar inkomsten en wat is hierin de rol van de gemeentelijke belastingen?
- Welk theoretisch kader is te vormen om de invloed van de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland op de deelnemende gemeenten in kaart te brengen en te verklaren?
- Wat zijn redenen voor een gemeente om de gemeentelijke belastingssamenwerking aan te gaan?
- Welke invloed heeft toetreding tot de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland op de hoogte van de perceptiekosten?
- Welke invloed heeft toetreding tot de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland op de kwaliteit van dienstverlening?
- Welke invloed heeft toetreding tot de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland op het kennispeil bij eigen medewerkers?
- Hoe komt de invloed op de perceptiekosten, de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil bij eigen medewerkers tot stand?

### 1.2.4 Toelichting deelvragen

Bovenstaande deelvragen worden beantwoord om vervolgens de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Het onderzoek richt zich specifiek op de BSGR en daarom wordt deze organisatie ook benoemd in de centrale vraag. Voordat er in de casus verdiept kan worden, zullen eerst enkele achtergrondaspecten helder gemaakt moeten worden. Hoe ziet de inkomstenstructuur van een gemeente er uit? En wat is hierin de rol van de gemeentelijke belastingen? Hierna wordt een theoretische bril gevormd welke gebruikt wordt om invloed van de belastingssamenwerking waar te nemen en te verklaren. Vervolgens is het van belang om te weten waarom een gemeente een belastingssamenwerking aan zou willen gaan. Als dit duidelijk is, kan er gefocust worden op de BSGR. Er zal onderzocht worden welke effecten een toetreding tot de BSGR heeft op een gemeente. De situaties voor en na de toetreding zullen met elkaar vergeleken worden, waardoor de verschillen en dus de invloed waarneembaar wordt. In lijn met het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zal enkel de invloed op de kwaliteit van dienstverlening, de perceptiekosten en het kennispeil van de eigen medewerkers onderzocht worden. Dit betekent dat aspecten als het democratisch gehalte, transparantie en politieke controle niet belicht worden. Als deze effecten voor de betreffende gemeenten positief uitpakten, dan is de toetreding een goede keuze geweest. Zijn de effecten negatief, dan had een andere wijze van omvorming wellicht de voorkeur gehad. Als de invloed in kaart is gebracht, dan is in het kader van het lerend vermogen ook de oorzaak van de invloed belangrijk om te onderzoeken.

### 1.3 Afbakening

In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar omvorming van de gemeentelijke belastingdienst. Alle andere gemeentelijke diensten worden buiten beschouwing gelaten. Verder wordt in dit onderzoek van de verschillende manieren van anders organiseren enkel de vorm samenwerking bekeken. Overige methoden, zoals uitbesteding of interne verzelfstandiging, worden in dit onderzoek niet meegenomen. Het onderzoek richt zich specifiek op de BSGR en deelnemende gemeenten. Het deelnemende hoogheemraadschap wordt wel meegenomen in het onderzoek, maar er wordt niet onderzocht welke invloed de samenwerking heeft op het hoogheemraadschap. Dit wordt wel gedaan bij de deelnemende gemeenten. Deze keuze is gemaakt omdat er in de onderzoeken waarin gerefereerd wordt in de aanleiding alleen is gekeken naar gemeenten. Deze onderzoeken laten andere organisaties ook buiten beschouwing. Om de uitkomsten van deze onderzoeken te onderbouwen of weerleggen, wordt in dit scriptieonderzoek dezelfde keuze gemaakt.

De invloed van de BSGR wordt enkel bekeken voor de aspecten kwaliteit van dienstverlening, perceptiekosten en kennispeil van de eigen medewerkers. Invloed op andere punten wordt buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat er uit dit onderzoek geen conclusies getrokken kunnen worden over de algemene invloed van de BSGR op de deelnemende gemeenten. Conclusies zijn enkel mogelijk op het gebied van de drie genoemde aspecten. Er kan dan ook geen uitspraak gedaan worden of een toetreding tot de BSGR aan te raden is voor een gemeente, aangezien andere aspecten en effecten daarop buiten beschouwing blijven.

### 1.4 Relevantie

In deze paragraaf wordt uiteen gezet waarom dit onderzoek zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant is.

#### 1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur worden beoogde motieven voor intergemeentelijke samenwerking beschreven door onder andere Korsten (2006) en Eikenboom, Kiwiek en Van den Heuvel (2011). Onderzoek van de WRR (2004), Partners+Pröpper (2005) en KplusV Organisatieadvies (2012) ontcrachten deze voordelen of motieven (deels). Met dit scriptieonderzoek wordt in een relevante casestudy onderzocht wat de invloed van gemeentelijke samenwerking is op drie van de genoemde aspecten: perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van de medewerkers. Er wordt in een specifieke casus onderzocht of de geuite kritiek te bevestigen is. Om dit te onderzoeken wordt een theoretisch kader gecreëerd met elementen uit de neo-institutionele economische theorieën. De neo-institutionele economie richt zich op de vraag welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn (Ter Bogt, 1997). In de literatuur is op deze wijze een dergelijke belastingsamenwerking nog niet getoetst. Vanuit het oogpunt van de neo-institutionele economische theorieën zal dit nieuwe inzichten geven op de invloeden van intergemeentelijke samenwerking.

#### 1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Door dit onderzoek wordt er een bijdrage geleverd aan het succesvol omvormen van gemeentelijke uitvoeringsdiensten, vooral de gemeentelijke belastingdienst. Er wordt verondersteld dat de

gemeenten gedegen onderzoek hebben uitgevoerd alvorens de beslissing tot samenwerking genomen wordt. De vraag is of deze onderzoeken achteraf een goed advies afgegeven hebben. Er wordt bij een bestaand samenwerkingsverband getoetst welke invloed de omvorming heeft op de kwaliteit van de dienstverlening, de hoogte van kosten en het kennispeil bij eigen medewerkers. Gemeenten kunnen door dit onderzoek een beter besluit nemen welke wijze van omvormen zij kiezen. Dit kan leiden tot minder kosten en een beter gebruik van beschikbare middelen. Bovendien wordt een publieke organisatie geacht zo efficiënt mogelijk met publieke gelden om te gaan.

### 1.5 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt de methodologische verantwoording afgelegd. Er wordt uitgelegd welke onderzoeksstrategie en onderzoeksmethoden gekozen worden en waarom deze keuzes zijn gemaakt. Verder worden de bronnen en respondenten uiteengezet en de operationalisering van het onderzoek beschreven. Tenslotte wordt onderbouwd waarom het onderzoek betrouwbaar en valide is.

#### 1.5.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt er een vergelijking gemaakt van de situatie bij de gemeenten vóór en nadat zij toegetreden zijn tot de BSGR. Er wordt achteraf verandering geëvalueerd. Deze vorm van onderzoek noemen we ook wel evaluatief onderzoek ex post. Van Thiel (2007) beschrijft deze onderzoeksvorm als een onderzoek waarin wordt nagegaan of een bepaald beleid of arrangement de beoogde doelstellingen heeft gerealiseerd. Evaluaties kunnen zowel gericht zijn op het proces van totstandkoming en uitvoering als op de realisatie van effecten. Evaluatief onderzoek leidt meestal tot een normatief oordeel en indien nodig in aanbevelingen voor verbetering. Uit deze beschrijving blijkt dat met behulp van evaluatief onderzoek antwoorden op de geformuleerde deelvragen en centrale vraag te vinden zijn. Het onderzoek richt zich immers op de realisatie van effecten (invloed) en er wordt gezocht naar een normatief oordeel in combinaties met aanbevelingen.

Het onderzoek evalueert specifiek de invloed van het ontstaan van de BSGR. Enkel deze specifieke casus wordt onderzocht, waardoor het logisch is te kiezen voor de onderzoeksstrategie casestudy. Deze onderzoeksstrategie onderzoekt namelijk één of enkele gevallen van het onderzoeksobject in hun natuurlijke situatie. In een typische casestudy worden veel, vaak kwalitatieve, gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft (Van Thiel, 2007). De BSGR is om een aantal redenen gekozen als onderwerp voor de casestudy. Allereerst zijn er bestaande connecties met de deelnemende partijen, waardoor de gewenste informatie beschikbaar is. Daarnaast is de BSGR een relatief jong samenwerkingsverband. De organisatie is in 2011 pas daadwerkelijk gestart, waardoor de situatie van vóór de samenwerking nog vers in het geheugen ligt van de betrokkenen. Dit maakt de kans groot dat er veel en kwalitatief goede informatie van vóór de samenwerking te achterhalen is. Dit roept gelijk de vraag op of de tijd vanaf begin 2011 tot nu voldoende is om invloeden te kunnen meten. De betrokken partijen hebben een jarenlange aanloopperiode gehad om tot oprichting van de BSGR te komen. De voorbereiding was lang en, door de vele belangen, secuur. Na oprichting en start van de BSGR zal er een opstartfase afgebakend zijn waarin de invloeden nog niet te meten zijn. De opstartkosten zullen bijvoorbeeld in de opstartfase naar boven komen, waardoor een gewenst

kostenreductie niet direct zichtbaar is. Deze opstartfase zal afgebakend worden op een jaar. De opstartkosten zijn dan inmiddels verrekend en de eerste effecten en tendensen bij de kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van de eigen medewerkers zijn al waar te nemen. Onderzoeksgegevens uit het jaar 2012 kunnen hierdoor gebruikt worden ter vergelijking met de gegevens van vóór 2011 om hiermee de onderzoeksvragen te beantwoorden.

#### 1.5.2 Onderzoeksmethoden

Binnen de casestudy wordt er gekozen voor de onderzoeksmethoden inhoudsanalyse en interviews. Bij inhoudsanalyse wordt de inhoud van bestaand materiaal bestudeerd. Hierbij gaat het meestal om schriftelijke documenten. Deze methode wordt gebruikt ter verkenning van de casus en om cijfermatige antwoorden te vinden. Hierbij gaat het met name om informatie over de perceptiekosten. De inhoudsanalyse zal voornamelijk beteken dat er gezocht wordt op de websites van de deelnemende gemeenten en de BSGR zelf. Beleidsstukken, raadsstukken en financiële rapportages zijn over het algemeen openbaar beschikbaar op de websites.

Interviews worden gebruikt om verdiepende antwoorden te krijgen en bevestiging te zoeken op eerder gevonden informatie. Respondenten worden benaderd via bestaande contacten en gebruikelijke methoden. Dit kan per e-mail, telefoon of een combinatie van beide gebeuren. Er worden drie vormen van interviews onderscheiden: het open, gestructureerde en semi-gestructureerde interview. Bij een open interview staat alleen de beginvraag vast, waarna de onderzoeker de respondent alle ruimte geeft. Met doorvragen, samenvatten en uitdiepen probeert de onderzoeker de benodigde gegevens te verzamelen (Van Thiel, 2007). Deze manier van interviewen is vooral geschikt voor verkennend en inductief onderzoek, en daarom vooral geschikt ter theorievorming. Dit onderzoek is deductief (theorietoetsend) van aard, waardoor deze open interviewvorm niet geschikt is voor dit onderzoek. Ook het volledig gestructureerde interview (ook wel vragenlijst genoemd) is niet geschikt voor dit onderzoek. Deze interviewvorm is vooral bruikbaar bij grote aantallen onderzoekseenheden en kwantitatief onderzoek. De semi-gestructureerde interviewvorm is daarentegen wel geschikt in dit onderzoek. Een semi-structureel interview is een gesprek aan de hand van een interviewhandleiding. Hierin staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal voorgeformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt (Van Thiel, 2007). Deze manier van interviewen is gekozen om een zekere flexibiliteit te kunnen hanteren tijdens de interviews. Hierdoor kan tijdens het interview de volgorde van vragen gewijzigd worden of kunnen er vragen toegevoegd worden afhankelijk van de wijze waarop het interview verloopt. Door de (beperkte) structuur kan er toch gericht antwoord worden gevraagd op bepaalde vragen. Daarnaast wordt het interview gebruikt om bepaalde feiten uit de inhoudsanalyse te controleren (triangulatie).

#### 1.5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Om ervoor te zorgen dat een onderzoeksresultaat betrouwbaar en valide is, kan triangulatie toegepast worden. Dit is het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2007). Voor dit onderzoek zal daarom triangulatie worden toegepast op het aantal informatiebronnen en methoden. Dit betekent dat er meerdere methoden worden gebruikt om binnen de casestudy aan



de benodigde informatie te komen. Voor dit onderzoek zijn dit de methoden interview en inhoudsanalyse.

#### 1.5.5 Bronnen en respondenten

Bij de inhoudsanalyse wordt er gebruikt gemaakt van voornamelijk gemeentelijke bronnen. Dit zijn beleidsstukken, raadsstukken en financiële rapportages. In de beleids- en raadsstukken worden onderzoeksresultaten, onderbouwingen, overwegingen en besluiten beschreven welke waardevol kunnen zijn voor dit specifieke onderzoek. In financiële rapportages als jaarverslagen is ook dergelijke informatie te vinden, maar ook cijfermatige informatie. Dit is met name van belang voor bepaling en vergelijking van perceptiekosten.

Bij elke aan de BSGR deelnemende partij zal een direct betrokkene geïnterviewd worden. Het is belangrijk respondenten te kiezen die objectief de effecten en het functioneren van de BSGR kunnen beoordelen. Elke deelnemer heeft een regiefunctionaris aangesteld. Deze vervult bij de deelnemer de rol van operationeel opdrachtgever naar de BSGR. De regiefunctionaris is in dienst bij de deelnemer en functioneert als schakel tussen de gemeente en de BSGR. De regiefunctionaris heeft als taken:

- Het bewaken van een goede invulling van het opdrachtgeverschap en de klantrol;
- Het adviseren van het college van B&W;
- Beleidsvoorbereiding;
- Het monitoren van de relatie met de BSGR.

Gezien de unieke positie van de regiefunctionaris is deze het meest geschikt als respondent in dit onderzoek. Bij elke deelnemende gemeente zal de regiefunctionaris geïnterviewd worden.

### **1.6 Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk is de scriptie ingeleid. De aanleiding, probleemstelling, afbakening, relevantie en methodologische verantwoording zijn achtereenvolgens aan de orde gekomen. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens de achtergrond van het onderwerp uiteengezet. Er wordt een weergave gegeven van de gemeentelijke inkomsten, waarna deze structuur in het huidige tijdsbeeld geplaatst wordt. Hieruit volgt de verklaring waarom veel gemeenten gedwongen zijn te bezuinigen. Vervolgens wordt er ingegaan op de mogelijkheden voor gemeenten om te bezuinigen. Hoofdstuk 3 bevat het theoretische kader van de scriptie. Met behulp van de New Public Management-theorie en de neo-institutionele economische theorieën wordt het conceptueel model gevormd, waarna hieruit de hypothesen en variabelen geformuleerd worden. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de casus, de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland. Achtereenvolgens worden de doelen, rechtsvorm, taken en deelnemers weergegeven. De resultaten van het onderzoek en de analyse hiervan vormen hoofdstuk 5. De scriptie wordt afgesloten in het zesde hoofdstuk met de conclusies en een reflectie op het onderzoek.

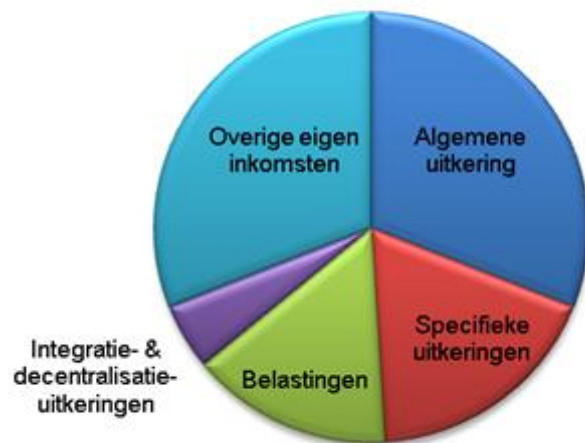


## 2. Achtergrond

Om de casus beter te doorgronden wordt er allereerst ingegaan op de achtergronden van een gemeentelijke belastingsamenwerking. Het is van belang om in te zien hoe de inkomstenstromen van gemeenten lopen en welke consequenties veranderingen hierin hebben. Verder wordt uiteengezet welke mogelijkheden gemeenten hebben om te anticiperen op deze veranderingen.

### 2.1 Gemeentelijke inkomsten

Voor uitvoering van haar taken heeft een gemeente inkomsten nodig. Meer dan de helft van de inkomsten bestaat uit Rijksuitkeringen. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit het Gemeentefonds, in de vorm van de algemene uitkering. Andere inkomsten vanuit het Rijk verkrijgen gemeenten door specifieke uitkeringen en integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Een derde belangrijke inkomstenbron zijn de gemeentelijke belastingen. Allers (2012) simplificeert deze financiële verhouding van gemeenten aan de hand van het inkomstenpatroon van een gemiddelde tiener. Gemeenten krijgen zakgeld uit het Gemeentefonds, kleedgeld via de specifieke uitkeringen en mogen in beperkte mate bijverdienen. De belangrijkste krantenwijk wordt daarbij gevormd door de onroerendezaakbelastingen. In figuur 2.1 wordt de gemiddelde financiële verhouding bij gemeenten weergegeven.



Figuur 2.1: Inkomstenbronnen van gemeenten (Allers, 2012)

#### 2.1.1 Algemene uitkering

De algemene uitkering, het zakgeld van gemeenten, is afkomstig uit het Gemeentefonds. Dit is een fonds met belastinggeld van het Rijk (rijksoverheid.nl, 2012). De verdeling van het fonds over de individuele gemeenten wordt bepaald aan de hand van maatstaven. Dit zijn criteria als inwoneraantal, oppervlakte van de gemeente, aantal uitkeringsgerechtigden enzovoorts. Het Gemeentefonds moet worden opgevat als een zelfstandige budgettaire eenheid. De ontvangsten en uitgaven van het fonds worden niet in een departementale begroting verantwoord. Een zekere afscherming van het fonds van de Rijksoverheid is hierbij de achtergrondgedachte. De zelfstandigheid van het fonds is vanwege de afhankelijkheid van belastinginkomsten, meer formeel-juridisch dan praktisch (Klaassen e.a., 1992). De algemene uitkering is niet geormerkt, maar dat betekent niet dat deze inkomsten ook vrij besteedbaar zijn. Door wet- en regelgeving zijn er namelijk een hele reeks voorzieningen en andere kostenposten waar gemeenten niet onderuit kunnen. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor de bevolkingsadministratie, de burgemeester en de organisatie van verkiezingen. Het deel wat overblijft na aftrek van deze kostenposten is wel vrij besteedbaar. De grens vanaf waar er sprake is van vrije

besteding, is echter onduidelijk. Dit komt doordat de grens tussen verplicht en vrijwillig niet scherp te trekken is (Allers, 2012).

Met ingang van 2012 is het Gemeentefonds gekoppeld aan de Rijksuitgaven. Zo krimpt of groeit het Gemeentefonds evenveel als de uitgaven van het Rijk. Aangezien de Rijksoverheid bezuinigt, daalt hierdoor ook het Gemeentefonds en daarmee dalen de inkomsten van de gemeenten uit dit fonds. Dit proces is enkele jaren geleden al ingezet en wordt door het huidige kabinet gehandhaafd.

### 2.1.2 Specifieke uitkeringen

Naast inkomsten uit het Gemeentefonds ontvangen gemeenten ook specifieke uitkeringen van het Rijk. Dit zijn uitkeringen waarbij de Rijksoverheid bepaalt wat de hoogte van de uitkering is en waar het geld aan besteed wordt. Naar de eerder gemaakte vergelijking is dit het kleedgeld van de gemeenten. Er is van te voren bepaald dat dit kleedgeld bijvoorbeeld aan broeken, T-shirts en schoenen uitgegeven moet worden. De besteding van elke uitkering moet bovendien uitgebreid bij het Rijk worden verantwoord. Het bestaansrecht voor de specifieke uitkering is gelegen in de onmogelijkheid om volledig in de verschillende behoeften van gemeenten tegemoet te komen met het systeem van de algemene uitkering (Klaassen e.a., 1992).

In het jaar 2012 is ongeveer 9,2 miljard euro aan specifieke uitkeringen overgemaakt naar gemeenten. De grootste specifieke uitkering is de door gemeenten uitgevoerde bijstand. Ooit was het aantal specifieke uitkeringen gegroeid naar 500. De laatste jaren is dit aantal sterk teruggebracht naar 37 in het jaar 2012. Veel specifieke uitkeringen zijn afgeschaft, samengevoegd of overgeheveld naar het Gemeentefonds (rijksoverheid, 2012). Veel voormalige specifieke uitkeringen zijn gewijzigd naar decentralisatie-uitkeringen.

### 2.1.3 Integratie- & decentralisatie-uitkeringen

Integratie- en decentralisatie-uitkeringen komen net als de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Gemiddeld bestaat maar 5% van de gemeentelijke inkomsten uit deze vorm van Rijksuitkering. Decentralisatie-uitkeringen zijn in theorie vrij besteedbaar, maar in de praktijk zijn er vaak nog voorwaarden aan verbonden. De uitkeringen worden vaak gekoppeld aan uitvoering van projecten op een bepaald beleidsterrein. Ze lijken dan ook sterk op specifieke uitkeringen, hetgeen komt doordat het vaak voormalige specifieke uitkeringen zijn. Een recent voorbeeld van een decentralisatie-uitkering is de Rijksbijdrage aan het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. De gemeente Rotterdam ontving in 2012 eenmalig 30 miljoen euro via de decentralisatie-uitkering. Het Rijk wil daarmee een impuls geven aan de fysieke aanpak in de focuswijken in Rotterdam-Zuid. De Rijksbijdrage wordt ingezet voor sloop en onteigening van woningen en is aanvullend op investeringen in de openbare ruimte en leefbaarheid in de betreffende wijken van Rotterdam (rijksoverheid, 2012).

Het is Rijksbeleid om bestaande decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te beëindigen en het ontstaan van nieuwe uitkeringen zoveel mogelijk te beperken. Ze moeten zoveel mogelijk naar de algemene uitkering worden overgeheveld, eventueel via de tussenvorm van de integratie-uitkering. In werkelijkheid is het aantal decentralisatie-uitkeringen de laatste jaren echter gegroeid (Allers, 2012). Het enige verschil tussen decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen zit in het moment

waarop zij overgaan naar de algemene uitkering. Dit staat bij integratie-uitkeringen vast en bij decentralisatie-uitkeringen niet.

#### 2.1.4 Gemeentelijke belastingen

Na de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen zijn de gemeentelijke belastingen de derde belangrijke inkomstenstroom voor gemeenten. De opbrengst van de gemeentelijke belastingen is ongeveer 15% van de totale inkomsten van een gemeente. De belastingen die een gemeente mag rekenen zijn vastgelegd in de wet, waardoor ze hierin niet de vrije hand heeft. Gemeenten zijn echter niet verplicht om belastingen te heffen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen belastingen en heffingen:

- Belastingen

De opbrengst hiervan gaat naar de gemeente en is vrij besteedbaar. Ze komen ten goede aan de algemene middelen van een gemeente, waarvan de gemeenteraad het doel bepaalt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onroerendezaakbelasting, de toeristenbelasting en de parkeerbelasting.

- Heffingen

Dit zijn rechten, tarieven en leges. Hiermee krijgt de gemeente de kosten vergoed die ze gemaakt heeft. De opbrengsten mogen daarbij de uitgaven niet overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn kosten voor de aanvraag van een paspoort, een toegangsbewijs voor het gemeentelijke zwembad of de rioolheffing.

(rijksoverheid.nl, 2012)

Gezien de focus van dit onderzoek op de gemeentelijke belastingen zal er ook kort aandacht besteedt worden aan een bijzondere kostenpost welke aan de belastingen verbonden is. Dit zijn de zogenaamde perceptiekosten. Dit zijn alle kosten die ontstaan bij de heffing en invordering van belastingen. De hoogte van de perceptiekosten bij gemeenten kan gebruikt worden om de effectiviteit van een gemeentelijke belastingdienst te meten.

#### 2.1.5 Overige eigen inkomsten

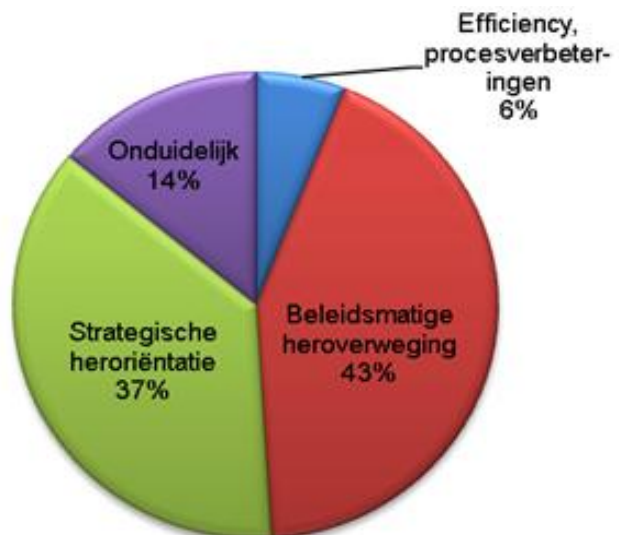
Naast de mogelijkheid van gemeenten om belastingen te heffen, kunnen zij ook optreden als marktconforme ondernemers: zij kunnen diensten verrichten die niet zijn opgenomen in een belastingverordening, waarvoor zij al dan niet een kostendekkend tarief vragen. Hiermee is het mogelijk dat een gemeente winst maakt door een geleverde prestatie of beschikbaarstelling. Hierbij kan gedacht worden aan de prijzen voor voorzieningen, rente uit geldleningen, ontvangsten uit beleggingen en huren en pachten. Voorbeelden van prijzen voor voorzieningen zijn inkomsten uit zwembaden en bibliotheken. Als gemeenten overtollige gelden wegzetten bij banken, levert dit rente op. Gemeenten ontvangen mogelijk dividend (winstuitkeringen) door het hebben van deelnemingen in nutsbedrijven. De meeste gemeenten zijn bovendien aandeelhouder van de Bank Nederlandse Gemeenten. Tenslotte zijn veel gemeenten in het bezit van onroerende zaken of land waarover huur- en pachtinkomsten worden verkregen (Wassenaar & Verhagen, 2002).

## 2.2 Bezuinigingen bij gemeenten

Vermindering van de inkomsten vanuit het Rijk, extra taken in verband met de decentralisaties en tegenvallende inkomsten uit grondexploitatie. Kort gezegd zijn dat de ontwikkelingen waarop gemeenten de komende tijd moeten anticiperen. Dit betekent dat er meer taken uitgevoerd moeten worden met minder middelen. Gemeenten zullen efficiënter moeten werken en zich moeten gaan beperken tot de noodzakelijke activiteiten. Hiervoor zijn structurele veranderingen nodig, waardoor er structureel miljoenen euro's per jaar bezuinigd kan worden. Dit heeft grote effecten op de interne organisatie van een gemeente, maar raakt ook andere actoren als maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers.

Uit onderzoek van adviesbureau BMC (2013) blijkt dat een derde van de gemeenten verwacht 5 tot 10 procent te moeten bezuinigen in deze kabinetsperiode. In het verleden deden ze dit door efficiënter te werken of de kaasschaafmethode toe te passen. Inmiddels willen ze de bezuinigingen realiseren door het accent te verleggen naar kerntakendiscussies en strategische heroverwegingen. Figuur 2.2 illustreert het accent op beleidsmatige heroverweging en strategische heroriëntatie bij bezuinigingstrajecten van gemeenten. In het figuur is te zien dat 43% van de onderzochte gemeenten het accent bij bezuinigingen zal leggen op beleidsmatige heroverweging. 37% van de gemeenten gaat zelfs nog verder door zich te richten op strategische heroriëntatie. Een logisch gevolg is dat gemeenten gaan kijken naar structurele omvorming van organisatieonderdelen.

Gemeentelijke organisatieonderdelen die zich hier bij uitstek voor lenen zijn de uitvoeringsdiensten, zoals de gemeentelijke belastingdienst.



Figuur 2.2: Hoofdaccent van gemeenten bij nieuw bezuinigingstraject (Bron: BMC, 2013)

### 2.3 Omvormen van de gemeentelijke belastingdienst

Als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingen kiezen veel gemeenten ervoor de gemeentelijke belastingdienst om te vormen. Om inzicht te krijgen wat dit inhoudt voor de organisatie is het allereerst van belang om een indruk te krijgen van een klassieke gemeentelijke organisatie. Globaal ziet een gemeentelijke organisatie er uit als in het figuur 2.3:



Figuur 2.3: Globale weergave van de gemeentelijke organisatie

Het hoogste orgaan binnen een gemeente is de gemeenteraad. De samenstelling van de gemeenteraad wordt eens in de vier jaar bepaald door middel van gemeenteraadsverkiezingen. De belangrijkste taken van de gemeenteraad zijn het vaststellen van het beleid op hoofdlijnen en het toezien op de uitvoering hiervan. Verder maakt de gemeenteraad de begroting en controleert het financiële jaarverslag van de gemeenten. Beslissingen worden democratisch genomen bij meerderheid van stemmen.

De gemeenteraad controleert in feite of het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) het vastgestelde beleid goed uitvoeren. Het college van B&W is het dagelijks bestuur van een gemeente en is daarmee als eerste verantwoordelijk voor de financiën van de gemeente. Verder voert het college het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie. In zekere zin zorgen B&W voor de politieke beleidsmatige sturing van de organisatie.

Het ambtelijk apparaat wordt aangestuurd door de gemeentesecretaris. Deze vormt de verbinding tussen het college van B&W en de ambtenaren. Het college van B&W wordt verder ondersteund door onder andere managers, beleidsmedewerkers en stafmedewerkers. Deze zijn gezamenlijk in bovenstaand figuur omschreven als ambtelijke ondersteuning en stafdiensten. Het onderste deel van de piramide is de standaarduitvoering van de gemeente, veelal gemeentelijke diensten. Het betreft hier de uitvoering van gestandaardiseerde processen als de afvaldienst, de groenvoorziening en de gemeentelijke belastingdienst.

Gezien het sterk uitvoerende karakter en hoge mate van standaarduitvoering leent het onderste deel van de piramide zich goed voor omvorming. De gemeentelijke belastingdienst is zogezegd ook een onderdeel van de gemeentelijke organisatie waarbij een hoge mate van standaarduitvoering bestaat en zich bij uitstek leent voor omvorming. In de inleiding is aangegeven dat er momenteel veel gekozen wordt voor externe verzelfstandigingen in de vorm van intergemeentelijke samenwerking als manier van omvormen. Er zijn echter nog andere vormen, met elk voor- en nadelen. Andere manieren om de standaarduitvoering om te vormen zijn: intern beter organiseren, interne verzelfstandiging en uitbesteding.

### 2.3.1 Intern beter organiseren

Een voor de hand liggende wijze van omvorming is intern beter organiseren. In dit geval worden het bestaande beleid, de processen en de werkwijzen van de gemeentelijke belastingdienst kritisch onder de loep genomen om eventuele verbeterpunten te lokaliseren. Er wordt gezocht naar manieren om de interne organisatie te veranderen om zo effectiever en efficiënter dezelfde werkzaamheden te verrichten. Hierbij kan gedacht worden aan een hogere mate van standaardisering en automatisering van de processen bij heffing en inning van de belastingen. Het voordeel van deze manier van omvorming is dat de verantwoording en verantwoordelijkheid niet wijzigt. Het zullen vooral de grotere gemeenten zijn die deze wijze van omvorming toepassen, aangezien een dergelijk onderzoek naar efficiëntie en effectiviteit kostbaar kan zijn. Bovendien is de kans op efficiencylagen groter bij een omvangrijke gemeentelijke belastingdienst. Deze punten kunnen gekarakteriseerd worden als de nadelen van het intern beter organiseren.

### 2.3.2 Interne verzelfstandiging

De gemeentelijke belastingdienst blijft in geval van interne verzelfstandiging hiërarchisch onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De dienst krijgt wel meer zelfstandigheid bij de uitvoering van haar taken. In de praktijk betekent dit vaak een op- en inrichting van een gemeentelijk bedrijf. Het gemeentelijk bedrijf ontvangt een vast bedrag van de gemeente. Door middel van een contract wordt het gemeentelijk bedrijf intern aangestuurd, maar de gemeente blijft volledig eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Verdere vormen van interne verzelfstandiging zijn zelfbeheer en contractmanagement. Het voordeel van interne verzelfstandiging is de zelfstandigheid van het op te richten gemeentelijk bedrijf. Bij uitvoering van de taken en in beslisprocessen is zij zodoende niet afhankelijk van de publieke organisatie en alle belangen die hierbij spelen. Dit komt de snelheid en efficiency ten goede. Een nadeel is dat het oprichten van een gemeentelijk bedrijf hoge kosten met zich mee brengt. Deze kosten moeten terug verdiend worden met efficiencyvoordelen bij de heffing en de inning van de gemeentelijke belastingen. Hoe groter het belastingbedrag, des te groter de kans dat de opstartkosten terug verdiend worden. Dit is waardoor een interne verzelfstandiging alleen rendabel zal zijn voor gemeenten met een middelgrote tot grote omvang van het inwoneraantal.

### 2.3.3 Uitbesteding

Bij uitbesteden worden processen deels of volledig overgedragen aan een publieke en/of privaatrechtelijke partij ten behoeve van vooraf overeengekomen resultaten. Deze resultaten worden vastgelegd in een overeenkomst. In sommige gevallen gaat de uitbesteding gepaard met overname

van medewerkers en andere productiemiddelen door de externe leverancier of producent. De gemeente blijft verantwoordelijk, maar besteedt de uitvoering uit (Accenture, 2005). Hierbij kan gedacht worden om een incassobureau in te schakelen om het volledige proces bij inning van de parkeerbelasting uit te voeren. De belangrijkste voordelen van uitbesteding zijn de lagere kosten voor heffing en inning van de belastingen, de sterkere innovatieprikkel bij uitbesteding en de toegenomen marktwerking door uitbesteding. Nadelig zijn de transactiekosten die komen kijken bij het afsluiten en beheren van het contract (Accenture, 2005). Daarnaast kan sturing door de gemeente complexer worden door de overeenkomst die aan de uitbesteding ten grondslag ligt.

#### 2.3.4 Externe verzelfstandiging

Bij externe verzelfstandiging worden werkzaamheden ondergebracht in een aparte rechtspersoon. Ten opzichte van interne verzelfstandiging is het grote verschil dat de belastingdienst niet meer hiërarchisch onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. Er is hierdoor een mindere mate van verantwoordelijkheid, meer zelfstandigheid in de bedrijfsvoering en meer ruimte voor resultaatgericht werken (Korsten, 2005). Voorgaande gevolgen kunnen gezien worden als de voordelen van externe verzelfstandiging. Nadelen zijn vooral de complexere sturing vanuit de gemeente en de kans op vervreemding van de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk beleid.

Externe verzelfstandiging kan de vorm aannemen van een Gemeenschappelijke Regeling, Stichting of Vennootschap. In het geval van een Gemeenschappelijke Regeling starten gemeenten een samenwerkingsverband voor hun gemeentelijke belastingdiensten. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze belastingsamenwerking worden op papier vastgelegd en ondertekend door alle deelnemende partijen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de Gemeenschappelijke Regeling.

Een stichting is een private rechtsvorm en streeft geen winst na. De gemeente kan invloed houden door het stellen van subsidiëringvoorwaarden en via de statuten van de stichting. In de statuten worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd en ook de samenstelling van het bestuur. Een andere privaatrechtelijke vorm van externe verzelfstandiging is een vennootschap (BV of NV). Gemeenten hebben hierin aandelen en kunnen zo invloed uitoefenen. Bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar, bij een BV niet. Wanneer gemeenten aandeelhouders zijn kunnen zij bijvoorbeeld ook meebepalen in de samenstelling van het bestuur. Ook hier worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in statuten.

### **2.4 Samenwerken onder een Gemeenschappelijke Regeling**

Gemeenschappelijk regelen is het samen met andere overheidsinstanties behartigen van aangelegenheden. Het is een bijzondere manier van organiseren van overheidstaken buiten de bekende hoofdstructuur van de overheid om (rijk, provincie, gemeente en waterschap). Het gemeenschappelijk regelen tussen overheidsinstanties gebeurt op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (hierna: WGR). Met de WGR wordt uitvoering gegeven aan artikel 135 van de Grondwet, dat de wetgever opdraagt regels te stellen ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. De Gemeenschappelijke Regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen van meerdere decentrale overheden.



(Rijksoverheid, 2012). Ze gaan de samenwerking aan om, in dit geval, de gemeentelijke belastingdiensten te bundelen tot één belastingsamenwerking. De WGR kent vier vormen om de belastingsamenwerking vorm te geven:

#### 1. Openbaar lichaam

De samenwerkende overheidsinstanties richten een rechtspersoon op die zelfstandig kan deelnemen aan het maatschappelijk rechtsverkeer. Hierdoor kan het openbaar lichaam eigen personeel in dienst hebben. Ook kunnen aan een openbaar lichaam zowel verordenende als beschikkende bevoegdheden worden gedelegeerd. Deze vorm is uitermate geschikt voor uitvoerende taken, waardoor de meeste samenwerkingsverbanden op het gebied van gemeentelijke belastingen voor deze vorm kiezen.

#### 2. Gemeenschappelijk orgaan

Bij deze vorm is er geen sprake van een eigen rechtsvorm. Er is slechts sprake van een gemeenschappelijk bestuur. Het gemeenschappelijk orgaan kan geen personeel in dienst hebben, maar er kunnen wel taken aan haar overgedragen worden. In de praktijk wordt deze vorm vaak gebruikt als een intergemeentelijk overleg of een adviesorgaan. Voor een belastingsamenwerking met uitvoerende taken is deze vorm niet geschikt.

#### 3. Centrumgemeente constructie

Bij deze constructie dragen de deelnemende gemeenten de uitoefening van taken en bevoegdheden over aan één van de deelnemers. Deze centrumgemeente voert onder mandaat en onder haar naam de taken en bevoegdheden uit. Vanzelfsprekend heeft de centrumconstructie geen rechtspersoonlijkheid. Deze vorm van samenwerking onder de WGR is regelmatig gekozen in Nederland. Vaak wordt gekozen om de uitvoerende taken van de kleinere deelnemende gemeenten volledig bij de grootste gemeente van de samenwerking neer te leggen. Of bij de gemeente die het proces van heffing en inning het meest geschikt heeft ingericht. Het feit dat er geen nieuwe organisatie opgezet hoeft te worden is het grote voordeel. In veel gevallen hoeft er alleen opgeschaald te worden om een groter aantal belastingdossiers aan te kunnen.

#### 4. Regeling zonder meer

Naast bovengenoemde mogelijkheden is er nog een vierde samenwerkingsconstructie, de zogenaamde 'regeling zonder meer'. Deze regeling wordt niet in de WGR genoemd, maar wordt ook niet uitgesloten. Er wordt een overeenkomst aangegaan op basis van de WGR, waarbij geen van de drie overige varianten in het leven is geroepen. Deze vorm van samenwerking komt neer op een enkele afspraak tussen de gemeenten. Het is echter geen daadwerkelijke organisatievorm en er kunnen geen bevoegdheden of taken overgedragen worden. Voor een belastingsamenwerking is deze vorm niet geschikt, aangezien de (schaal)voordelen juist behaald worden door het gezamenlijk uitvoeren van de heffing en inning van de belasting.



In de case study van dit scriptieonderzoek hebben de deelnemende partijen gekozen een rechtsvorm op te richten die zelfstandig kan deelnemen in het rechtsverkeer. Deze rechtsvorm voert de uitvoerende werkzaamheden uit met betrekking tot de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen en heeft eigen personeel in dienst, veelal overgenomen van de verschillende deelnemers. Bij de BSGR is er dus sprake van de eerste besproken vorm, een openbaar lichaam. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de BSGR als organisatie en haar deelnemers.

### 3. Intergemeentelijke samenwerking in het licht van de neo-institutionele economische theorieën

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader van deze scriptie beschreven. Dit kader wordt opgebouwd vanuit het New Public Management en de neo-institutionele theorieën.

#### 3.1 New Public Management

De samenwerking van de deelnemers in de BSGR kan teruggeleid worden naar de New Public Management-beweging. Mede onder invloed van de economische recessie halverwege de jaren 80 werd New Public Management (hierna: NPM) populair in Westerse democratieën. NPM grijpt terug op economische stromingen als het liberalisme en legt grote nadruk op de ordenende en regulerende kracht van de markt. De overheid zou moeten terugtreden en meer overlaten aan de markt (Bovens, 2007). Verzelfstandiging en uitbesteding spelen hierdoor een belangrijke positieve rol. Een belangrijk thema in deze theorie is de duidelijkere scheiding tussen beleid en uitvoering. Om dat te realiseren wordt de nadruk gelegd op onder andere vraagsturing en prestatieafspraken, hetgeen belangrijke elementen zijn in de BSGR. Door de uitvoeringsdiensten van het beleid te scheiden en deze neer te leggen bij een bedrijfsmatig ingerichte partij, neemt uitgaande van de NPM-theorie de doelmatigheid en flexibiliteit toe. Gevolg is ook dat er controle nodig is op de verplaatste uitvoering.

De huidige economisch mindere tijd is vergelijkbaar met de crisis in de jaren 80, waardoor het logisch zal zijn terug te grijpen naar bovenstaande NPM-karakteristieken. De NPM-ideeën hebben in het verleden geleid tot veel overheidshervormingen, waaronder het oprichten van agentschappen en verzelfstandigen van uitvoeringsdiensten. De huidige groei van het aantal gemeentelijke samenwerkingen is hiermee te verklaren. De situatie wordt herkend uit het verleden, waardoor er nu met eenzelfde soort oplossingen gekomen wordt.

Hood (1991) stelt dat NPM gekarakteriseerd kan worden door zeven componenten:

1. Professioneel management in de publieke sector  
Actieve en zichtbare beheersing van de organisatie door personen in organisatietop. Dit vereist duidelijke afspraken over verantwoording en verantwoordelijkheden;
2. Specifieke prestatiestandaarden en metingen  
Het definiëren van duidelijke doelen en succesindicatoren en acteren op het naleven hiervan;
3. Grotere nadruk op output  
Het verdelen van hulpbronnen moet duidelijk gekoppeld zijn aan de te behalen prestaties. De nadruk ligt op resultaten, in plaats van op de processen;
4. Het uit elkaar halen van publieke eenheden  
Eenheden worden uit elkaar gehaald en maakt plaats voor decentralisatie;
5. Meer concurrentie in de publieke sector  
Er wordt meer gewerkt met aanbestedingstrajecten, waardoor de concurrentie toeneemt;

6. Nadruk op managementtechnieken uit de private sector  
Er wordt meer gebruik gemaakt van flexibele aanstellingen van personeel, beloningssystemen en andere managementtechnieken uit de private sector;
7. Nadruk op meer discipline en spaarzaamheid in het gebruik van hulpbronnen  
Directe kosten worden verlaagd, de arbeidsdiscipline wordt verhoogd en efficiency wordt nagestreefd.

Zoals Hood aangeeft ligt de oorsprong van het NPM in het streven naar professioneler management en actieve meting van resultaten. Anderzijds ligt de basis in de opkomst van neo-institutionele theorieën zoals de principaal-agenttheorie en de transactiekostentheorie, welke stellen dat transparantie en gebruikerskeuze tot meer prikkelingen moeten leiden (Hood, 1991).

### 3.2 Neo-institutionele economische theorieën

De basis van de economische theorie zoals we deze nu kennen is gelegd door Adam Smith, die in 1776 al sprak over het marktmechanisme. Hij beredeneerde dat het marktmechanisme door concurrentie het economisch proces kan coördineren. Hierbij zou geen tussenkomst van de overheid nodig zijn. Smith omschreef dit als de 'invisible hand'. Door het marktmechanisme komen prijzen tot stand op basis van vraag en aanbod. Relatieve schaarste is mede verantwoordelijk voor de prijsvorming op de markten. Door de concurrentie wordt de misbruik van macht tegen gegaan. De belangrijkste vondst van Smith was dat hij het streven naar individueel voordeel en het bereiken van collectieve welvaart in elkaars verlengde plaatste. Voorheen werden markten juist afgeschermd of uitgeschakeld (Hazeu, 2007). De redenties van Smith kunnen gezien worden als de basis van de klassieke economie.

De klassieke economie had vooral de nadruk gelegd op de kostenkant, waardoor de vraagkant onderbelicht werd. Als aanvulling hierop ontstond een beweging die de neoklassieke leer genoemd wordt. Deze richtte zich meer op de vraagkant van de economie. De neoklassieken spraken ook van grensnut. Dit is het extra nut dat gepaard gaat met de aanschaf van een extra eenheid van het product. Het klassieke idee dat het marktmechanisme leidt tot een optimale afstemming tussen vraag en aanbod bleef gehandhaafd in de neoklassieke theorie.

De neoklassieke theorie is echter niet volledig en kent dan ook een aantal beperkingen. Het kan niet alle economische fenomenen verklaren. Hazeu (2007) noemt er een aantal waar de neoklassieke theorie geen rekening mee houdt:

- Pluriforme doeleinden  
De neoklassieke theorie richt zich op de externe organisatie, terwijl de interne organisatie buiten beschouwing blijft.
- Instituties  
De neoklassieke theorie verklaart niet waarom er institutionele relaties of overheden bestaan.
- Onvolledige contracten  
In de ideale, perfect werkende markt worden volledige contracten gesloten die voorzien in alle

mogelijke omstandigheden en kosteloos zijn. In de realiteit is het echter zo dat markten niet perfect werken en contracten onvolledig zijn.

- Transactiekosten

De neoklassieke economie houdt geen rekening met deze kosten die verbonden zijn aan ruil. Er wordt enkel uitgegaan van productiekosten, terwijl de eigenlijke kosten door de 'vergeten' transactiekosten dus hoger zijn.

Vanuit de beperkingen van de neoklassieke economie is de institutionele economie geboren, die de leemtes tracht op te vullen. Deze opkomst is te zien als een reactie op de verschijnselen die niet met het prijs- en marktmechanisme verklaard kunnen worden. De institutionele economie levert echter alleen kritiek op de neoklassieke leer. De latere neo-institutionele economie onderscheidt zich hier van door aanvullende theoretische kaders aan te dragen die de beperkingen van de neoklassieke leer trachten weg te nemen.

De kern van de neo-institutionele economie is dat de kosten verbonden worden aan de ruil als uitgangspunt van analyse neemt. Deze kosten worden de transactiekosten genoemd. Voorheen werden alleen de productiekosten als uitgangspunt genomen. Transactiekosten zijn alle kosten die in het economisch verkeer gemaakt worden om een transactie tot stand te brengen (Hazeu, 2007).

De neo-institutionele economie richt zich op de vraag welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn. Feitelijk wordt hiermee bedoeld: welke organisatievormen leiden tot maximale efficiëntie? Hierbij wordt de regel- en vormgeving van de samenleving nadrukkelijk betrokken. Er wordt nagegaan op welke wijze de regel- en vormgeving en het economisch functioneren elkaar beïnvloeden (Ter Bogt, 1997). Externe verzelfstandiging, als in het geval van de BSGR, kan worden gezien als een verandering van de regel- en vormgeving waarmee de deelnemers worden geconfronteerd. Met name neo-institutionele theorieën kunnen daarom een interessant licht werpen op intergemeentelijke samenwerking in de vorm van de BSGR.

Er zijn een aantal theorieën te onderscheiden die beschouwd kunnen worden als de basis van de neo-institutionele economie: de property rightstheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. In de komende subparagrafen zullen deze theorieën aan de orde komen.

### 3.2.1 De property rightstheorie

Property rights, of eigendomsrechten, vormen een belangrijk institutioneel kader in een samenleving. Hierbinnen speelt het economisch verkeer zich af. Eigendomsrechten zijn te zien als de formele gedragsrelaties tussen personen, die voortkomen uit het bestaan van goederen. Voorbeelden hiervan zijn wetten en regels (Ter Bogt, 1997). De property rightstheorie, of eigendomsrechtentheorie, gaat ervan uit dat voor het efficiënt functioneren van een economisch systeem het noodzakelijk en voldoende is te beschikken over een helder stelsel van eigendomsrechten met bijbehorende publieke juridische instanties (Groenewegen, 2004). De relatie tussen eigendomsrechten, de prikkels die daar van uitgaan en het economisch gedrag staan hierin centraal (Hazeu, 2007). Volgens de theorie zal het particulier eigendom van goederen leiden tot het meest efficiënte gebruik hiervan. De theorie gaat

ervan uit dat de persoon bereid is te investeren in het goed, als hij de winst zelf ontvangt. Een voorbeeld hiervan is het door een manager verkrijgen van aandelen in het bedrijf. Hierdoor lopen de belangen van de manager en het bedrijf gelijk op. Hierdoor wordt de manager ook een residual claimant. In het geval van publieke organisaties kan er gedacht worden om de winst van een bepaalde publieke dienst geheel of gedeeltelijk bij de betreffende dienst te laten. Dan krijgt deze dienst een prikkel om zo kostenefficiënt mogelijk te werken. Beide voorbeelden zijn manieren om tussen principaal en agent doelencongruentie (incentive compatibility) te bewerkstelligen. Dit houdt in dat beiden nu een belang hebben bij een zo groot mogelijke winst (Hazeu, 2007).

Aangezien de casus van de BSGR zich richt op een publieke dienst en met het aangaan van de samenwerking deze ook volledig publiek blijft, is er geen frictie op het gebied van economische eigendomsrechten. Het is de vraag in hoeverre er sprake is van prikkelmecanismen, al is de intentie van het aangaan van de samenwerking efficiënter en bedrijfsmatiger te werken.

### 3.2.2 De transactiekostentheorie

Hazeu (2007) omschrijft transactiekosten als “alle kosten die noodzakelijk zijn om het contract in ruime zin tussen partijen vollediger te maken. Daarbij gaat het om allerlei kosten om de juiste prestatieprikkels en coördinatie te bewerkstelligen. Ook buiten de markt om zijn er mechanismen (als hiërarchieke aansturing, regulering en sociale mechanismen) werkzaam die prikkelen om bepaalde economische goederen tot stand te brengen”. Hazeu geeft hiermee aan dat het begrip transactiekosten ruimer is dan de kosten die met markttransacties gemoeid zijn. De kosten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de kosten voor het verzamelen van informatie, informatiekosten genoemd. Maar ook de kosten van overleg, de kosten van toezicht of de kosten van het opstellen van contracten. De transactiekostentheorie gaat ervan uit dat er gekozen wordt voor de organisatievorm waarbij het totaal van de productie- en de transactiekosten het laagst is. Deze transactiekostentheorie is ontwikkeld door Williamson (1979) en is vooral bedoeld voor organisaties met een commercieel belang. Deze commerciële organisaties moeten concurreren in de markt en zijn zodoende steeds op zoek zijn naar efficiëntie. Toch kan de theorie ook toegepast worden bij overheden. De theorie kan gebruikt worden om een verklaring te vinden waarom publieke organisaties kiezen voor een bepaalde organisatievorm en om hun streven naar efficiëntie te doorgronden. Williamson geeft aan dat ook publieke organisaties moeten streven naar efficiëntie om structureel te overleven. De som van productiekosten en transactiekosten bepalen wat de meest geschikte organisatievorm is. Hierbij geldt dat niet één statisch optimum geldt, maar er is sprake van een moving equilibrium dat onder invloed staat van een spectrum van dynamische factoren (Hazeu, 2000). Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de afstand van een organisatie tot de overheid en markt. Dit heeft niet alleen invloed op de transactie- en productiekosten van de organisatie, maar ook op de mogelijkheden tot sturing van de publieke organisatie. Met het groeien van de afstand worden de mogelijkheden tot sturing kleiner. Daarnaast geldt ook dat hoe groter de afstand tot de publieke organisatie wordt, hoe hoger de transactiekosten worden. Dit is het gevolg van de onzekerheid die ontstaat bij de transacties. De transactiekosten groeien door een gebrek aan informatie (Hazeu, 2007).

Een kostensoort die in feite niet onder de transactiekostentheorie valt, maar in het geval van een samenwerkingsverband hier moeilijk van te onderscheiden is, zijn de transitie- of transformatiekosten. Buchanan & Tullock (1962) omschrijven deze kosten als 'de middelen die aangewend worden om een verandering door te voeren'. Hieronder vallen de kosten voor de oprichting van een nieuwe organisatie, maar ook de kosten om de taken goed over te dragen naar de nieuwe organisatie. De deelnemers aan de BSGR hebben kosten moeten maken om de verandering bij het heffen en innen van de belastingen door te voeren. Hierbij kan gedacht worden aan het inhuren van ICT-professionals om de gegevensoverdracht naar de BSGR goed te laten verlopen. Transformatiekosten zijn niet structureel, want worden eenmalig gemaakt om de verandering gedegen tot stand te brengen. Deze kosten kunnen wel over een langere periode optreden, aangezien dergelijke veranderingsprocessen dikwijls lange perioden beslaan.

In het traject voorafgaand aan de transformatie naar de BSGR worden informatiekosten en onderhandelingskosten gemaakt. De informatiekosten zijn gemaakt om te bepalen of toetreding tot de BSGR voor de deelnemer de meest gunstige optie is. Om dit te onderzoeken wordt in de regel een extern adviesbureau ingehuurd, die de verschillende opties zal onderzoeken. De vergoeding die dit bureau hiervoor vraagt kan geschaard worden onder informatiekosten. Onderhandelingskosten zijn gemaakt om de contracten welke ten grondslag liggen aan de samenwerking tot stand te brengen. Informatie- en onderhandelingskosten zijn geen structurele kosten. Ze kunnen echter wel op bepaalde momenten terugkomen, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de samenwerking of bij toetreding van een nieuwe deelnemer en als de contracten herzien moeten worden.

In het geval van de BSGR gaat het om de vraag of de samenwerking wel degelijk structureel leidt tot een verlaging van de kosten en dus een hogere mate van efficiëntie. Twee soorten kosten zijn van belang om deze mate van efficiëntie te bepalen: de perceptiekosten en de coördinatiekosten. Perceptiekosten zijn de kosten die gepaard gaan met heffen en innen van de belasting. Deze hebben onder meer betrekking op het verzamelen van gegevens om de hoogte van de belastingaanslagen te bepalen, het drukken en versturen van de aanslagbiljetten, het registreren van binnenkomende betalingen en invorderingsactiviteiten bij niet-betaalde bedragen. Aangezien de primaire taak van de BSGR het heffen en innen van belasting is, kunnen de totale kosten voor het samenwerkingsverband onder de noemer perceptiekosten geplaatst worden. De perceptiekosten worden beïnvloed door de uit de transactiekostentheorie voortvloeiende kostensoorten, zoals transformatiekosten, informatiekosten en onderhandelingskosten. Zoals gezegd zijn deze kostensoorten niet structureel en komen, mits niet uitgesmeerd over een langere periode, niet jaarlijks terug in de jaarrekeningen van de deelnemers. Coördinatiekosten zijn wel structureel en worden gemaakt om het verlies van controle tegen te gaan. Deelnemers van de BSGR hebben hierom elk een regiefunctionaris aangesteld, maar zijn ook vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband.

Er kan gesteld worden dat de keuze voor een bepaalde organisatievorm tot transactiekosten leidt. Er ontstaan onder andere informatiekosten, onderhandelingskosten, transformatiekosten en

coördinatiekosten. Economisch gezien is dan de meest gunstige organisatievorm degene met de laagste transactiekosten. Er vanuit gaande dat voor de productiekosten ceteris paribus geldt.

### 3.2.3 De principaal-agenttheorie

Een aantal aspecten uit de property rightstheorie en de transactiekostentheorie komen samen in de principaal-agenttheorie. Bij een principaal-agentrelatie is er een opdrachtgever, een principaal, die de uitvoering van een bepaalde taak opdraagt aan een uitvoerder, de agent. Voorbeelden van principaal-agentrelaties zijn: werkgever-werknemer, verzekeraar-verzekerde, patiënt-arts. (Hazeu, 2007).

De principaal-agenttheorie is ook afkomstig uit de institutionele economie en suggereert dat beleidsuitvoerders over belangrijke machtsmiddelen beschikken die hen in staat stellen zich grotendeels aan de controle van de beleidsbepalers te onttrekken. Zo zijn zij met veel, beschikken ze over praktische kennis van het uitvoeringsveld en onderhouden zij soms innige relaties met cliënten van het beleid (Bovens, 2007). Deze theorie stelt de vraag centraal hoe de manager als principaal kan bevorderen, dat medewerkers die optreden als zijn agent, handelen conform zijn opdrachten. De agent heeft een bepaalde ruimte om de doelstellingen te verwezenlijken, doordat er een verschil bestaat in de hoeveelheid of kwaliteit van de informatie welke beiden tot hun beschikking hebben. Bovens (2007) geeft aan dat de principaal de agent kan sturen door de beloningsstructuur aan te passen, zodat beide belangen weer samenvallen. Volgens Cooper (2006) is dit te simpel gedacht, aangezien de rol van een agent in de publieke sector ingewikkeld is doordat er verantwoording afgelegd moet worden aan meerdere principalen. Hierbij kan gedacht worden aan managers, politici, professionele organisaties en burgers. Cooper geeft verder aan dat efficiency belangrijk is in de publieke sector, maar zeker niet altijd het belangrijkste. Verschillende normen en waarden als eerlijkheid, privacy en ethiek spelen ook een grote rol. Hazeu (2000) stelt dat aan de bron van de principaal-agentverhouding het verschijnsel specialisatie ligt. Hiermee bedoelt hij dat een andere actor een bepaalde economische activiteit relatief efficiënter kan uitvoeren. Binnen een organisatie krijgen specialisatie en taakverdeling de vorm van delegatie: er is een opdrachtgever en een uitvoerder. Beide partijen worden hierbij veronderstelt hun eigenbelang na te streven in een wereld van onvolledige informatie. De agent heeft hierbij altijd meer informatie dan de principaal. Dit maakt opportunistisch gedrag mogelijk. Het probleem staat centraal hoe het contract tussen beide partijen kan worden ingevuld zodat de agent optimaal gemotiveerd wordt om in het belang van de principaal te handelen.

De principaal-agenttheorie gaat uit van drie veronderstellingen:

1. De principaal en de agent hebben belangentegenstellingen;
2. De principaal en de agent hebben een verschil in risicohouding;
3. Er is sprake van informatieasymmetrie.

(Kok e.a., 2002)

Toetreding tot de BSGR betekent dat de deelnemer haar gemeentelijke belastingdienst buiten de eigen organisatie plaatst en er een afstand ontstaat tussen beleid en uitvoering. De afstand tussen de principaal en agent groeit zodoende, met gevaar voor toenemende informatieasymmetrie.

Gezien de risico's die de principaal-agenttheorie aan het licht brengt, is een optimale afstemming tussen een deelnemende partij en de BSGR van belang om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen waarborgen. Daarnaast is deze afstemming in combinatie met de informatieasymmetrie ook van invloed op het kennispeil van de principaal. Gezien de afstand tussen de beleidsmedewerker bij de gemeente en de uitvoerder bij het samenwerkingsverband, bestaat het gevaar dat dit zijn weerslag heeft op het kennispeil van de beleidsmedewerker.

Om de risico's te beperken en de handelingen van de agent geheel overeenkomstig te laten zijn met de doeleinden van de principaal, zullen kosten ontstaan. Deze kosten worden agencykosten genoemd. Deze agencykosten zijn op te splitsen in monitoring costs, bonding costs en residual loss.

#### 1. Monitoring costs

Alle kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te stimuleren. In het geval van de BSGR wordt een uitvoerende dienst op afstand, in een samenwerkingsverband ondergebracht. Om goede monitoring mogelijk te maken moeten daarom aanvullende aansturingmechanismen ingesteld worden. Het belangrijkste mechanisme is de regiefunctionaris die elke deelnemer van de BSGR aanstelt om haar belangen te waarborgen in het samenwerkingsverband.

#### 2. Bonding costs

Alle kosten en moeite die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij in zijn belang werkt en geen activiteiten zal ontplooiën die schadelijk voor hem zijn. De agent investeert hiermee in een goede reputatie. In het geval van de BSGR gaat het bijvoorbeeld om het publiceren van jaarverslagen, laten uitvoeren van audits en het periodiek informeren van de verschillende deelnemers aan de samenwerking.

#### 3. Residual loss

Het verlies dat ontstaat doordat er door principaal en agent geen optimaal gezamenlijk resultaat bereikt wordt. Bij de BSGR zou residual loss op kunnen treden als er minder achterstallige belasting geïncasseerd wordt dan de deelnemer wenselijk acht.

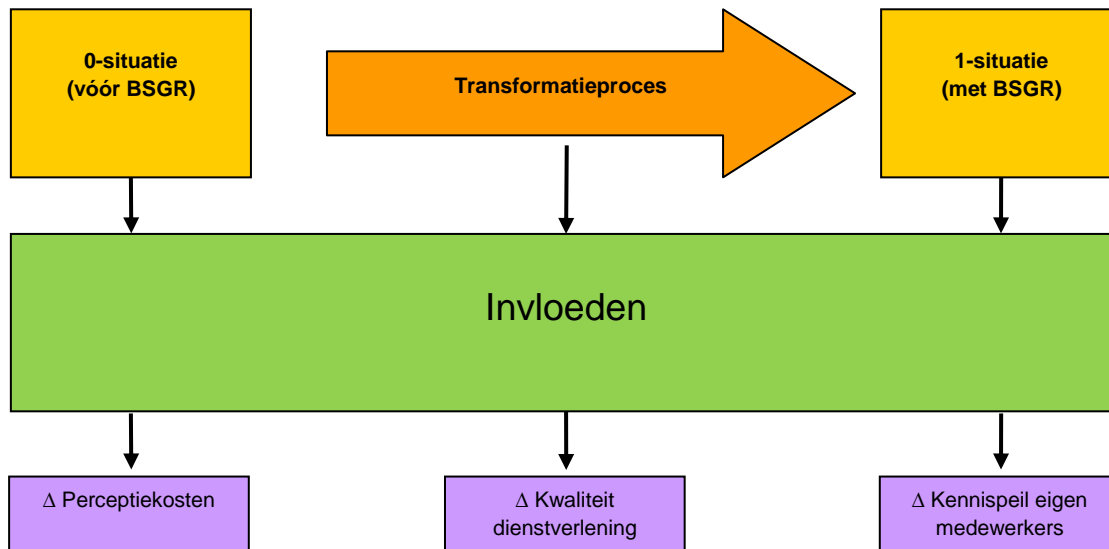
(Hazeu, 2007)

Bovenstaande kostensoorten staan sterk in relatie met elkaar. Als de bonding costs hoog zijn, omdat de agent veel investeert in zijn goede reputatie en in een transparante presentatie van zijn resultaten, zal de principaal relatief lage monitoring costs hebben. Als andersom de agent weinig bonding costs maakt en zijn reputatie niet goed is, zal de principaal het toezicht intensiveren en hogere monitoring costs maken. Verder mag worden aangenomen dat het residual loss lager is, naarmate de som van de monitoring costs en bonding costs hoger is.



### 3.3 Conceptueel model

Nu de theoretische concepten in zicht zijn en de specifieke begrippen uit deze concepten benoemd zijn, is het interessant te bekijken wat het verband tussen deze concepten en de casus is. Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag moeten de begrippen uit het theoretisch kader verder geconcretiseerd worden. De begrippen worden bij elkaar gebracht in het conceptueel model. In deze paragraaf zal het conceptueel model opgebouwd worden van een basismodel tot een model welke een visualisatie van het onderzoek vormt. Het basismodel ziet er als volgt uit:

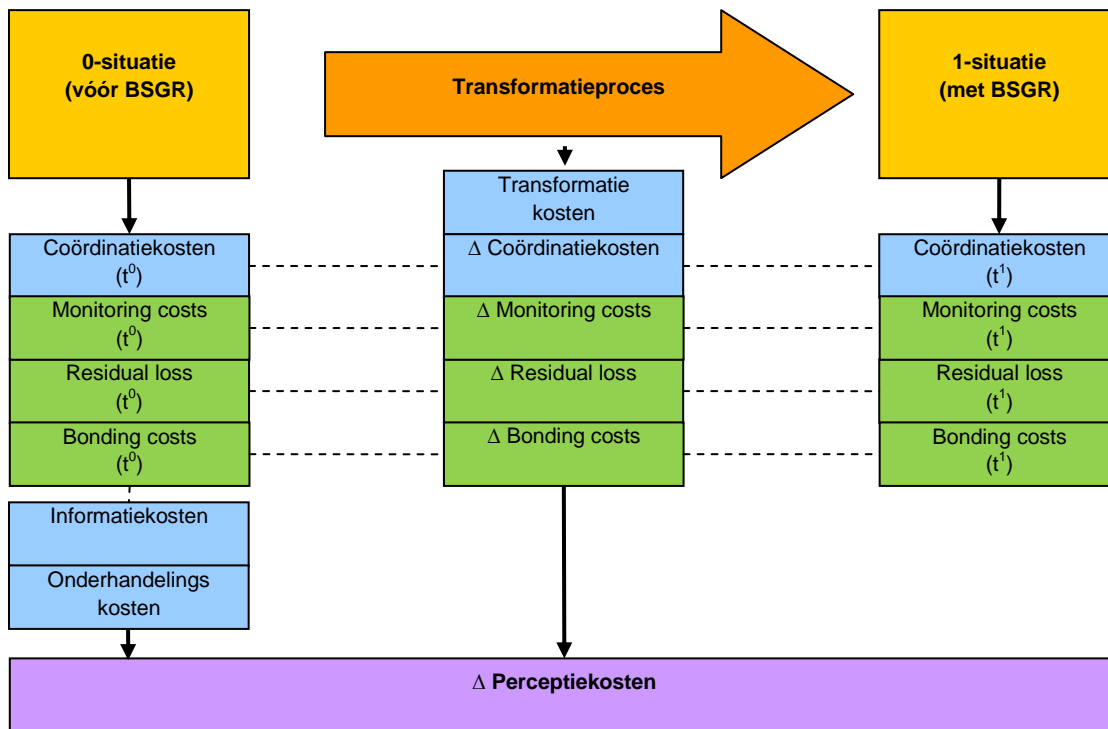


Figuur 3.1: Basismodel

Het model toont de transformatie van de 0-situatie ( $t^0$ ) naar de 1-situatie ( $t^1$ ). In dit geval is de 0-situatie de situatie voordat de belastingsamenwerking in de vorm van de BSGR aan de orde is. De 1-situatie is de huidige situatie, waarbij de BSGR operationeel en door de transformatiefase heen is. Er heeft een proces plaats gevonden om tot de huidige situatie te komen. De huidige situatie is gevormd door een aantal invloeden. Deze invloeden zijn grotendeels te scharen onder de uiteengezette neo-institutionele theorieën: de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Na uitoefening van de verschillende invloeden richt het onderzoek zich op het verschil ( $\Delta$ ) tussen beide situaties bij de variabelen perceptiekosten, kennispeil eigen medewerkers en kwaliteit van dienstverlening. In de komende subparagrafen worden de variabelen met bijbehorende concepten en verbanden afzonderlijk in beeld gebracht, waarna het geheel vervolgens samengevoegd wordt in het basismodel. Hierna zal het conceptueel model compleet zijn.

### 3.3.1 Perceptiekosten

Om de invloed van toetreding tot de BSGR op de perceptiekosten te bepalen, wordt er gekeken naar begrippen die voort komen uit de transactiekosten- en principaal-agenttheorie. We hadden al vastgesteld dat alle kosten die gemeoid zijn met heffing en inning van de gemeentelijke belastingen onder de noemer perceptiekosten geschaard worden. Zo ook de kosten om tot het samenwerkingsverband te komen. Dit betekent dat er zowel in de 0-situatie als in de transformatiefase als in de 1-situatie kosten optreden die van invloed zijn op de hoogte van de perceptiekosten. Figuur 3.2 geeft een weergave van deze invloeden.



Figuur 3.2: Invloed op de perceptiekosten

De verschillende elementen in figuur 3.2 worden in onderstaande toelichting verder verklaard en de verbanden worden geduid:

a) Informatiekosten

De informatiekosten vallen onder de transactiekostentheorie en treden op in de 0-situatie, voordat de transformatie naar de BSGR is ingezet. De informatiekosten worden gemaakt om te bepalen welke organisatievorm het meest gunstig is en of toetreding tot de BSGR wenselijk is. Om dit te onderzoeken wordt door interne of externe adviseurs een onderzoek uitgevoerd. De kosten die hiermee gemeoid zijn scharen we onder informatiekosten. Deze kosten zijn niet structureel, maar treden alleen op voorafgaand aan de toetreding en zijn dus eenmalig. Incidenteel kunnen ze nog optreden bij evaluatiemomenten of contractherzieningen. Eerder is al aangegeven dat alle kosten die gemeoid zijn met de BSGR geschaard worden onder

perceptiekosten. Zodoende oefenen de informatiekosten direct invloed uit op de perceptiekosten.

b) Onderhandelingskosten

Ook onder de transactiekostentheorie vallen de onderhandelingskosten. Net als de informatiekosten treden deze onderhandelingskosten op in de 0-situatie. Onderhandelingskosten worden gemaakt om de contracten en afspraken welke ten grondslag liggen aan de BSGR tot stand te brengen. In principe zijn deze kosten eenmalig, maar incidenteel kunnen ze nog optreden bij herziening van contracten. Gezien het feit dat deze kosten zijn toe te schrijven aan de BSGR oefenen ze direct invloed uit op de perceptiekosten.

c) Transformatiekosten

Feitelijk vallen de transformatiekosten niet onder de transactiekostentheorie, maar deze kostensoort is er in deze context moeilijk van los te zien. Het zijn de middelen die aangewend worden om een verandering door te voeren. In dit geval de transformatie van de 0-situatie naar de 1-situatie. De transformatiekosten treden op tijdens het transformatieproces en treden eenmalig op. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten om de BSGR volledig op te zetten. Denk hierbij aan kosten voor een gebouw, personele wijzigingen, gegevensoverdracht enzovoorts. Deze kosten zijn ook direct toe te schrijven aan de BSGR en oefenen hierdoor invloed uit op de perceptiekosten. Aangezien de transformatiekosten eenmalig optreden worden deze samen met de informatie- en onderhandelingskosten over een periode van tien jaar verdeeld over de jaarlijkse perceptiekosten. Aangezien deze samengestelde kostenpost over de periode van tien jaar door de tijdsfactor niet dezelfde waarde vertegenwoordigt, wordt gebruik gemaakt van een discontovoet. Deze is overeenkomstig de maatstaven van het Ministerie van Financiën vastgesteld op 2,5 procent (Ministerie van Financiën, 2011).

d) Coördinatiekosten

Deze kosten zijn de middelen die aangewend worden om het verlies van controle tegen te gaan. De coördinatiekosten treden op in de 1-situatie, maar feitelijk ook in de 0-situatie. Ook zonder de BSGR worden er door de principaal kosten gemaakt om controle uit te oefenen op de agent. De verwachting is echter dat door het op afstand plaatsen deze kosten hoger zijn in de 1-situatie dan in de 0-situatie. Coördinatiekosten zijn structureel van aard. Deelnemers van de BSGR hebben in het kader van de coördinatie elk een regiefunctionaris aangesteld, maar zijn ook vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband. De coördinatiekosten hebben direct invloed op de hoogte van de perceptiekosten.

e) Monitoring costs

Deze kosten komen voort uit de principaal-agenttheorie en verschillen niet veel van de coördinatiekosten. Het zijn alle kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te stimuleren. Het verschil tussen beide is dat coördinatiekosten

ontstaan bij activiteiten met meer sturing. Monitoring costs ontstaan bij meer passieve activiteiten. Monitoring costs treden op in de 1-situatie, maar ook in de 0-situatie. De verwachting is echter dat door de scheiding van beleid en uitvoering dat de monitoring costs in de 1-situatie hoger zijn. De monitoring costs hebben hierdoor invloed op de hoogte van de perceptiekosten.

f) Residual loss

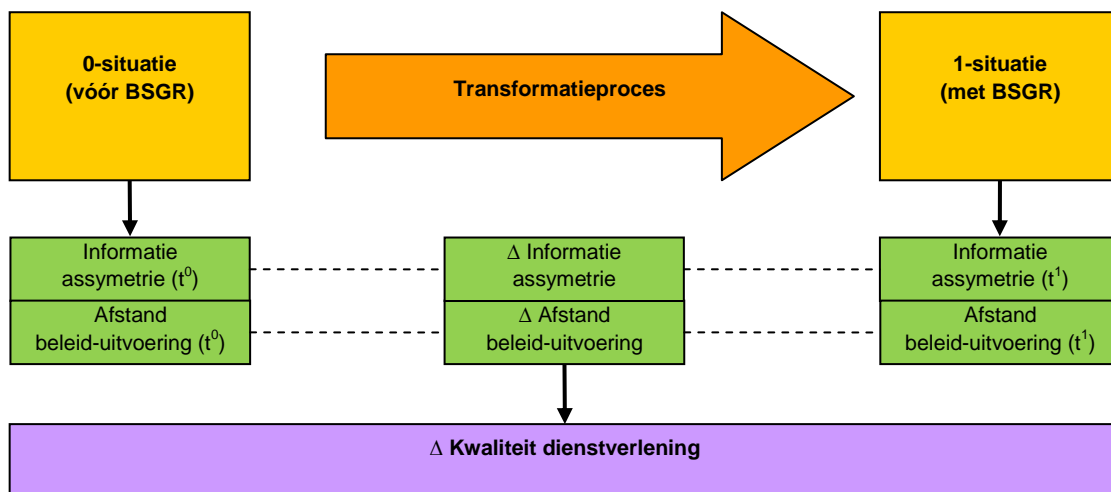
Net als monitoring costs komt het begrip residual loss voort uit de principaal-agenttheorie en treedt het op in zowel de 1-situatie als de 0-situatie. Residual loss is het verlies dat optreedt, omdat principaal en agent geen gezamenlijk optimaal resultaat bereiken. Bij de BSGR wilt de principaal een tijdige en volledige heffing van de belastingen en daarnaast een maximale inning hiervan. Dit alles tegen zo laag mogelijke kosten en met een hoge kwaliteit van dienstverlening. Indien de agent niet voldoet aan deze verwachtingen kan er sprake zijn van residual loss, welke van invloed is op de perceptiekosten.

g) Bonding costs

Ook bonding costs vallen onder de principaal-agenttheorie en treden op in zowel de 0-situatie als de 1-situatie. Bonding costs zijn de kosten die deelnemer maakt om te laten zien dat de taken goed uitgevoerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan jaarverslagen of periodieke nieuwsberichten. Deze bonding costs hebben invloed op de perceptiekosten en te verwachten is dat deze kosten in de 1-situatie hoger zullen zijn dan in de 0-situatie.

3.3.2 Kwaliteit van dienstverlening

Om inzichtelijk te krijgen welke invloed toetreding tot de BSGR heeft op de kwaliteit van dienstverlening worden er elementen uit de principaal-agenttheorie gebruikt. Figuur 3.3 geeft weer welke elementen gebruikt worden en op welke wijze zij invloed uitoefenen op de kwaliteit van dienstverlening.



Figuur 3.3: Invloed op de kwaliteit van dienstverlening

De elementen in figuur 3.3 worden in onderstaande toelichting verder verklaard en de verbanden worden geduid:

a) Informatieasymmetrie

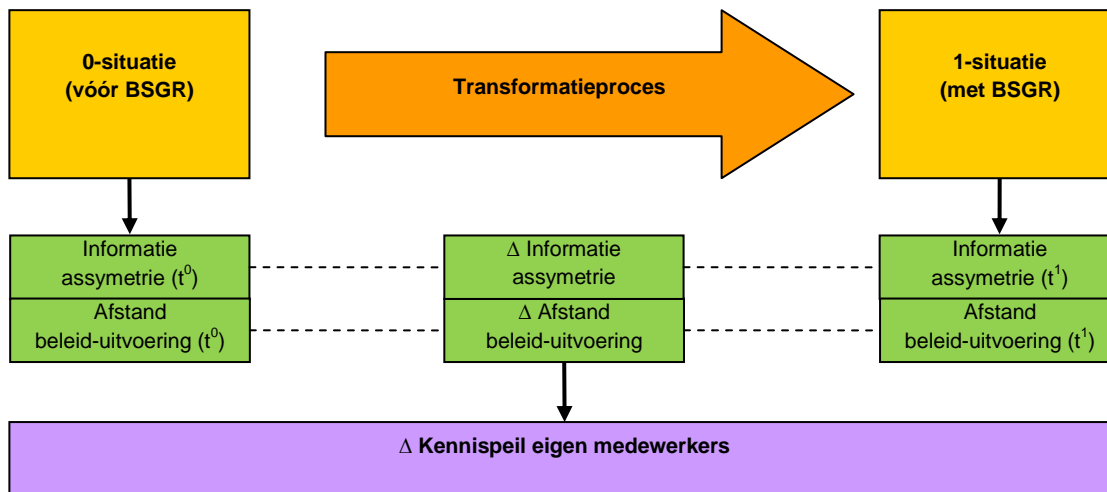
Dit element van het conceptueel model is te herleiden uit de principaal-agenttheorie. Met toetreding tot de BSGR worden de uitvoerende werkzaamheden buiten de bestaande organisatie geplaatst. De beleidsmedewerker die voorheen direct betrokken was bij en inzicht had in de operationele werkzaamheden, zal dit in de 1-situatie veel minder ervaren. De fysieke afstand is groter, informatie ontvangen zij minder direct en er zal minder inzicht zijn in resultaten. Door toetreding tot de BSGR is er daarom het gevaar dat de informatieasymmetrie tussen beleid en uitvoering verandert. Hierdoor heeft de gemeente minder inzicht in hoe processen lopen, waarom beslissingen genomen worden, wat de burger vindt van de nieuwe inrichting van dienstverlening enzovoorts. In het verleden had men dit inzicht wel en kon hier direct op geanticipeerd worden in de vorm van aansturing of bijsturing om de kwaliteit van dienstverlening te waarborgen. Het verschil in informatieasymmetrie tussen  $t^0$  en  $t^1$  kan zodoende invloed hebben op de kwaliteit van dienstverlening.

b) Afstand beleid-uitvoering

Dit punt vormt een onderdeel van de principaal-agenttheorie en treedt op vanaf de toetreding tot de BSGR. De afstand tussen de beleidsmaker en beleidsmedewerker en de uitvoerende dienst wordt met toetreding tot de BSGR groter. De principaal wordt niet in het primaire proces betrokken. Het gevolg is dat dit invloed heeft op bovenstaande beschikbare informatie, maar een groeiende afstand kan ook invloed hebben op de mogelijkheid tot controle en sturing. Een vergroting van de afstand tussen beleid en uitvoering heeft hierdoor waarschijnlijk negatieve invloed op de kwaliteit van dienstverlening.

### 3.3.3 Kennispeil eigen medewerkers

De invloed van toetreding tot de BSGR op het kennispeil van de eigen medewerkers wordt inzichtelijk gemaakt door elementen uit de principaal-agenttheorie. Figuur 3.4 geeft dit weer in combinatie met de verbanden die ontstaan.



Figuur 3.4: Invloed op het kennispeil van eigen medewerkers

De elementen in figuur 3.4 worden in onderstaande toelichting verder verklaard en de verbanden worden geduid:

#### a) Informatieasymmetrie

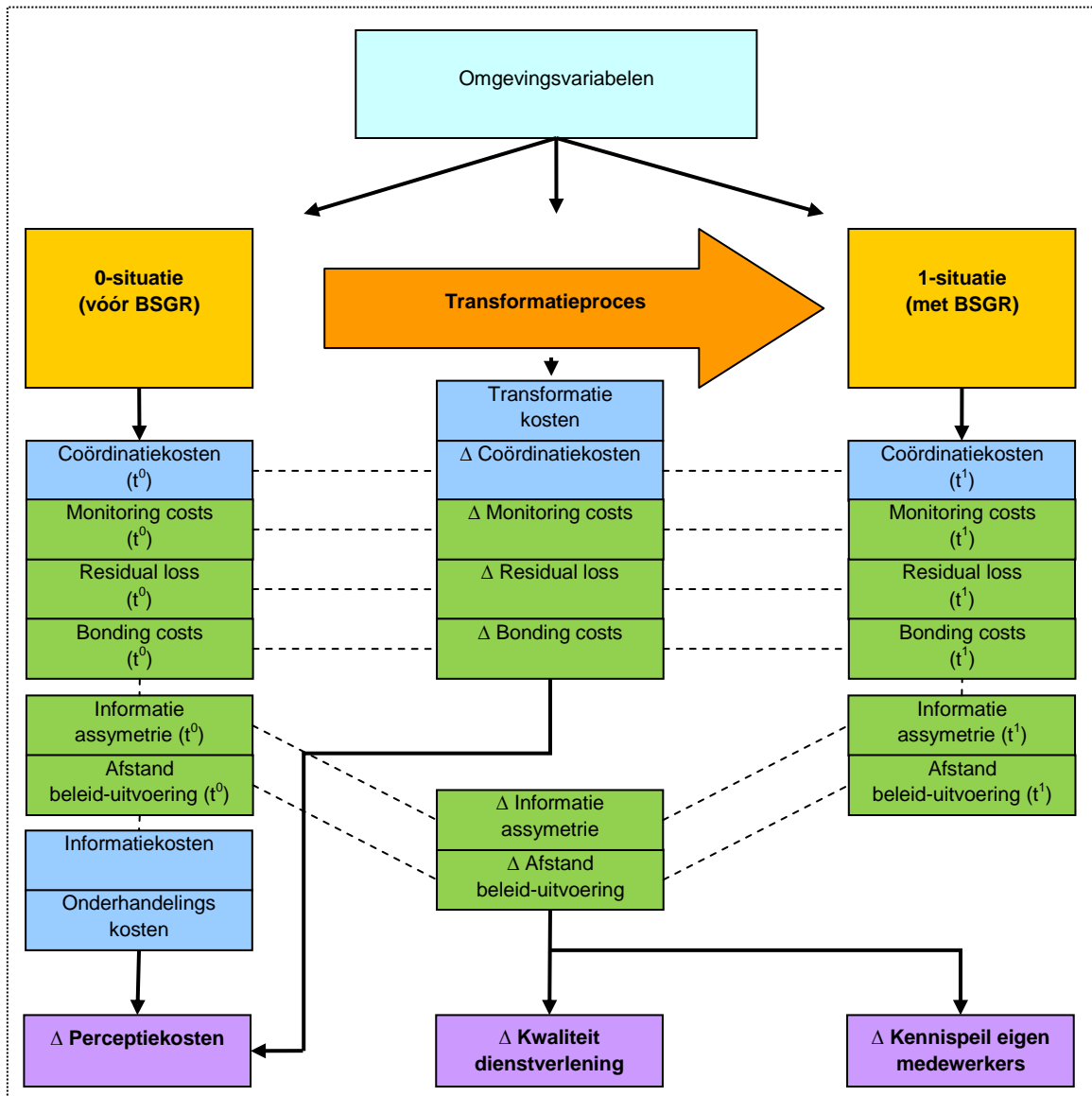
De toelichting op dit element komt grotendeels overeen met de toelichting in de vorige subparagraaf. Ook hier geldt dat door toetreding tot de BSGR er informatieasymmetrie ontstaat tussen de principaal en de agent. De principaal staat niet meer direct in contact met de uitvoering en is zodoende minder op de hoogte van hetgeen er speelt in de dagelijkse praktijk. Zij hebben minder zicht op de inrichting van processen, nieuwe wet- en regelgeving, behaalde resultaten, problemen enzovoorts. De noodzaak om hiervan op de hoogte te zijn is er ook niet meer, omdat die kennis alleen nodig is bij de BSGR. Dit heeft invloed op het kennispeil van de gemeentelijke medewerkers op het gebied van gemeentelijke belastingen.

#### b) Afstand beleid-uitvoering

Ook deze toelichting komt grotendeels overeen met die bij de kwaliteit van dienstverlening. Doordat de afstand tussen de gemeentelijke (beleids)medewerker groeit bij toetreding tot de BSGR is de verwachting dat dit ook invloed heeft op hun kennispeil. Ze hebben immers geen direct zicht meer op de uitvoerende dienst.

3.3.4 Volledig conceptueel model

De concepten en verbanden die invloed hebben op de drie variabelen kunnen we nu in gaan voegen in het basismodel, waardoor het conceptueel model compleet is.



Figuur 3.5: Conceptueel model

In het volledige conceptuele model is een element toegevoegd welke niet te negeren is. Het gaat om de omgevingsvariabelen die invloed hebben op alle genoemde elementen in het model. Omgevingsvariabelen oefenen invloed uit in de 0-situatie, de transformatiefase en de 1-situatie en werken zodoende ook door op onderliggende elementen. Hierdoor hebben ze indirect ook invloed op de perceptiekosten, de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers. Er kunnen op verschillende vlakken legio aan omgevingsvariabelen onderscheiden worden, waarvan hieronder een aantal voorbeelden:

- Demografische omgevingsvariabelen  
Diverse demografische factoren kunnen invloed uitoefenen op de hoogte van de

perceptiekosten, de kwaliteit van de dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers. Een goed voorbeeld hiervan is toenemende vergrijzing onder de inwoners van een gemeente. Om de dienstverlening passend te houden zal er rekening gehouden moeten worden met deze demografische ontwikkeling. Zo kan communicatie niet alleen per e-mail plaats vinden, aangezien een deel van de oudere bevolkingsgroep nog niet volledig om kan gaan met de computer en het internet. Ook de perceptiekosten kunnen beïnvloed worden door vergrijzing. Wellicht verandert het betaalgedrag van de inwoners hierdoor en zullen er meer kosten gemaakt moeten worden bij de inning van de gemeentelijke belastingen.

- Juridische omgevingsvariabelen

Door de Rijksoverheid doorgevoerde wetswijzigingen kunnen op juridisch vlak invloed uitoefenen op de drie variabelen. Zo zou het kunnen voorkomen dat de Rijksoverheid besluit om een deel van het invorderingsproces wettelijk te veranderen of op een andere manier vast te leggen. Dit is denkbaar als bepaalde gemeenten een proces hanteren welke bepaalde bevolkingsgroepen ernstig benadeeld. De BSGR moet een dergelijke wijziging vervolgens doorvoeren en de eigen processen en systemen hierop aanpassen. Dit heeft invloed op de perceptiekosten, aangezien er een kleine transformatie moet worden ondergaan met de bijbehorende transformatiekosten.

- Technologische omgevingsvariabelen

Op technologisch vlak kunnen er ook ontwikkelingen zijn die invloed uitoefenen. Zo kunnen er nieuwe computergestuurde systemen ontwikkeld worden die betere of efficiëntere heffing en invordering mogelijk maken. Dit kan een verlaging van de perceptiekosten betekenen. Tevens kan ook de afstand tussen beleid en uitvoering 'kleiner' gemaakt worden door technologische ontwikkelingen, zoals in het verleden gebeurd is door introductie van Skype of Instant Messaging. Het kennispeil van de eigen medewerkers kan hierdoor positief veranderen.

- Economische omgevingsvariabelen

De economische omstandigheden in het werkgebied van de BSGR hebben ook invloed op bijvoorbeeld de perceptiekosten. Wanneer de welvaart afneemt onder de inwoners en de werkloosheid stijgt, dan is de verwachting dat het betaalgedrag van de inwoners in negatieve zin verandert. De BSGR zal meer moeite moeten doen om de gemeentelijke belastingen te innen, waardoor de perceptiekosten zullen stijgen.

- Politieke omgevingsvariabelen

Een wijziging in politieke koers door het bestuur van één of meerdere deelnemers kan een politieke omgevingsvariabele zijn die invloed kan uitoefenen. Na gemeenteraadsverkiezingen kan een college van burgemeester en wethouders op een dusdanige manier wijzigen, dat de politieke koers aangepast wordt. Dit zou kunnen betekenen dat een gemeente besluit uit de



BSGR te stap of een deel van de werkzaamheden weer intern wil uitvoeren. Gevolg hiervan is dat de werkvoorraad van de BSGR daalt en daardoor de kostenverdeelsleutel aangepast moet worden, wat weer nadelig kan uitpakken voor de overige deelnemers in de vorm van hogere perceptiekosten.

Bovenstaande omgevingsfactoren worden op grond van de ceteris paribus assumptie als constante meegenomen in het onderzoek.

Het conceptueel model is nu volledig. In het model zijn de verschillende invloeden op de drie variabelen helder in beeld gebracht. Vervolgens willen we nu gaan toetsen wat deze invloeden inhouden en hoe deze te verklaren zijn. In het kader hiervan zijn hypothesen opgesteld.

### 3.4 Hypothesen

De theorie die in dit hoofdstuk is beschreven en in het voorgaande conceptuele model is verwerkt, vormt de basis voor het formuleren van een aantal hypothesen over de invloed van toetreding tot de BSGR. De hypothesen worden getoetst aan de hand van empirisch materiaal.

1. *Als er toegetreden wordt tot de BSGR, dan zullen de perceptiekosten dalen.*

#### Toelichting

Het streven naar efficiëntie zal voor de deelnemers aan de BSGR één van de belangrijkste redenen zijn om de samenwerking aan te gaan. Met het samenwerkingsverband kunnen kosten gedeeld worden en kan er resultaatgerichter gewerkt worden. Dit is echter de aanname, die getoetst zal worden aan de hand van deze hypothese. Uit het conceptueel model bleek al dat bepaalde kosten vermoedelijk zullen gaan stijgen en er ontstaan daarnaast ook geheel nieuwe kosten. Zo zullen er in ieder geval éénmalig informatie- en onderhandelingskosten gemaakt worden en zullen er éénmalig hoge transformatiekosten optreden met de overgang naar de BSGR. Ondanks deze bijkomende kosten is de verwachting dat de perceptiekosten met toetreding tot de BSGR zullen dalen. Door middel van empirisch onderzoek zal voor deze hypothese bevestiging gezocht worden. De volgende formule is op te stellen naar aanleiding van de hypothese:

|   |                                |
|---|--------------------------------|
| + | $PK_1^1 + TK_{1/10} < PK_0^1$  |
| + | $PK_1^2 + TK_{2/10} < PK_0^2$  |
| + | $PK_1^3 + TK_{3/10} < PK_0^3$  |
| + | $PK_1^4 + TK_{4/10} < PK_0^4$  |
| + | $PK_1^5 + TK_{5/10} < PK_0^5$  |
| + | $PK_1^6 + TK_{6/10} < PK_0^6$  |
| + | $PK_1^7 + TK_{7/10} < PK_0^7$  |
| = | $PK_1 + TK_{/10} < PK_0^{1-7}$ |

PK = Perceptiekosten

TK = Transformatiekosten

Bij de start telde de BSGR zeven deelnemers. Alle deelnemers zullen een deel van de transformatiekosten jaarlijks doorberekend krijgen. In dit onderzoek is er voor gekozen de transformatiekosten te verdelen over 10 jaar met een discontovoet, waardoor het niet de kosten van één enkel jaar beïnvloedt. Om de hypothese te toetsen worden de perceptiekosten en het deel van de transformatiekosten per deelnemer berekend. De zeven formules opgeteld geeft de algemene formule ter toetsing van deze hypothese. Zijn de perceptiekosten in de 1-situatie ( $PK_1$ ) vermeerderd met het deel van de transformatiekosten ( $TK_{/10}$ ) lager dan de opgetelde perceptiekosten van de deelnemers in de 0-situatie ( $PK_0^{1-7}$ ), dan houdt de hypothese stand.

2. *Als er toetreden wordt tot de BSGR, dan heeft dit een negatieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening.*

Toelichting

Een ander gevolg van het streven naar efficiëntie is een negatieve invloed op de kwaliteit van de betreffende werkzaamheden of, in dit geval, de dienstverlening. De focus ligt voornamelijk op het beperken van de kosten, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening ondergeschikt wordt. De verwachting is dat dit met toetreding tot de BSGR ook gaat optreden. In de 0-situatie vóór toetreding tot de BSGR heeft de betreffende deelnemer de dienst nog volledig binnen de gemeentelijke organisatie, waardoor de dienstverlening volledig toegespitst kan worden op de inwoners van de betreffende gemeente. Bovendien is er beter directe controle en sturing uit te oefenen door de bestuurders. De verwachting is een zogezegd een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit is weer te geven in de volgende formule:

|   |  |                                    |
|---|--|------------------------------------|
| + | $KD_1^1 < KD_0^1$                        | KD = Kwaliteit van dienstverlening |
| + | $KD_1^2 < KD_0^2$                        |                                    |
| + | $KD_1^3 < KD_0^3$                        |                                    |
| + | $KD_1^4 < KD_0^4$                        |                                    |
| + | $KD_1^5 < KD_0^5$                        |                                    |
| + | $KD_1^6 < KD_0^6$                        |                                    |
| + | $KD_1^7 < KD_0^7$                        |                                    |
| = | <b><math>KD_1 &lt; KD_0^{1-7}</math></b> |                                    |

De hypothese en bijbehorende formule wordt getoetst aan de hand van empirisch onderzoek. Blijkt hieruit dat de kwaliteit van dienstverlening in de 1-situatie ( $KD_1$ ) lager is dan de kwaliteit van dienstverlening in de situatie vóór toetreding tot de BSGR ( $KD_0^{1-7}$ ), dan houdt de hypothese stand.

3. *Als er toetreden wordt tot de BSGR, dan zal het kennispeil van de eigen medewerkers dalen.*

Toelichting

Het doorvoeren van veranderingen in mindere economische tijden komt meer dan eens voort uit een streven naar vermindering van de organisatiekosten. Het gevolg van dit streven naar kostenreductie is dat andere aspecten op een negatieve manier beïnvloed kunnen worden. Bovenstaande hypothese is hier een voorbeeld van. Het is te verwachten dat door toetreding tot de BSGR de kennis van de eigen medewerkers op het gebied van gemeentelijke belastingen zullen dalen. Deze verwachting komt voort uit de scheiding tussen beleid en uitvoering en de groeiende fysieke afstand tussen deze twee onderdelen van de organisatie. Gemeentelijke (beleids)medewerkers zijn minder in contact met de uitvoerende dienst, krijgen minder of onvolledige informatie door en zullen ook, door de grotere afstand, minder de motivatie voelen om de kennis op peil te houden. Dit zijn de verwachtingen waaruit de hypothese geformuleerd is. De hypothese is weer te geven als de volgende formule:

|   |                     |
|---|---------------------|
| + | $KP_1^1 < KP_0^1$   |
| + | $KP_1^2 < KP_0^2$   |
| + | $KP_1^3 < KP_0^3$   |
| + | $KP_1^4 < KP_0^4$   |
| + | $KP_1^5 < KP_0^5$   |
| + | $KP_1^6 < KP_0^6$   |
| + | $KP_1^7 < KP_0^7$   |
| = | $KP_1 < KP_0^{1-7}$ |

KP = Kennispeil eigen medewerkers

Uit de formules is af te lezen dat bij de verschillende deelnemers de verwachting is dat het kennispeil van de eigen medewerkers op het gebied van gemeentelijke belastingen afgenomen is door toetreding tot de BSGR. Aan de hand van empirisch onderzoek zal deze hypothese getoetst worden. Blijkt uit het onderzoek dat het kennispeil in de 1-situatie ( $KP_1$ ) lager is dan het kennispeil van de eigen medewerkers in de situatie vóór toetreding tot de BSGR ( $KP_0^{1-7}$ ), dan houdt de hypothese stand.

**3.5 Van hypothesen naar meetbare variabelen**

In de vorige paragraaf zijn de hypothesen geformuleerd. In deze paragraaf worden de hypothesen vertaald naar meetbare variabelen.

3.5.1. Perceptiekosten

Om te achterhalen of de perceptiekosten dalen als gevolg van toetreding tot de BSGR is cijfermatig materiaal nodig. Voor dit cijfermatig materiaal zullen de jaarrekeningen van de deelnemers als bronnen fungeren. Iedere deelnemer heeft op de eigen wijze en onder de eigen noemer een kostenpost opgenomen welke de perceptiekosten vertegenwoordigen. Geen enkele deelnemer heeft

deze kosten ook daadwerkelijk benoemd als zijnde perceptiekosten. Over het algemeen zijn deze vastgelegd onder de noemer 'Lasten gemeentelijke heffingen', 'Uitvoeringskosten gemeentelijke belastingen' of 'Lasten invordering en heffing'. Het is onduidelijk hoe deze kosten exact zijn opgebouwd en of elke deelnemer dezelfde toerekening van kosten hanteert. Om deze reden worden de hoogte van perceptiekosten tussen de deelnemers onderling niet vergeleken. Onderzoeksresultaten of conclusies op basis hiervan zijn niet valide. Aangezien de kostentoerekening bij de afzonderlijke deelnemers wel consistent is over de jaren kan er per deelnemer wel gekeken worden naar de jaarlijkse ontwikkeling van de perceptiekosten. Hierdoor is per deelnemer de invloed van toetreding op de perceptiekosten inzichtelijk te maken. Tijdens de interviews wordt hiervoor bevestiging gevraagd. Aangezien de exacte samenstelling van de post perceptiekosten per gemeente niet geheel helder is, wordt dit tijdens de interviews specifiek in kaart gebracht. De respondent wordt gevraagd wat de invloed van toetreding tot de BSGR is op de:

- Informatiekosten;
- Onderhandelingskosten;
- Transformatiekosten;
- Monitoring costs;
- Bonding costs.

Er wordt toegelicht wat exact verstaan wordt onder de verschillende kostensoorten en gevraagd of deze kosten erg gestegen, gestegen, gelijk gebleven, gedaald of erg gedaald zijn. In de onderzoeksresultaten worden hiervoor de scores --, -, +/-, + en ++ gebruikt. De cijfers uit de jaarrekeningen zijn leidend in bepaling van de invloed op de perceptiekosten. De scores per kostensoort maken het daarnaast mogelijk om te bepalen via welke mechanismen of oorzaken de invloed tot stand komt. Zo is de invloed op de perceptiekosten per kostensoort zonder exacte cijfers toch te duiden. De residual loss zal lastig te achterhalen zijn, aangezien dit voor een organisatie ook nauwelijks in kaart te brengen is. Omdat eventuele uitspraken hieromtrent onbetrouwbaar zullen zijn, zal deze variabele buiten beschouwing blijven tijdens het onderzoek.

### 3.5.2. Kwaliteit dienstverlening

De kwaliteit van dienstverlening wordt niet gekwantificeerd met behulp van cijfers. De invloed op de kwaliteit van dienstverlening wordt achterhaald middels het ondervragen van respondenten tijdens interviews. De opgestelde hypothese gaat uit van een verslechtering van de kwaliteit van dienstverlening door toetreding tot de BSGR. Tijdens de interviews wordt onderzocht of de kwaliteit van dienstverlening ook daadwerkelijk slechter is geworden. Uit het conceptueel model blijkt dat de oorzaak van de verslechtering wordt gezocht in de verandering in informatieasymmetrie en de verandering in afstand tussen beleid en uitvoering. Om dit te bevestigen of ontkrachten worden indicatoren gehanteerd om de kwaliteit van dienstverlening te bepalen. De volgende indicatoren worden geacht gezamenlijk een weergave te geven van de kwaliteit van dienstverlening:

- Effectiviteit procesvoering;
- Vermogen om te vernieuwen en prestaties te verbeteren;
- Mate van transparantie en duidelijkheid voor de burger;

- Mate van tevredenheid over werkwijze en doorlooptijd van de uitvoerende dienst;
- Aantal fouten in heffing en invordering;
- Mate van tevredenheid van de gemeente over kwaliteit van dienstverlening;

Allereerst wordt toegelicht wat er in het licht van het onderzoek exact bedoeld wordt met elke indicator. Er wordt vervolgens per indicator gevraagd naar een waardeoordeel ten opzichte van de situatie voorafgaand aan toetreding tot de BSGR. De respondent wordt gevraagd per indicator te kiezen uit: veel slechter (--), slechter (-), gelijk gebleven (+/-), beter (+) of veel beter (++). De algemene tendens van deze scores wordt gebruikt om te bepalen of de kwaliteit van dienstverlening per gemeente beter geworden, gelijk gebleven of verslechterd is. In paragraaf 5.2 worden deze resultaten weergegeven en uitgelegd hoe de scores vertaald worden naar conclusies. Tijdens de interviews wordt verder gevraagd wat de oorzaak is van deze eventuele verschillen.

### 3.5.3. Kennispeil eigen medewerkers

De opgestelde hypothese gaat ervan uit dat het kennispeil van de eigen medewerker verslechterd door toetreding tot de BSGR. Het conceptueel model gaat ervan uit dat deze invloed verklaard wordt door verandering in de informatieasymmetrie en verandering van afstand tussen principaal en agent. Om de invloed op het kennispeil van de eigen medewerkers bij toetreding tot de BSGR in kaart te brengen is informatie nodig van het kennispeil voor en na toetreding. Deze informatie wordt verkregen tijdens interviews. Ter bepaling van het kennispeil van de eigen medewerkers worden een aantal indicatoren gehanteerd. Het totaal van deze indicatoren tezamen geeft een weergave van het kennispeil. De volgende indicatoren worden gehanteerd:

- Mate van kennis omtrent werkwijzen van de uitvoerende dienst;
- Inzicht wat er speelt op de werkvloer van de uitvoerende dienst;
- Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van beleid;
- Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van wet- of regelgeving;
- Inzicht in bedrijfscultuur bij de uitvoerende dienst;
- Inzicht in motivatie van de uitvoerende medewerkers;
- Inzicht in resultaten van de uitvoerende dienst.

Allereerst wordt toegelicht wat in dit onderzoek de exacte betekenis is per indicator. Er wordt vervolgens per indicator gevraagd naar een waardeoordeel ten opzichte van de situatie voorafgaand aan toetreding tot de BSGR. De respondent wordt gevraagd per indicator te kiezen uit: veel slechter (--), slechter (-), gelijk gebleven (+/-), beter (+) of veel beter (++). De algemene tendens van deze scores wordt gebruikt om te bepalen of het kennispeil van de eigen medewerkers per gemeente beter geworden, gelijk gebleven of verslechterd is. Vervolgens wordt de respondenten gevraagd hoe zij deze invloed verklaren. In paragraaf 5.3 worden deze resultaten weergegeven en uitgelegd hoe de scores vertaald worden naar conclusies.

## 4. Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland

In juli 2009 besloten de gemeenten Gouda, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude samen met het Hoogheemraadschap van Rijnland een belastingssamenwerking aan te gaan. De samenwerking werd de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland (hierna: BSGR) genoemd. De samenwerking is tot stand gekomen op initiatief van het Hoogheemraadschap. Deze vroeg alle inliggende gemeenten of zij interesse hadden in een samenwerking op het gebied van de belastingen. Uiteindelijk zijn er veel gemeenten afgevallen, maar bovenstaande gemeenten toonden zich wel geïnteresseerd. Gezamenlijk startten zij op 1 januari 2011 met de belastingssamenwerking. Per 1 januari 2013 traden de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk en Katwijk ook toe.

### 4.1 Doelen

De deelnemende partijen hebben de samenwerking gezocht met als doel bij uitvoering van de belastingtaken (1) de kwaliteit, (2) de continuïteit en (3) de efficiëntie te verbeteren (BSGR, 2009).

#### 1. Kwaliteit

De kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd, doordat medewerkers zich beter kunnen ontwikkelen en de organisatie meer armslag heeft om adequaat mogelijkheden te ontwikkelen en te implementeren.

#### 2. Continuïteit

Samenwerking leidt tot verhoging van de robuustheid en continuïteit van de belastingorganisatie. Bestaande kwetsbaarheden worden opgelost en er komt meer kennis, kunde en informatie beschikbaar om in te spelen op veranderende en complexer wordende wet- en regelgeving.

#### 3. Efficiëntie

Administratieve lasten worden verlaagd. De bespaarde gelden kunnen door deelnemers gebruikt worden voor andere maatschappelijke prioriteiten in het belang van burgers, bedrijven en instellingen. Dit besparingsvoordeel kan in de toekomst oplopen naarmate er meer organisaties aan de BSGR gaan deelnemen.

### 4.2 Rechtsvorm

De BSGR is ondergebracht in een Openbaar Lichaam, waarbij de samenwerking is vorm gegeven in een Gemeenschappelijke Regeling. Hierdoor heeft de BSGR een publiek karakter. Door de keuze voor een Openbaar Lichaam bezit de organisatie echter wel rechtspersoonlijkheid en kan daardoor zelfstandig deelnemen in het rechtsverkeer. De bepalingen van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (hierna: WGR) zijn van toepassing.

Vanuit de WGR zijn een drietal bestuursorganen verplicht: een algemeen bestuur (hierna: AB), een dagelijks bestuur (hierna: DB) en een voorzitter. De voorzitter is het hoofd van het AB en het DB. Het

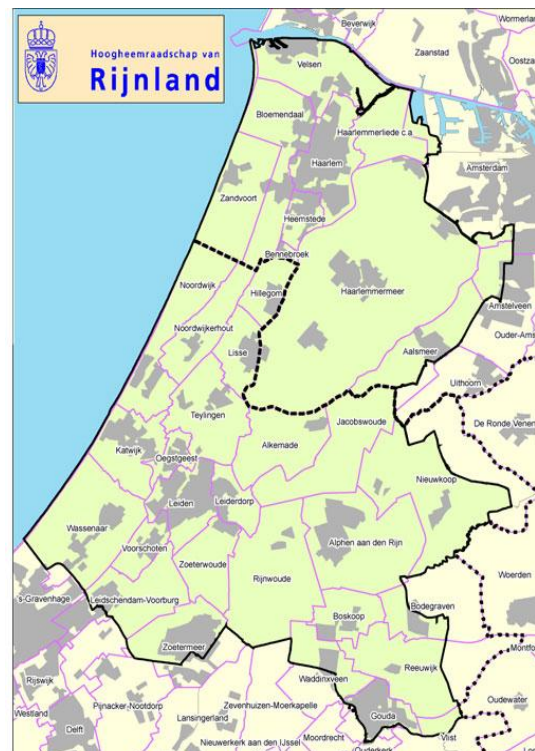
AB staat aan het hoofd van het Openbaar Lichaam, is het hoogste orgaan en besluit over de belangrijkste zaken. Elk van de deelnemende partijen is vertegenwoordigd in het AB. Vanwege het schaalverschil heeft het Hoogheemraadschap twee leden in het AB en elke gemeente één lid. Het DB treedt op als bevoegd gezag en ziet toe op het functioneren van de directeur, die eindverantwoordelijke is van de uitvoeringsorganisatie. Het DB bestaat uit vier leden. Een lid ter vertegenwoordiging van de kleinere gemeenten, een lid ter vertegenwoordiging van de grotere gemeenten, een lid die het Hoogheemraadschap vertegenwoordigt en de directeur van de BSGR. (BSGR, 2012).

#### 4.3 Taken

De BSGR voert voor de gemeentelijke deelnemers standaard de taken uit met betrekking tot de Wet WOZ, de onroerend zaakbelasting, het rioolrecht, de hondenbelasting, de forensen- en toeristenbelasting, de precariobelasting en de afvalstoffenheffing. Voor deze belastingtaken verzorgt de BSGR in mandaat het integrale uitvoeringsproces, met uitzondering van de handhaving- en toezichttaken. Uit efficiëntieoverwegingen is ervoor gekozen deze door de deelnemers zelf uit te laten voeren. Uit oogpunt van kwaliteit- en kennisborging verzorgt de BSGR ook de beleidsvoorbereiding, inclusief het opstellen van de benodigde modelverordeningen. Dit gebeurt in overleg met de regiefunctionarissen van de deelnemers.

#### 4.4 Deelnemers

In figuur 4.1 is het gebied weergegeven waarin de BSGR opereert. Het gebied strekt zich uit langs de Noordzeekust van Den Haag tot aan IJmuiden, tot aan Amsterdam en Rotterdam. Dit gebied is zo groot dankzij de omvang van het Hoogheemraadschap van Rijnland. De deelnemende gemeenten vallen allen onder dit Hoogheemraadschap. Er vallen echter ook gemeenten onder het Hoogheemraadschap die voor hun eigen gemeentelijke belastingen geen deelnemer zijn in de BSGR. Zo vallen de gemeenten Alphen aan den Rijn en Boskoop wel onder het Hoogheemraadschap van Rijnland, maar nemen zij geen deel aan de BSGR. De waterschapsbelasting van inwoners van deze gemeenten loopt via de BSGR, maar de gemeentelijke belastingen via de gemeente of een ander samenwerkingsverband.



Figuur 4.1: Gebied BSGR

In het vervolg van deze paragraaf zal er kort individueel ingegaan worden op de deelnemende partijen en hun uitgesproken redenen tot deelname aan de samenwerking.



### Gemeente Leiden

Van de gemeentelijke deelnemers aan de belastingsamenwerking is Leiden qua inwoneraantal de grootste. Leiden maakt vanaf de start in 2011 deel uit van de BSGR met als doel efficiencyvoordelen te behalen. Daarnaast wil “Leiden de leidende gemeente in de regio en een goede samenwerkingspartner zijn”, aldus regiefunctionaris Van den Bosch.

De BSGR is ook gehuisvest in de gemeente Leiden. De organisatie wil professioneel en klantvriendelijk overkomen en werken in een verantwoorde omgeving. Om deze reden is ervoor gekozen voor de huur van enkele verdiepingen in een nieuwbouwpand (BSGR, 2013).

### Gemeente Gouda

De gemeente Gouda is van de gemeentelijke deelnemers na de gemeente Leiden de grootste deelnemer aan de BSGR. Ook Gouda maakt sinds de start deel uit van het samenwerkingsverband. Over de redenen van deelname zegt de gemeente het volgende: “De belastingbetaler kan terecht bij één loket voor alle betalingen, vragen over de taxatie van de WOZ, kwijtschelding en bezwaar en beroep. Daarnaast bespaart deze samenwerking kosten. Door de kennis van de betrokken partijen te bundelen in één organisatie kunnen we efficiënter werken. Hiermee besparen we gemeenschapsgeld en kunnen we de dienstverlening richting de Goudse inwoners verbeteren.” (Gemeente Gouda, 2013). Regiefunctionaris Brandwijk geeft verder aan dat de gemeente Gouda zoveel mogelijk een regiegemeente wil zijn. In het kader hiervan worden uitvoerende diensten zoveel mogelijk buiten de deur geplaatst. Een ander belangrijk punt om direct in te stappen bij de BSGR was het feit dat bijna alle belastingmedewerkers direct over konden gaan naar de nieuwe organisatie. Hierdoor konden pijnlijke ontslagen en eventuele kosten voor een sociaal plan voorkomen worden. De belangrijkste drijfveer voor deelname was echter de algehele kostenreductie.

### Gemeente Katwijk

De derde deelnemende gemeente in inwoneraantal is de gemeente Katwijk. Katwijk is sinds 1 januari 2013 officieel toegetreten tot de BSGR. In 2011 heeft de gemeente door een extern adviseur een onderzoek laten uitvoeren naar een aansluiting bij de BSGR. Uit het opgeleverde rapport bleek dat er voor de gemeente Katwijk een efficiencyvoordeel te behalen viel van jaarlijks € 231.000. Hiernaast zouden er ook regionaal financiële voordelen te behalen zijn. Ondanks het feit dat de impact voor de betrokken medewerkers groot was, heeft de gemeenteraad van Katwijk op 29 maart 2012 besloten om per 1 januari 2013 toe te treden tot de BSGR. De BSGR verzorgt per deze datum de belastingheffing, uitvoering van de wet WOZ en invordering van de belastingschulden voor de gemeente Katwijk (Gemeente Katwijk, 2012).

Aangezien de gemeente Katwijk met een inwoneraantal van 62.476 de derde gemeentelijke deelnemer wordt, heeft toetreding van Katwijk ook een positief effect op de financiële bijdragen van de overige deelnemers. Gezien het feit dat de gemeente Katwijk pas sinds begin 2013 deel uitmaakt van de BSGR zal de invloed van toetreding voor deze deelnemer nog niet meetbaar zijn.



### Gemeente Bodengraven-Reeuwijk

Net als de gemeente Katwijk is ook Bodengraven-Reeuwijk per 1 januari 2013 toegetreden tot de BSGR. De raad van deze gemeente heeft hiertoe besloten op 4 juli 2012. De gemeente stelt het volgende over de deelname aan de BSGR: “Voor inwoners en bedrijven biedt de samenwerking voordelen. Door belastinginning samen te doen, kan het efficiënter en goedkoper. Kosten voor ict en personeel kunnen zo omlaag, dat scheelt gemeenschapsgeld. Wij hebben als relatief kleine gemeente een beperkte afdeling die zich bezighoudt met de WOZ. In een grotere organisatie gaat alles door, ondanks ziekte of vakantie van medewerkers.” (Gemeente Bodengraven-Reeuwijk, 2013). De gemeente streeft volgens haar eigen verklaring dus vooral naar efficiëntie en continuïteit. Ook voor de gemeente Bodengraven-Reeuwijk zal de invloed van toetreding tot de BSGR op deze korte termijn nog niet meetbaar zijn.

### Gemeente Wassenaar

Wassenaar is vanaf de start van de BSGR deelnemer en wordt geschaard onder de kleinere deelnemende gemeenten. De gemeente was al jarenlang bezig naar het zoeken van mogelijkheden tot besparing. Met toetreding tot de BSGR wilden zij dan ook financieel voordeel behalen. Secundaire redenen voor toetreden waren het tegengaan van de kwetsbaarheid en waarborgen van de continuïteit. De gemeente Wassenaar heeft op andere vlakken ook verregaande plannen om te gaan samenwerken. Zo wordt er de afgelopen jaren gesproken over een ambtelijke fusie met de gemeente Voorschoten. Voorlopig is er enkel sprake van samenwerking, waarvan de BSGR een goed voorbeeld is.

### Gemeente Voorschoten

Voorschoten is één van de kleinere deelnemende gemeenten. De gemeente is er vanaf de start bij en heeft hier in haar jaarstukken een aantal redenen voor geformuleerd. Naast de kostenbesparing en de verbetering van de continuïteit noemt de gemeente Voorschoten ook de mogelijkheid voor medewerkers om zich te ontwikkelen en specialiseren als reden van toetreding. Ook de gemaksvoordelen voor de burger haalt zij aan als een belangrijk pluspunt. In 2009 begrootte de gemeente met toetreding tot de BSGR een besparing van € 100.000 per jaar (Voorschoten, 2009). In het volgende hoofdstuk zal blijken wat de werkelijke invloed op de perceptiekosten is.

### Gemeente Oegstgeest

De gemeente Oegstgeest is vanaf de start van de BSGR deelnemer. In een rapport omtrent haar toekomstvisie geeft de gemeente aan dat de financiële positie kritiek is. Het verwerven van inkomsten via het Rijk, belastingen of nieuwe manieren van inkomstenverwerving beschouwt de gemeente van groot belang. Het is daarom dat de gemeente direct vanaf de start deelnemer is aan de BSGR en dit proces met voorrang wilde definiëren, ontwerpen en implementeren (Oegstgeest, 2012). Het is ook vanwege deze financieel kritieke toestand dat de gemeente Oegstgeest deelneemt aan de BSGR, aldus regiefunctionaris Boland. De belangrijke redenen voor toetreding waren de financiële motieven. Daarnaast heeft de kwetsbaarheid van de gemeente Oegstgeest ook meegespeeld.

### Gemeente Zoeterwoude

De kleinste deelnemer in inwoneraantal is de gemeente Zoeterwoude. Uit kostenoverwegingen had deze gemeente voorafgaand aan oprichting van de BSGR al een samenwerking met de gemeente Leiden. De gemeente Leiden nam grotendeels de belastingtaken van Zoeterwoude over in de eigen organisatie. Aangezien Leiden deel ging uitmaken van de BSGR, was het logisch dat ook Zoeterwoude direct instapte. Regiefunctionaris Henk Heezen geeft aan dat “ze achter op de fiets van Leiden de BSGR binnen zijn gekomen. We hadden het niet kunnen doen, maar dan hadden we de belastingen weer zelf moeten gaan doen. Verder doen we al heel veel samen met Leiden.” Het onderliggende primaire motief voor samenwerking is dat Zoeterwoude te klein is om het heffen en innen van de gemeentelijke belastingen zelfstandig uit te voeren.

### Hoogheemraadschap van Rijnland

In aantal belastingaanslagen is het Hoogheemraadschap van Rijnland ruim de grootste deelnemer. Het hoogheemraadschap is vanaf de start deelnemer en initiator van de belastingsamenwerking. Het hoogheemraadschap heeft alle inliggende gemeenten benaderd, waarop het grootste aantal besloot niet deel te nemen. Door haar grote verzorgingsgebied en grote aantal aanslagen is Rijnland een belangrijke deelnemer om efficiencyvoordelen te behalen. Efficiëntie en transparantie voert de organisatie aan als redenen voor toetreding tot de BSGR. Verder stelt zij: "De kostenbesparing voor het hoogheemraadschap leidt ertoe dat de tarieven van de waterschapsbelastingen minder hard stijgen dan ze anders zouden doen. Die efficiencywinst is een belangrijk argument geweest voor de oprichting van BSGR" (Hoogheemraadschap van Rijnland, 2013).

### Overzicht deelnemers

In onderstaande tabel zijn de huidige aan het BSGR deelnemende partijen weergegeven samen met hun inwoneraantal en het jaar van toetreding.

| Deelnemer                      | Inwoneraantal | Jaar van toetreding |
|--------------------------------|---------------|---------------------|
| Hoogheemraadschap van Rijnland | +/- 1.300.000 | 2011                |
| Gemeente Leiden                | 118.748       | 2011                |
| Gemeente Gouda                 | 71.235        | 2011                |
| Gemeente Katwijk               | 62.476        | 2013                |
| Gemeente Bodengraven-Reeuwijk  | 32.834        | 2013                |
| Gemeente Wassenaar             | 25.762        | 2011                |
| Gemeente Voorschoten           | 24.310        | 2011                |
| Gemeente Oegstgeest            | 22.788        | 2011                |
| Gemeente Zoeterwoude           | 8.171         | 2011                |

Figuur 4.2: Inwoneraantal en jaar van toetreding deelnemers BSGR (Bron: CBS , 2013)

#### 4.5 Kostenverdeelsleutel

De BSGR wordt grotendeels gefinancierd door de deelnemers zelf. Om de kosten door te berekenen aan de deelnemers is een kostenverdeelsleutel opgesteld, gebaseerd op het aantal werk dat de deelnemer genereert. Des te groter de werkvoorraad die de deelnemer aanlevert, des te groter de bijdrage aan de BSGR. Voor het heffen en invorderen van de belastingen geldt hierbij dat het aantal aanslagregels leidend is. Deze verdeelsleutel heeft zowel betrekking op de gemeenten als op het Hoogheemraadschap.

Voor het bepalen van de WOZ-gegevens is het aantal te waarderen objecten leidend. In dit onderdeel participeren alleen de gemeenten, aangezien het Hoogheemraadschap dit proces niet kent. Daarnaast betaalt het Hoogheemraadschap voor bepaling van de WOZ-gegevens al een vergoeding aan de Rijksoverheid.

In onderstaand overzicht worden de deelnemersbijdragen voor het jaar 2013 weergegeven. Het verschil in bijdragen tussen de deelnemers is hierin goed zichtbaar.

| Deelnemer                      | Deelnemersbijdrage 2013 |
|--------------------------------|-------------------------|
| Hoogheemraadschap van Rijnland | € 3.674.176             |
| Gemeente Leiden                | € 2.341.201             |
| Gemeente Gouda                 | € 1.636.948             |
| Gemeente Katwijk               | € 785.341               |
| Gemeente Bodengraven-Reeuwijk  | € 620.762               |
| Gemeente Wassenaar             | € 555.099               |
| Gemeente Voorschoten           | € 789.309               |
| Gemeente Oegstgeest            | € 423.905               |
| Gemeente Zoeterwoude           | € 200.602               |

Figuur 4.3: Deelnemersbijdragen 2013 (Bron: Gemeente Bodengraven-Reeuwijk, 2012)

## 5. Analyse van toetreding tot de BSGR

In dit onderdeel worden de onderzoeksresultaten weergegeven en geanalyseerd. Allereerst worden de perceptiekosten in verschillende jaren per deelnemer bekeken. Vervolgens wordt er met behulp van de resultaten uit de interviews gekeken naar de invloed van toetreding op de kwaliteit van dienstverlening. Tenslotte volgt in de slotparagraaf van dit hoofdstuk de weergave en analyse van de onderzoeksresultaten met betrekking tot het kennispeil van de gemeentelijke (beleids)medewerkers. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 wordt de invloed van toetreding tot de BSGR op het Hoogheemraadschap van Rijnland niet in kaart gebracht en geanalyseerd. De perceptiekosten van de nieuwe gemeenten Katwijk en Bodengraven-Reeuwijk zullen wel weergegeven worden, maar niet meegenomen worden in de analyse. Zij zijn nog te kort bij de BSGR om de invloed van toetreding te analyseren.

### 5.1 Perceptiekosten

In deze paragraaf worden de perceptiekosten van de deelnemers onder de loep genomen. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke invloed toetreding tot de BSGR heeft op de perceptiekosten per deelnemer en vervolgens wordt hier een totaalanalyse van gemaakt.

#### 5.1.1 Perceptiekosten per deelnemer

Voor elke gemeentelijke deelnemer wordt de hoogte van de perceptiekosten weergegeven over de periode van 2009 tot en met 2012. Deze informatie is afkomstig uit de gemeentelijke jaarstukken van de betreffende boekjaren. Per gemeente zullen resultaten en bijzonderheden besproken worden.

#### Gemeente Leiden

In de jaarverslagen van de gemeente Leiden is geen post te vinden die aangemerkt kan worden als zijnde de perceptiekosten. In het in de Leidse gemeenteraad ingebrachte beslisdokument hebben adviesbureaus BMC Groep en Berenschot echter wel de lasten van de gemeentelijke belastingen weergegeven. Hieruit is af te leiden dat de perceptiekosten in 2009 € 3.643.307 en in 2010 € 3.893.023 bedroegen. Voor de jaren 2011 en 2012 worden in het document perceptiekosten begroot van € 4.078.679 en € 3.489.213. De verhoging in 2011 is te verklaren door de hoge desintegratiekosten in dat jaar. Leiden had een grote afdeling Gemeentelijke Belastingen en het leverde de nodige kosten op om deze te ontmantelen. Bijna de voltallige afdeling kon echter direct in dienst treden bij de BSGR, maar de leeggekomen vleugel zou nog lang leegstaan met doorlopende kosten.

#### Gemeente Gouda

Ter analyse van de perceptiekosten van de gemeente Gouda is de post Lasten PG Lokale heffingen gehanteerd. Deze post wordt consequent weergegeven in de jaarrekeningen van 2009 tot en met 2012, waardoor de jaren te vergelijken zijn. In 2009 is de hoogte van de perceptiekosten € 1.730.000, waarna deze in 2010 gestegen zijn naar € 1.793.000. De gemeente Gouda verklaart deze stijging

door de inhuur van extra personeel in het kader van het project 'Schoon door de poort'. Dit project betrof een afspraak tussen de deelnemers aan de BSGR om met een minimale werkvoorraad tot deze organisatie toe te treden (Gemeente Gouda, 2010). Na toetreding tot de BSGR dalen de perceptiekosten tot € 1.355.000 in 2011 en € 1.324.000 in 2012.

#### Gemeente Katwijk

Aangezien de gemeente Katwijk per 1 januari 2013 pas toegetreden is tot de BSGR, is er bij deze deelnemer nog geen invloed van de toetreding waar te nemen in de jaarcijfers. Uit de cijfers is wellicht wel een reden tot toetreding te herleiden. Zo stijgen de perceptiekosten van 2010 naar 2011 flink. Dit blijkt uit de post Perceptiekosten heffen en invorderen. In 2010 waren deze nog € 926.000, terwijl de perceptiekosten in 2011 al € 1.153.000 zijn. Vervolgens stabiliseren ze in 2012 tot € 1.049.000.

#### Gemeente Bodengraven-Reeuwijk

Bodengraven-Reeuwijk is net als de gemeente Katwijk toegetreden per 1 januari 2013. De effecten van toetreding tot de BSGR zijn zodoende nog niet uit de jaarcijfers te herleiden. Om enig inzicht te krijgen in de (financiële) reden van toetreding is het wel interessant de hoogte van de perceptiekosten van de laatste jaren te bestuderen. Hierbij moet in ogenschouw genomen worden dat de gemeenten Bodengraven en Reeuwijk per 1 januari 2011 samen zijn gegaan. Zodoende zijn er alleen cijfers bruikbaar van de jaren 2011 en 2012. In deze jaarrekeningen is de post Lasten Gemeentelijke belastingen opgenomen die de perceptiekosten vertegenwoordigen. Hieruit blijkt dat de perceptiekosten in 2012 dalen van € 121.000 naar € 117.000. Een financiële reden voor toetreding is hier niet direct uit op te maken.

#### Gemeente Wassenaar

De post die de perceptiekosten weergeeft in de jaarstukken van de gemeente Wassenaar is nummer 1026, Lasten Gemeentelijke belastingen genaamd. Als de bedragen van deze post in de jaren 2009 tot en met 2012 naast elkaar gezet worden, dan blijkt er een stijgende trend te zijn. In 2009 waren deze perceptiekosten nog € 706.000. Vervolgens stijgen ze van € 746.000 in 2010, naar € 819.000 in 2011 en zelfs € 917.000 in 2012. De stijging in de jaren 2011 en 2012 wordt door de gemeente Wassenaar verklaard door een combinatie van transformatiekosten en kosten van achterblijvende overhead die nog niet helemaal in overeenstemming zijn gebracht met de resterende omvang van het gemeentelijk apparaat (Gemeente Wassenaar, 2011).

#### Gemeente Voorschoten

In de boekjaren 2009 en 2010 is in de jaarrekening geen post opgenomen die de perceptiekosten vertegenwoordigen. In de boekjaren 2011 en 2012 is dit wel het geval. Ter analyse van de perceptiekosten van de gemeente Voorschoten wordt de post 026 van de jaarrekening genomen, genaamd Lasten gemeentelijke belastingen. De gemeente Voorschoten is deelnemer sinds de start in 2011, maar doordat gegevens ontbreken van de boekjaren 2009 en 2010 is op basis van de cijfers geen vergelijking te maken tussen de periode voor en na toetreding. In de jaarrekening van 2011 is wel de volgende toelichting te vinden op de perceptiekosten: "Afgezien van de gebruikelijke opstart-

en aanloopproblemen bij een samenwerkingsverband van deze omvang is het eerste jaar relatief goed verlopen en worden de (schaal-)voordelen zichtbaar. Ook de afstemming tussen de BSGR en de deelnemers begint vorm te krijgen. De ontwikkelingen binnen de BSGR en de kwaliteit van de dienstverlening worden kritisch gevolgd” (Gemeente Voorschoten, 2011). De perceptiekosten in 2011 waren € 923.395 en in 2012 zijn deze gedaald naar € 784.162.

#### Gemeente Oegstgeest

Oegstgeest heeft de perceptiekosten in de jaren 2009 tot en met 2012 op de jaarrekening staan onder de noemer Lasten lokale heffingen. Deze kostenpost laat bij de gemeente Oegstgeest een dalende trend zien. In het jaar 2009 zijn deze nog € 635.514, terwijl ze in 2010 licht dalen naar € 631.295. Het jaar hierna zijn de kosten met de komst van de BSGR een heel stuk lager. De perceptiekosten bedragen in 2011 € 517.408 en in 2012 zelfs € 468.000. De heer Boland van de gemeente Oegstgeest geeft aan dat de grote daling in perceptiekosten veroorzaakt wordt door de efficiencyvoordelen van de schaalvergroting, maar ook doordat er vanuit de gemeente nauwelijks nog tijd gestoken wordt in de BSGR. Hij is als regiefunctionaris de enige die nog betrokken is bij de gemeentelijke belastingen en besteedt maar een klein deel van zijn tijd aan de BSGR. Dit is een bewuste keuze van de gemeente. De toezicht op de bedrijfsvoering van de BSGR wil Oegstgeest in de toekomst zelfs uitbesteden aan de gemeente Leiden. Alleen de zaken met betrekking tot advisering van het college van B&W en het beleid op gebied van gemeentelijke belastingen willen zij dan intern houden.

#### Gemeente Zoeterwoude

Om de ontwikkeling van de perceptiekosten voor de gemeente Zoeterwoude in kaart te brengen is de post Lasten Belastingen gebruikt. Vanaf het jaar 2011 is er een andere toerekening van kosten gehanteerd in de jaarrekening. Om een goede vergelijking te maken tussen de periode voor en na toetreding, is de post Lasten Belastingen in de jaren 2009 en 2010 gecorrigeerd naar de methode van kostentoerekening gehanteerd vanaf 2011. Als dit gedaan wordt dan is er stijgende trend zichtbaar in de perceptiekosten van 2009 en 2010. De kosten stijgen van € 348.438 naar € 359.530. Na toetreding tot de BSGR dalen de perceptiekosten naar € 324.930 in 2011 en € 278.995 in 2012. De gemeente Zoeterwoude heeft afwijkende afspraken dan de andere deelnemers met betrekking tot de deelnemersbijdrage. Zoeterwoude liet de belastingtaken vóór toetreding tot de BSGR al uitvoeren door de gemeente Leiden. Doordat Leiden toetrad tot de BSGR ging Zoeterwoude logischerwijs ook mee. Er is echter afgesproken dat Zoeterwoude hetzelfde tarief aan de BSGR betaalt als voorheen aan Leiden betaalt werd. Er is dus een standaardtarief in plaats van de normale kostenverdeelsteutel te hanteren. Vanwege het standaardtarief worden er ook geen transformatiekosten in rekening gebracht bij Zoeterwoude. Het standaardtarief ligt rond de € 200.000. De totale perceptiekosten van Zoeterwoude vallen hoger uit door kleine taken die zij nog zelf uitvoeren en monitoring costs, zoals bijvoorbeeld het salaris van de regiefunctionaris.

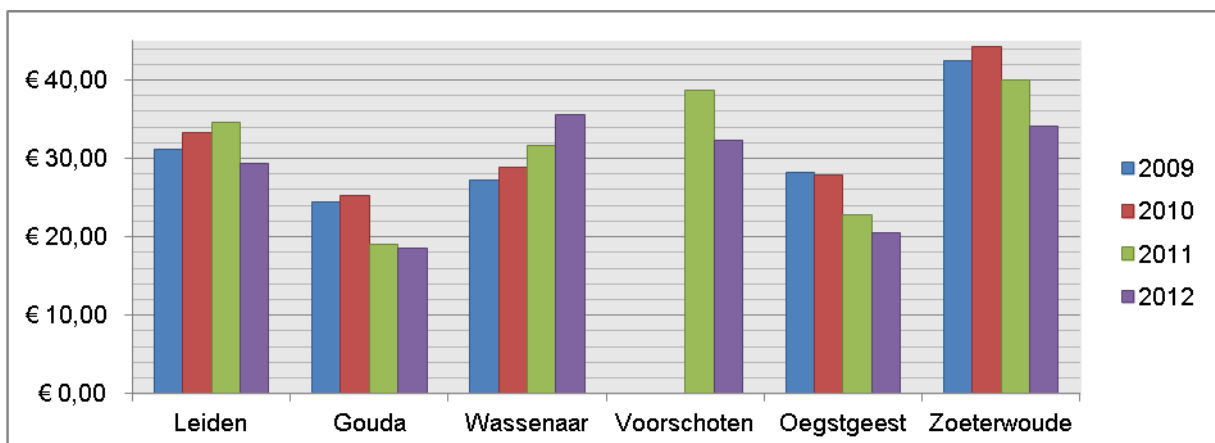
### 5.1.2 Totaaloverzicht perceptiekosten deelnemers

Na analyse van de jaarrekeningen van de deelnemende gemeenten is een overzicht te maken met betrekking tot de jaarlijkse perceptiekosten. Om de perceptiekosten per deelnemer in verhouding te plaatsen zijn in onderstaand overzicht de perceptiekosten per inwoner van de deelnemende gemeente weergegeven. Hiervoor is het inwoneraantal per 31 december van het betreffende jaar gehanteerd (zie bijlage III). De gemeenten Bodengraven-Reeuwijk en Katwijk zijn per 1 januari 2013 toegetreden tot de BSGR. Perceptiekosten over 2013 zijn nog niet bekend, waardoor er voor deze twee gemeenten geen vergelijking is te maken tussen de perceptiekosten van vóór en na toetreding. Om deze reden worden deze gemeenten verder buiten beschouwing gelaten.

| Deelnemer            | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| Gemeente Leiden      | € 31,20 | € 33,24 | € 34,59 | € 29,38 |
| Gemeente Gouda       | € 24,43 | € 25,21 | € 19,07 | € 18,59 |
| Gemeente Wassenaar   | € 27,25 | € 28,90 | € 31,71 | € 35,60 |
| Gemeente Voorschoten | -       | -       | € 38,69 | € 32,26 |
| Gemeente Oegstgeest  | € 28,16 | € 27,94 | € 22,73 | € 20,54 |
| Gemeente Zoeterwoude | € 42,53 | € 44,29 | € 39,97 | € 34,14 |

Figuur 5.1: Overzicht perceptiekosten per inwoner (Bronnen: Jaarrekeningen deelnemers 2009 t/m 2012)

In de tabel zijn grote verschillen zichtbaar tussen de verschillende gemeenten. De perceptiekosten per inwoner lopen uiteen van € 18,59 tot € 44,29. Over de verschillen tussen de verschillende gemeenten is op basis van deze cijfers niets te zeggen, aangezien de bepaling van de perceptiekosten niet consistent is. Per gemeente is dit wel consistent, waardoor er per specifieke gemeente wel geanalyseerd kan worden. Om de ontwikkeling van de perceptiekosten per gemeente beter inzichtelijk te maken is onderstaande staafgrafiek gemaakt.

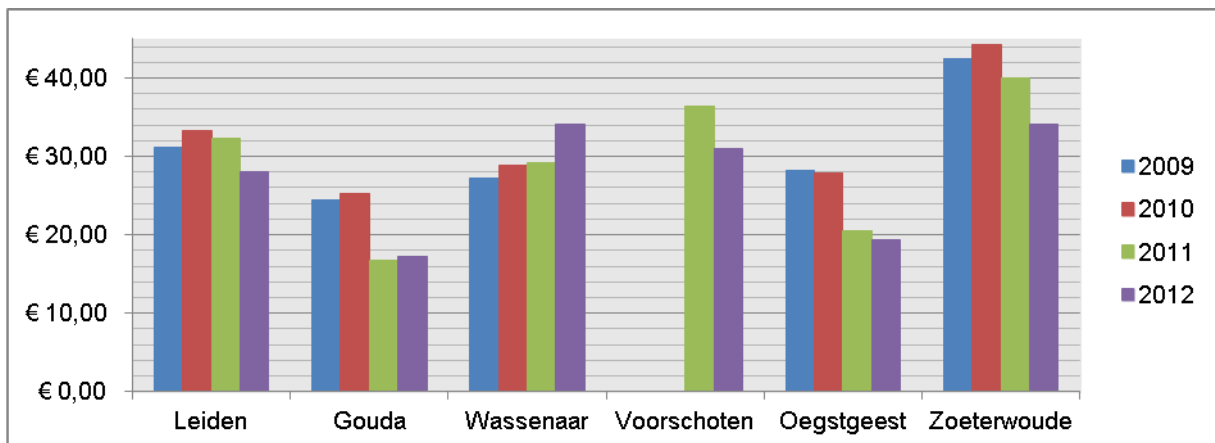


Figuur 5.2: Ontwikkeling perceptiekosten per inwoner van de deelnemers

Het eerste dat opvalt in figuur 5.2 is de ontwikkeling van de perceptiekosten per inwoner in de gemeente Wassenaar. In tegenstelling tot de overige deelnemers stijgen de perceptiekosten per inwoner bij de gemeente Wassenaar jaarlijks. Deze trend zet door na toetreding tot de BSGR. In het jaarverslag van 2011 verklaren ze de stijging in 2011 en 2012 door een combinatie van transformatiekosten en kosten van achterblijvende overhead die nog niet helemaal in overeenstemming zijn gebracht met de resterende omvang van het gemeentelijk apparaat. Hieruit is af te leiden dat men verwacht dat de kosten in de komende jaren zullen dalen, hetgeen ook in overeenstemming is met de gangbare doelstelling van verlaging van de perceptiekosten. Ook de gemeenten Leiden en Voorschoten zien in het startjaar van de BSGR hoge perceptiekosten. De perceptiekosten bij de gemeenten Gouda, Oegstgeest en Zoeterwoude zijn in het startjaar van de BSGR al direct behoorlijk lager.

De transformatiekosten zijn in bovenstaande analyse verwerkt in de perceptiekosten. In totaal bedragen de transformatiekosten 2,4 miljoen euro en worden over een periode van tien jaar verdisconteerd en verdeeld over de deelnemers. Een uitzondering hierop is de gemeente Zoeterwoude. Met deze deelnemer is afgesproken dat zij hetzelfde tarief berekend krijgt als bij de samenwerking met de gemeente Leiden. Er worden hierom geen additionele transformatiekosten in rekening gebracht bij Zoeterwoude.

Om een zuivere vergelijking van de operationele kosten te maken tussen de jaren voor en na toetreding tot de BSGR zullen de perceptiekosten per deelnemer weergegeven worden zonder de additionele transformatiekosten. Onderstaande staafdiagram laat in dit geval de ontwikkeling van de perceptiekosten per deelnemer zien.



Figuur 5.3: Ontwikkeling perceptiekosten per inwoner van de deelnemers zonder transformatiekosten

Ten opzichte van de weergave in figuur 5.2 is de ontwikkeling van de perceptiekosten van de gemeente Leiden het meest opvallend. Zonder rekening te houden met de transformatiekosten vallen de perceptiekosten in het jaar van toetreding al direct lager uit voor Leiden. Er kan gesteld worden dat de uitvoerende dienst tegen lagere kosten de taken uitvoert dan voor de toetreding. In het geval van Leiden werkt de BSGR dus efficiënter dan in het geval ze de belastingtaak nog zelf uitvoerden. Dit geldt ook voor de gemeenten Gouda, Voorschoten en Oegstgeest. Enkel de gemeente Wassenaar



vormt een uitzondering. Als verklaring hiervoor geeft de regiefunctionaris van Wassenaar, de heer Vergeer, onder andere de kosten van zijn inhuur. De gemeente Zoeterwoude is van samenwerkingsverband naar samenwerkingsverband gegaan. Voor deze gemeente geldt dus een andere vergelijking. Wel is zichtbaar dat Zoeterwoude een verlaging van de perceptiekosten kan noteren na toetreding tot de BSGR.

Ongeacht of de transformatiekosten meegenomen worden, kan in het algemeen vastgesteld worden dat de perceptiekosten na toetreding tot de BSGR lager zijn dan in de oude situatie. De respondenten geven aan dat de voornaamste redenen van de kostenreductie de bedrijfsmatige aanpak en het schaalvoordeel zijn. De grootste winst met betrekking tot de oude situatie zit dus in de operationele bedrijfsvoering. Het daadwerkelijk heffen en innen van de gemeentelijke belastingen. Toch wordt de kostenreductie enigszins getemperd door veranderingen in de informatiekosten, onderhandelingskosten, transformatiekosten, monitoring costs en bonding costs. In onderstaande tabel is weergegeven welke invloed deze kosten per gemeente hebben op de perceptiekosten volgens de respondenten. De invloed op de perceptiekosten is weergegeven met plussen en minnen<sup>1</sup>. In dit hoofdstuk zal deze weergave van invloed steeds gebruikt worden.

| Deelnemer                    | Leiden | Gouda | Wassenaar | Voorschoten | Oegstgeest | Zoeterwoude | Totaal* |
|------------------------------|--------|-------|-----------|-------------|------------|-------------|---------|
| <b>Variabele</b>             |        |       |           |             |            |             |         |
| <b>Informatiekosten</b>      | --     | --    | -         | -           | --         | +/-         | --      |
| <b>Onderhandelingskosten</b> | -      | -     | -         | -           | -          | +/-         | -       |
| <b>Transformatie kosten</b>  | --     | --    | --        | --          | --         | +/-         | --      |
| <b>Monitoring costs</b>      | -      | -     | +/-       | +/-         | +          | +/-         | +/-     |
| <b>Bonding costs</b>         | -      | -     | -         | +/-         | +/-        | +/-         | -       |

Figuur 5.4: Duiding van de perceptiekosten (-- Erg gestegen | - Gestegen | +/- Gelijk gebleven | + Gedaald | ++ Erg gedaald)

\* In de totalen per variabele is de score van de Gemeente Zoeterwoude niet meegenomen. Aangezien de situatie voor Zoeterwoude niet gewijzigd is.

Uit de tabel is op te maken dat voor bijna elke gemeente deze kosten gestegen zijn door toetreding tot de BSGR. Alleen voor de gemeente Zoeterwoude is dit niet het geval, maar dit is te verklaren door de afwijkende tariefstelling die voor deze gemeente gehanteerd wordt. Deze gemeente is in feite van een samenwerkingsverband naar een samenwerkingsverband gegaan, tegen hetzelfde tarief. Verder is te

<sup>1</sup> Er wordt een rangorde gehanteerd van plussen en minnen. Deze worden vertaald naar rangordecijfers, waarna hier totalen van bepaald worden. Feitelijk is het niet toegestaan met de rangordecijfers te rekenen. Er wordt echter veronderstelt dat de scores niet significant van elkaar verschillen. Daarnaast wordt er een evenwichtige spreiding van scores verondersteld. Om deze redenen is het acceptabel te rekenen met de rangordecijfers.

zien dat de transformatiekosten over het geheel genomen het erg gestegen (--) zijn ten opzichte van de vroegere situatie. Dit is logisch, aangezien er geen transformatiekosten ontstaan als de situatie ongewijzigd blijft. Ook de hogere informatie- (--) en onderhandelingskosten (-) zijn op eenzelfde wijze te verklaren. Opvallend is dat de bonding costs gemiddeld gelijk (+/-) blijven. Hieronder worden de kosten geschaard die de BSGR maakt ten behoeve van jaarverslagen, periodieke rapportages en het produceren van management- en sturingsinformatie. Verschillende respondenten geven aan (nog) niet geheel tevreden te zijn over deze rapportages, wat een verklaring is waarom zij denken dat de BSGR hier niet veel kosten voor maakt. Zo geeft een respondent aan dat “de managementinformatie onvoldoende is om van toegevoegde waarde te kunnen zijn in de planning & control-cyclus. De aangeleverde gegevens zijn simpelweg niet goed genoeg of worden te laat aangeleverd”. Een gevolg hiervan is dat de regiefunctionarissen meer moeten investeren om de gewenste informatie inzichtelijk te krijgen. Hiermee zijn de hogere (-) monitoring costs deels te verklaren.

## 5.2 Kwaliteit van dienstverlening

De kwaliteit van dienstverlening wordt door middel van de volgende indicatoren gemeten:

- Effectiviteit procesvoering;
- Vermogen om te vernieuwen en prestaties te verbeteren;
- Mate van transparantie en duidelijkheid voor de burger;
- Mate van tevredenheid over werkwijze en doorlooptijd van de uitvoerende dienst;
- Aantal fouten in heffing en invordering;
- Mate van tevredenheid van de gemeente over kwaliteit van dienstverlening;

Tijdens de interviews met de regiefunctionarissen is gevraagd hoe deze indicatoren ontwikkeld zijn door toetreding tot de BSGR tot op het moment van het interview. Hierdoor is in kaart gebracht hoe de kwaliteit van dienstverlening zich op dit moment verhoudt tot de situatie van voor toetreding tot de BSGR. De resultaten hiervan zijn zichtbaar in onderstaande tabel. Hierbij moet echter wel vermeld worden dat onderstaande uitkomsten niet berusten op cijfermatig materiaal.

| <i>Deelnemer</i>            | Leiden   | Gouda    | Wassenaar  | Voorschoten | Oegstgeest | Zoeterwoude | Totaal*    |
|-----------------------------|----------|----------|------------|-------------|------------|-------------|------------|
| <i>Variabele</i>            |          |          |            |             |            |             |            |
| Effectiviteit procesvoering | --       | +        | +          | +           | +          | +/-         | +/-        |
| Vernieuwen en verbeteren    | -        | +        | +          | +           | ++         | +           | +          |
| Transparantie               | +/-      | +/-      | -          | +/-         | -          | -           | +/-        |
| Werkwijze en doorlooptijd   | -        | +/-      | +/-        | +/-         | +/-        | -           | +/-        |
| Aantal fouten               | -        | +/-      | -          | +/-         | +/-        | -           | +/-        |
| Tevredenheid gemeente       | -        | +        | +/-        | +           | -          | -           | +/-        |
| <b>Totaal</b>               | <b>-</b> | <b>+</b> | <b>+/-</b> | <b>+</b>    | <b>+/-</b> | <b>-</b>    | <b>+/-</b> |

Figuur 5.5: Invloed op de kwaliteit van dienstverlening (-- Veel slechter | - Slechter | +/- Gelijk gebleven | + Beter | ++ Veel beter)

\*In de totalen per variabele is de score van de Gemeente Zoeterwoude niet meegenomen. Aangezien de situatie voor Zoeterwoude niet gewijzigd is.

Als totaaluitkomst is af te lezen dat de kwaliteit van dienstverlening over het algemeen niet verschilt ten opzichte van de vroegere situatie. Deze uitkomst vertekent echter door de grote verschillen tussen de verschillende deelnemende gemeenten. Zo heeft de regiefunctionaris van de gemeente Leiden dat

de kwaliteit van dienstverlening slechter (-) is geworden door toetreding tot de BSGR. Terwijl de gemeenten Gouda en Voorschoten op basis van de indicatoren aangeven dat deze beter (+) is geworden. Bij de overige gemeenten is deze (nagenoeg) gelijk (+/-) gebleven.

Wat betreft de scores op het niveau van de indicatoren is het opvallend dat het vermogen om te vernieuwen en prestaties te verbeteren beter (+) is geworden na toetreding tot de BSGR. Dit onderschrijft de eerder aangehaalde voordelen van een samenwerking. De heer Brandwijk van de gemeente Gouda zegt hier het volgende over: “De noodzaak tot innoveren wordt ook wel gevoeld om nieuwe deelnemers te trekken en huidige deelnemers te behouden. Dit punt wordt door de bedrijfsmatige insteek ook gemakkelijker opgepakt dan als het bij de gemeente had gebleven”.

Hier tegenover staat echter weer een slechter (-) geworden mate van transparantie en duidelijkheid voor de burger. De heer Heezen van de gemeente Oegstgeest zegt hierover dat “het contact met de burger beter moet. Tevens moet de helpdesk klantvriendelijker worden”. Verder wordt er door meerdere functionarissen verklaard dat de afstand met de burger wellicht te groot is. De drempel is ogenschijnlijk te hoog voor de burger om contact te zoeken.

Bij de indicator ‘effectiviteit van bedrijfsvoering’ wijkt de beoordeling van de gemeente Leiden af van die van de overige deelnemende gemeenten. Zij vindt deze veel slechter (--) dan toen zij de gemeentelijke belastingen nog binnen de eigen organisatie hadden. “In de oude situatie hadden we het nagenoeg perfect georganiseerd. De kwaliteit is op dit moment gewoon minder. Daarnaast zijn er ook nog achterstanden in de bedrijfsvoering”, aldus regiefunctionaris Van den Bosch. De overige gemeenten geven aan dat de effectiviteit beter is of gelijk aan de oude situatie. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de gemeentelijke belastingdienst van Leiden in omvang (veel) groter was dan die bij de andere deelnemers. Door de omvang hadden zij meer mogelijkheden om effectiviteit en efficiëntie na te streven.

De mate van tevredenheid van de gemeente over kwaliteit van dienstverlening verschilt ook erg per gemeente. Er is een tweedeling te onderscheiden, waarbij Leiden, Oegstgeest en Zoeterwoude minder tevreden (-) zijn over de kwaliteit van dienstverlening. De gemeenten Gouda, Wassenaar en Voorschoten zijn juist meer (+) tevreden. De gemeenten die minder tevreden zijn geven aan dat het gewenste niveau nog niet bereikt wordt, maar dat er wel een stijgende lijn zichtbaar is. Er wordt hierbij wel aangegeven dat dit mede komt door de kwaliteit van het personeel. “Niet iedere gemeente heeft de top van zijn personeelsbestand over laten gaan naar de BSGR. Dat effect krijg je, want de besten willen ze achter laten blijven. Hierdoor zit de BSGR met het personeelsbestand nog best wel ‘lastig’”. Verder geeft men aan dat er verzachtende omstandigheden zijn doordat de BSGR “nog altijd in de opstartfase zit”. Ondanks de wisselende commentaren wat betreft de tevredenheid geven alle regiefunctionarissen de BSGR op dit moment een voldoende voor de kwaliteit van dienstverlening. De cijfers variëren van een 6 tot een 7. Hieruit is op te maken dat een deel van de gemeenten de kwaliteit van dienstverlening van de eigen gemeentelijke belastingdienst beter vond dan die van de BSGR op

dit moment. Een ander deel van de gemeenten vond de eigen dienst juist minder van kwaliteit en wellicht zelfs onvoldoende.

### 5.3 Kennispeil van eigen medewerkers

In het onderzoek is de invloed van toetreding tot de BSGR op het kennispeil van de eigen medewerkers getracht in kaart te brengen. Ter bepaling van het kennispeil van de eigen medewerkers zijn de volgende indicatoren opgesteld:

- Mate van kennis omtrent werkwijzen van de uitvoerende dienst;
- Inzicht wat er speelt op de werkvloer van de uitvoerende dienst;
- Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van beleid;
- Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van wet- of regelgeving;
- Inzicht in bedrijfscultuur bij de uitvoerende dienst;
- Inzicht in motivatie van de uitvoerende medewerkers;
- Inzicht in resultaten van de uitvoerende dienst.

In de interviews met de regiefunctionarissen is gevraagd hoe deze indicatoren ontwikkeld zijn door toetreding tot de BSGR tot op het moment van het interview. In onderstaande figuur zijn de bevindingen vanuit de interviews weergegeven.

| Deelnemer                        | Leiden | Gouda | Wassenaar | Voorschoten | Oegstgeest | Zoeterwoude | Totaal* |
|----------------------------------|--------|-------|-----------|-------------|------------|-------------|---------|
| Variabele                        |        |       |           |             |            |             |         |
| Inzicht werkwijzen               | -      | -     | --        | -           | --         | +/-         | -       |
| Inzicht werkvloer                | --     | -     | +/-       | +/-         | --         | +/-         | -       |
| Inzicht gevolgen beleidwijziging | -      | -     | -         | -           | --         | +/-         | -       |
| Inzicht gevolgen wetswijziging   | +/-    | -     | -         | -           | --         | +/-         | -       |
| Inzicht bedrijfscultuur          | -      | -     | -         | -           | --         | +/-         | -       |
| Inzicht motivatie medewerkers    | -      | --    | -         | -           | --         | +/-         | -       |
| Inzicht resultaten               | -      | -     | +/-       | -           | +/-        | +/-         | +/-     |
| Totaal                           | -      | -     | -         | -           | --         | +/-         | -       |

Figuur 5.6: Invloed op het kennispeil van eigen medewerkers  
 (-- Veel slechter | - Slechter | +/- Gelijk gebleven | + Beter | ++ Veel beter)

\*In de totalen per variabele is de score van de Gemeente Zoeterwoude niet meegenomen. Aangezien de situatie voor Zoeterwoude niet gewijzigd is.

Het meest opvallend is de eensgezindheid van de gemeenten op dit punt. Met uitzondering van de gemeente Zoeterwoude geven ze allemaal aan dat het kennispeil van de eigen medewerkers slechter is geworden door toetreding tot de BSGR. Enkel voor de gemeente Zoeterwoude is dit gelijk gebleven, maar dit laat zich verklaren door het feit dat zij enkel van samenwerking veranderd zijn. In de personele bezetting en qua in de indicatoren is er door toetreding tot de BSGR geen verandering. Over het algemeen is de kennis van de eigen medewerkers door toetreding tot de BSGR dus slechter geworden.

Een gemeente die licht afwijkt van het gemiddelde is de gemeente Oegstgeest. De heer Boland van de gemeente Oegstgeest geeft aan dat er niet of nauwelijks inzicht is in de bedrijfsvoering van de BSGR. Het is voor de gemeente Oegstgeest ook onduidelijk wat er speelt op de werkvloer of welke praktische gevolgen verandering van regelgeving heeft. Voorheen hadden ze dit wel, omdat de dienst geheel binnenshuis zat. Het is echter een bewuste keuze van Oegstgeest om geen inzicht te hebben op operationeel niveau. Dit is komt mede doordat toezicht op de BSGR maar een klein deel van het takenpakket van de regiefunctionaris is, hetgeen weer komt door kostenoverwegingen. Hierdoor is er op strategisch niveau kennis, maar op praktisch niveau is deze nihil. Terwijl de heer Boland tegelijkertijd aangeeft dat het heel erg belangrijk is om een goed contactpunt binnen de gemeente te hebben met de benodigde kennis.

Ook de gemeente Leiden geeft aan dat het mindere inzicht in de gemeentelijke belastingen en daarmee het lagere kennispeil van de eigen medewerkers een bewuste keuze is. De gemeente Leiden heeft wel meerdere medewerkers in dienst die zich nog bezig houden met de gemeentelijke belastingen, maar het is veel minder dan voorheen en het zijn daarnaast ook parttimers. Meerdere gemeenten geven zagezegd aan dat er bewust voor gekozen is minder inzicht en kennis van de BSGR te hebben. Een gevolg hiervan is dat het kennispeil van de eigen medewerkers afneemt.

In de interviews is wel duidelijk naar voren gekomen dat inzicht in de resultaten belangrijk is voor de deelnemende gemeenten. Zonder uitzondering zijn de deelnemers nog niet tevreden over de kwaliteit van de periodieke rapportages, al wordt er wel aangegeven dat er een stijgende lijn zichtbaar is. De heer Brandwijk van de gemeente Gouda geeft aan dat “de rapportages niet best waren in de eerste twee jaar, maar dat er afgelopen jaar veel is verbeterd. Het is op dit moment echter nog niet zoals het zou moeten zijn”. De gemeente Leiden geeft aan ook aan dat het nog niet goed genoeg is, maar dat de oude situatie benaderd wordt. Verder wordt er aangegeven dat er al “behoorlijk wat inzicht is, maar men nog niet zo tevreden is.” Als verklaring voor de mindere rapportages wordt aangegeven dat er in eerste instantie geïnvesteerd is in gebruiksgemak van de software in plaats van het produceren van managementinformatie. Toch blijkt uit de interviews dat over het geheel genomen het inzicht in de resultaten (nagenoeg) gelijk is aan de situatie voor toetreding tot de BSGR.

## 6. Conclusies

In hoofdstuk vijf zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk zullen de deelvragen en de centrale vraag beantwoord worden in de vorm van conclusies. Per paragraaf zal er een deelvraag beantwoord worden, waarna in de laatste paragraaf de centrale vraag en daarmee de algehele conclusie van het onderzoek geformuleerd wordt.

### 6.1 Inkomsten van een gemeente

Gemeenten krijgen als gevolg van decentralisatiemaatregelen steeds meer taken overgeheveld van het Rijk. Voor uitvoering van de deze en de overige taken heeft een gemeente inkomsten nodig. Om deze inkomsten in kaart te brengen is de volgende deelvraag geformuleerd: *Waaruit verkrijgt een gemeente haar inkomsten en wat is hierin de rol van de gemeentelijke belastingen?*

In hoofdstuk twee is het antwoord van deze deelvraag geformuleerd. Het blijkt dat een gemeente inkomsten verkrijgt op verschillende manieren, onder te delen in vijf categorieën: algemene uitkering, specifieke uitkeringen, integratie- & decentralisatie-uitkeringen, gemeentelijke belastingen en overige eigen inkomsten. Na de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen zijn de gemeentelijke belastingen de derde belangrijke inkomstenbron voor een gemeente. Ongeveer 15% van de totale inkomsten van een gemeente komt voort uit heffing en inning van gemeentelijke belastingen. Hiermee is de rol van deze inkomstenbron redelijk te noemen. Het verschil met de uitkeringen is echter dat een gemeente in haar uitvoering invloed kan uitoefenen op de netto belastinginkomsten. Door de gemeentelijke belastingdienst anders te organiseren kan er bijvoorbeeld een reductie in de perceptiekosten gerealiseerd worden, waardoor het netto resultaat stijgt. Een manier om de gemeentelijke belastingdienst anders te organiseren is het vormen van een belastingsamenwerking, zoals de BSGR.

### 6.2 Kader om invloed in kaart te brengen en te verklaren

Het toetreden tot een belastingsamenwerking als de BSGR heeft invloed op een gemeente. Een belangrijk motief om toe te treden tot een belastingsamenwerking is vaak lagere kosten. Het is de vraag of dit dan ook daadwerkelijk het geval is. Verder rapporteert de WRR in 2004 dat intergemeentelijke samenwerking invloed heeft op de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers. In dit onderzoek is onderzocht wat de invloed van toetreding tot deze specifieke samenwerking is op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van eigen medewerkers. De volgende deelvraag is geformuleerd om dit conceptueel te onderzoeken:

*Welk theoretisch kader is te vormen om de invloed van de BSGR op de deelnemende gemeenten in kaart te brengen en te verklaren?*

Er is een kader gevormd met elementen afkomstig uit de neo-institutionele economische theorieën: de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie. Vanuit de transactiekostentheorie worden de elementen informatiekosten, onderhandelingskosten, coördinatiekosten en transformatiekosten

gehanteerd. Vanuit de principaal-agenttheorie komen de elementen monitoring costs, residual loss, bonding costs, informatieasymmetrie en afstand tussen beleid en uitvoering. Deze elementen komen samen in het conceptueel model in paragraaf 3.3.4 (pagina 37).

In het conceptueel model wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie voorafgaand aan toetreding tot de BSGR ( $t^0$ ) en de situatie na toetreding ( $t^1$ ). Door het verschil ( $\Delta$ ) in de elementen tussen  $t^0$  en  $t^1$  te bepalen, wordt de invloed op de perceptiekosten, de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers bepaald. Ter bepaling van de invloed op de perceptiekosten wordt de  $\Delta$  bij de elementen transformatiekosten, coördinatiekosten, monitoring costs, residual loss, bonding costs, informatiekosten en onderhandelingskosten bepaald. Om de invloed op de kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers te bepalen wordt er gekeken naar de  $\Delta$  informatieasymmetrie en afstand beleid-uitvoering.

### 6.3 Redenen van samenwerking

Alvorens de invloed van toetreding tot de BSGR te bepalen is het interessant om de redenen van toetreding in kaart te brengen. Vervolgens kunnen de redenen afgezet worden tegen de invloed en kan er bepaald worden of de redenen tot toetreding gegrond waren. In het kader hiervan is de volgende deelvraag geformuleerd: *Wat zijn redenen voor een gemeente om de gemeentelijke belastingsamenwerking aan te gaan?*

De belangrijkste reden voor toetreding tot de BSGR is financieel van aard. Bijna alle gemeenten spreken uit dat zij efficiencyvoordelen verwachten door toetreding en hierdoor lagere perceptiekosten ontstaan. Deze efficiencyvoordelen kunnen volgens hen optreden door de grotere schaal van de BSGR, de meer bedrijfsmatige manier van werken en de specialisatie van de organisatie.

Een andere meermaals genoemde reden om toe te treden is de kwetsbaarheid van de eigen organisatie en de robuustheid of continuïteit die toetreding tot de BSGR oplevert. Het idee van 'samen sta je sterker' ligt hieraan ten grondslag.

Een derde reden van een deelnemende gemeente waren de beoogde gemakvoordelen voor de burger wanneer er toegetreden was tot de BSGR. Een indicator voor de kwaliteit van dienstverlening. Andere redenen voor toetreding waren meer specifiek als de wens om een regiegemeente te zijn of het verbeteren van de regionale samenwerking.

### 6.4 Invloed op perceptiekosten

De belangrijkste reden voor toetreding tot de BSGR is kostenreductie. Om deze reden te toetsen is de volgende deelvraag geformuleerd: *Welke invloed heeft toetreding tot de BSGR op de hoogte van de perceptiekosten?* En als vervolg op deze deelvraag: *Hoe komt deze invloed tot stand?*

Om de deelvraag te kunnen beantwoorden met resultaten uit het onderzoek is de volgende hypothese opgesteld: *Als er toegetreden wordt tot de BSGR, dan zullen de perceptiekosten dalen.*



Om de hypothese te toetsen zijn cijfers gebruikt uit de jaarrekeningen van de deelnemende gemeenten. Er is gekozen voor een ruime definitie van perceptiekosten, en wel alle kosten die gemoeid zijn bij het heffen en innen van de gemeentelijke belastingen. Hieronder worden daarom ook alle kosten geschaard die gemoeid zijn met oriëntatie op, oprichting en bedrijfsvoering van de BSGR. Uit de cijfers uit de jaarrekeningen blijkt dat bij vijf van de zes gemeenten de perceptiekosten na toetreding tot de BSGR lager zijn dan voor de toetreding. Dit terwijl gebleken is dat de onderhandelingskosten, informatiekosten, monitoring costs en bonding costs onder invloed van de BSGR hoger zijn geworden. Daarnaast zijn de transformatiekosten ter oprichting van de BSGR aanzienlijk. Ondanks dat deze kosten gegroeid zijn door toetreding tot de BSGR wegen de efficiencyvoordelen op de operationele resultaten zwaarder en is de invloed hiervan groter op de perceptiekosten.

Over het algemeen kan er geconcludeerd worden dat bij toetreding tot de BSGR de perceptiekosten zullen dalen. De hypothese houdt stand.

### **6.5 Invloed op kwaliteit van dienstverlening**

In de aanleiding van deze scriptie worden enkele onderzoeken aangehaald die kritiek uiten op gemeentelijke samenwerking. Zo vreest de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruit zal gaan doordat er gestuurd wordt op output en efficiëntie (WRR, 2004). Om deze stelling te toetsen is de volgende deelvraag geformuleerd: *Welke invloed heeft toetreding tot de BSGR op de kwaliteit van dienstverlening?* En als vervolg op deze deelvraag: *Hoe komt deze invloed tot stand?*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden met resultaten uit het onderzoek is de volgende hypothese opgesteld: *Als er toegetreden wordt tot de BSGR, dan heeft dit een negatieve invloed op de kwaliteit van de dienstverlening.*

Om de hypothese te toetsen zijn gerichte vragen gesteld in de interviews om per variabele tot een waardeoordeel te komen per gemeente. Vervolgens is een algemene invloed per variabele, per gemeente en een algehele invloed op de kwaliteit van dienstverlening te herleiden.

De invloed op de kwaliteit van dienstverlening verschilt erg van gemeente tot gemeente. Bij een aantal is de kwaliteit van dienstverlening slechter geworden, bij een aantal is deze beter geworden en bij een aantal is deze gelijk gebleven. Gemiddeld genomen kan er gesteld worden dat de kwaliteit van dienstverlening door toetreding tot de BSGR nagenoeg gelijk is gebleven. Hiermee zou de stelling verworpen worden. De resultaten verschillen echter significant per deelnemende gemeente, waardoor er geen eenduidig antwoord te geven is op de deelvraag en de hypothese ook niet te verwerpen is.

De oorzaken van de grote verschillen in invloed liggen in een tweetal zaken. Allereerst verschilde de kwaliteit van dienstverlening voorafgaand aan toetreding tot de BSGR erg tussen de gemeenten. De gemeente Leiden had bijvoorbeeld een hoge kwaliteit van dienstverlening, terwijl deze van Oegstgeest een stuk lager was. Hierdoor is de uitgangssituatie verschillend en bestaan er

verschillende interpretaties van een 'goede dienstverlening'. Ten tweede hebben de verschillende deelnemende gemeenten niet dezelfde prioriteiten op het gebied van kwaliteit van dienstverlening. De gemeente Oegstgeest hecht bijvoorbeeld veel waarde aan transparantie en duidelijkheid voor de burger. Terwijl de gemeente Gouda weer meer waarde hecht aan het vermogen om te vernieuwen en prestaties te verbeteren. De invloed op de kwaliteit van dienstverlening is niet direct toe te schrijven door een verandering in informatieasymmetrie of de vergroting van de afstand tussen beleid en uitvoering.

Concluderend kan er over het algemeen gesteld worden dat toetreding tot de BSGR wel degelijk invloed heeft op de kwaliteit van dienstverlening. Het verschilt alleen per deelnemende gemeente of deze invloed positief of negatief is. Op basis van dit onderzoek kan hier geen eenduidig antwoord op gegeven worden.

### **6.6 Invloed op kennispeil eigen medewerkers**

In het kritische rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd ook gesteld dat gemeentelijke samenwerking zou leiden tot kennisverlies bij eigen beleidsmedewerkers. Om te bepalen of dit bij de BSGR ook het geval is, werd de volgende deelvraag opgesteld: *Welke invloed heeft toetreding tot de BSGR op het kennispeil bij eigen medewerkers?* En vervolgens: *Hoe komt deze invloed tot stand?*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden met resultaten uit het onderzoek is de volgende hypothese opgesteld: *Als er toegetreden wordt tot de BSGR, dan zal het kennispeil van de eigen medewerkers dalen.*

Ter toetsing van de hypothese zijn tijdens de interviews gerichte vragen gesteld over de opgestelde variabelen. Op deze wijze is bepaald in hoeverre toetreding tot de BSGR invloed heeft gehad op het kennispeil van de eigen medewerkers. De uitkomsten blijken eensgezind. Voor bijna iedere variabele geldt dat deze slechter is geworden. Er is veel minder kennis aanwezig omtrent werkwijzen, er is veel minder inzicht wat er speelt op de werkvloer en er is veel minder inzicht in praktische gevolgen bij verandering van beleid of regelgeving. Alleen het inzicht in de resultaten van de uitvoerende dienst is nagenoeg gelijk gebleven. Over het algemeen kan er gesteld worden dat toetreding tot de BSGR inderdaad een negatieve invloed heeft op het kennispeil van de eigen medewerkers. De hypothese houdt hiermee stand.

Deze negatieve invloed op het kennispeil van de eigen medewerkers is op drie manieren te verklaren. Allereerst zijn nagenoeg alle gemeentelijke belastingmedewerkers bij de start van de samenwerking overgegaan naar de BSGR. Hiermee is automatisch veel kennis en ervaring verloren gegaan voor de gemeentelijke organisatie. Ten tweede kiezen bepaalde gemeenten ervoor om deze kennis niet meer te bezitten. Een gemeente als Oegstgeest wil de interne praktische kennis over gemeentelijke belastingen uit kostenoverwegingen minimaliseren. De organisatie vindt de aanwezigheid van strategische kennis voldoende. Ten slotte is de afstand tussen beleid en uitvoering en de

informatieasymmetrie die hierbij ontstaat, een reden voor de negatieve invloed op het kennispeil. Voornamelijk bij het verkrijgen van inzicht in de resultaten van de BSGR speelt dit punt. Zo goed als alle deelnemende gemeenten geven aan het belangrijk te vinden inzicht in de resultaten te hebben. Door de vergroting van de afstand met de uitvoering is het gewenste inzicht in de resultaten minder geworden.

### 6.7 Conclusie

In de vorige paragrafen zijn de deelvragen beantwoord. Met de antwoorden van de deelvragen kan de centrale vraag van dit onderzoek beantwoordt worden. De centrale vraag luidde: *Welke invloed heeft het ontstaan van de Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland gehad op de perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en het kennispeil van de eigen medewerkers bij de deelnemende gemeenten en hoe komt deze invloed tot stand?*

Met de onderzoeksresultaten en de antwoorden van de deelvragen is de centrale vraag als volgt te beantwoorden:

Het ontstaan van de BSGR heeft allereerst een positieve invloed op de perceptiekosten van deelnemende gemeenten. Over het algemeen kan gesteld worden dat de perceptiekosten dalen door toetreding tot de BSGR. Deze daling is te verklaren door efficiencywinst als gevolg van schaalvoordelen in combinatie met een bedrijfsmatige aanpak.

De invloed op de kwaliteit van dienstverlening is moeilijk te kwantificeren. Er is niet eenduidig te zeggen dat de invloed positief of negatief is, omdat de ervaringen van de deelnemende gemeenten erg verschillen. Er kan alleen gesteld worden dat toetreding tot de BSGR invloed heeft op de kwaliteit van dienstverlening. Het verschilt alleen per gemeente of deze invloed positief of negatief is. Dit is te verklaren door een verschil in uitgangspositie en prioriteiten tussen de deelnemende gemeenten.

Toetreding tot de BSGR heeft een negatieve invloed op het kennispeil van de eigen medewerkers. Als gevolg van de onderzoeksresultaten is dit eenduidig te stellen. Dit is te verklaren door een aantal factoren. Allereerst zijn er nauwelijks nog belastingmedewerkers over binnen de gemeentelijke organisaties, aangezien ze bijna allemaal zijn overgegaan naar de BSGR. Verder is het gebrek aan kennis bij de eigen medewerkers over het algemeen een bewuste keuze van de deelnemende gemeenten. Ten slotte speelt de gegroeide afstand tussen beleid en uitvoering een rol met groeiende informatieasymmetrie tot gevolg.

Met de onderzoeksresultaten en bovenstaande conclusies is geen algemeen oordeel te formuleren over het functioneren van de BSGR. Ook valt er niet te zeggen of het verstandig is voor een gemeente om deel te nemen aan een belastingssamenwerking of dat er gekozen moet worden voor een andere wijze van omvormen. Het onderzoek is op een dusdanige wijze afgekaderd dat hier geen waardeoordelen over af te geven zijn. Er zijn enkel conclusies te formuleren over de betreffende deelnemers aan de BSGR op het gebied van perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van eigen medewerkers. Deze conclusies zijn in dit hoofdstuk geformuleerd.

Als afsluiting van de conclusies is het interessant om te bepalen of de specifieke motieven van toetreding tot de BSGR tot op heden werkelijkheid geworden zijn. Heeft toetreding tot de BSGR de gemeenten opgeleverd dat zij beoogden? Per deelnemende gemeente zal dit kort besproken worden.

#### Gemeente Leiden

Leiden hoopte met toetreding efficiencyvoordelen te behalen. Als er gekeken wordt naar de perceptiekosten van de gemeente Leiden in 2012 dan zijn deze duidelijk gedaald ten opzichte van 2009 en 2010. Op basis hiervan kan er gesteld worden dat er efficiënter gewerkt wordt en de doelstelling behaald is. Daarnaast wil Leiden een goede samenwerkingspartner zijn binnen de regio. Uit de interviews blijkt dat alle regiefunctionarissen de samenwerking met de overige deelnemers als goed beoordelen. Ook dit doel lijkt op dit moment behaald te zijn. Vanuit het oogpunt van de gemeente Leiden was toetreding tot de BSGR zodoende een goede keuze.

#### Gemeente Gouda

Kostenbesparing was voor de gemeente Gouda een belangrijk motief voor deelname aan de BSGR. Ten opzichte van de perceptiekosten in de jaren 2009 en 2010 zijn deze in 2011 en 2012 behoorlijk gedaald. Deze doelstelling is tot op heden behaald. Daarnaast streefde Gouda naar meer gemak voor de burger. Als gekeken wordt naar de variabele 'Mate van transparantie en duidelijkheid voor de burger' bij de kwaliteit van dienstverlening, dan is deze gelijk gebleven. Op dit punt constateert Gouda geen vooruitgang of achteruitgang. Deze doelstelling is dus vooralsnog niet behaald.

Tenslotte wil Gouda meer een regiegemeente zijn. Door toetreding tot de BSGR hebben ze hierin in ieder geval een stap gezet. Over het algemeen kan gesteld worden dat toetreding tot de BSGR een geslaagde keuze was voor Gouda. Voorwaarde is wel dat de BSGR de stijgende lijn in kwaliteit van dienstverlening doorzet, zodat het gemak van de burger verbeterd wordt.

#### Gemeente Wassenaar

De gemeente was al jarenlang bezig naar het zoeken van mogelijkheden tot besparing. Met toetreding tot de BSGR wilden zij dan ook financieel voordeel behalen. Als er gekeken wordt naar de ontwikkeling van de perceptiekosten dan lijken deze alleen maar te stijgen. Het beoogde financiële voordeel is tot op heden dus nog niet behaald. Secundaire redenen voor toetreden waren het tegengaan van de kwetsbaarheid en waarborgen van de continuïteit. Op het gebied van gemeentelijke belastingen is het aannemelijk te maken dat op deze punten wel een positieve stap gezet is met de omvang en risicospreiding van de BSGR.

Over het algemeen kan er echter gesteld worden dat de gemeente Wassenaar er tot op heden op achteruit is gegaan.

### Gemeente Voorschoten

Kostenbesparing en ontwikkeling van eigen medewerkers had de gemeente Voorschoten geformuleerd als motieven voor toetreding tot de BSGR. Over de perceptiekosten kan helaas geen uitspraak gedaan worden, aangezien er cijfers ontbreken van vóór toetreding. De mate van ontwikkeling van de eigen medewerkers kan op twee manieren beoordeeld worden. Als het gaat om de medewerkers die overgegaan zijn naar de BSGR dan is het onduidelijk hoe deze zich ontwikkeld hebben. Er zijn sinds de start van de BSGR veel personele wisselingen geweest als gevolg van de tegenvallende kwaliteiten. Het is onduidelijk in hoeverre dit betrekking had op het voormalige personeel van Voorschoten. Als het gaat om de medewerkers die zijn achtergebleven bij de gemeente Voorschoten, dan is de ontwikkeling op het gebied van gemeentelijke belastingen niet vooruit gegaan. Voorschoten geeft aan dat het kennispeil van de eigen medewerkers is verslechterd. Door de onzekerheden over het al dan niet behalen van de doelstellingen is (nog) niet te bepalen of toetreding tot de BSGR een goede keuze was voor Voorschoten.

### Gemeente Oegstgeest

Net als de andere deelnemers had de gemeente Oegstgeest ook voor ogen de perceptiekosten te reduceren met deelname aan de BSGR. Uit de cijfers blijkt dat de perceptiekosten ook daadwerkelijk lager zijn na toetreding, dus hebben zij de doelstelling behaald. Vanuit hun eigen voorkeur is Oegstgeest erop vooruit gegaan en toetreding tot de BSGR was dan ook een goede keuze.

### Gemeente Zoeterwoude

Zoeterwoude nam deel aan de BSGR doordat zij automatisch meegingen met de gemeente Leiden. De reden dat zij in eerste instantie al samenwerkten was uit kostenoverwegingen. Een kostenreductie met toetreding tot de BSGR is zodoende mooi meegenomen. Aangezien Zoeterwoude hetzelfde tarief behield mocht er verwacht worden dat de perceptiekosten ook gelijk zouden blijven. Deze zijn echter gedaald. De reden hiervan is niet helemaal duidelijk, maar ligt vermoedelijk in een andere toerekening van kosten. Afgaande op deze cijfers is er echter sprake van een verlaging van de perceptiekosten. Op basis hiervan is deelname aan de BSGR een goede keuze van Zoeterwoude.

Elke gemeente had zijn eigen redenen om deel te nemen aan de BSGR. Vanuit hun eigen voorkeuren gereedeneerd, kan er gesteld worden dat voor het merendeel van de gemeenten geldt dat toetreding de juiste keuze was. Op basis hiervan kunnen geen verdere conclusies getrokken worden over het functioneren van de BSGR of aangaan van een belastingssamenwerking in het algemeen.

## 6.8 Reflectie

In het kader van leren en delen van ervaringen volgt er in deze paragraaf een reflectie op het onderzoek. Dit is een persoonlijke reflectie, waarin de belangrijkste sterke en zwakkere punten van het onderzoek en de analyse weergegeven worden. Tenslotte volgen er enkele tips voor toekomstige onderzoekers die zich met een soortgelijk onderzoek gaan bezig houden.

Mede door invloed van mijn afstudeerbegeleider en leden van mijn scriptiekring heb ik veel tijd gestoken in de basis van mijn scriptieonderzoek. Dit heeft geleid tot een gedegen fundament waaruit een aantal **sterke punten** van het scriptieonderzoek te kwantificeren zijn.

### 1. Afbakening

Het belang van een goede afbakening van het onderzoek is groot als een samenwerkingsverband onderzocht wordt. Doordat er over het algemeen veel partijen betrokken zijn en er veel (tegenstrijdige) belangen spelen bestaat het gevaar dat het onderzoek alle kanten op gaat. In mijn geval is in een vroeg stadium van het scriptietraject het onderzoek goed afgebakend. Ik heb al vrij snel gekozen mij specifiek te richten op één enkele casus. Vervolgens heb ik de partijen benoemd welke uitgesloten werden van het onderzoek. Tenslotte heb ik ervoor gekozen mij op drie aspecten te richten, te weten perceptiekosten, kwaliteit van dienstverlening en kennispeil van eigen medewerkers. Deze keuze is gefundeerd op verschillende onderzoeksrapporten. Door de afbakening heb ik kunnen focussen en verdiepen, wat heeft resulteert in gedegen onderzoeksresultaten en conclusies.

### 2. Structuur

Een sterk punt van mijn scriptieonderzoek is de gehanteerde structuur. In de uitvoering van het onderzoek en het schrijven van de scriptie heb ik mij zoveel als mogelijk gehouden aan de leidraden die geboden worden in de theorie van Van Thiel (2007) en Verschuren & Doorewaard (2007). Deze leidraden hebben mij erg geholpen in het bewaren van het overzicht en nakomen van mijn planningen. Zo ben ik pas gestart met het uitvoeren van het kwalitatieve onderzoek, nadat de basis van de inleiding, theoretisch kader, conceptueel model en operationalisering gereed was. Naar mijn mening heeft deze structuur en houvast in het onderzoek ook geresulteerd in een helder gestructureerde en prettig leesbare scriptie.

### 3. Toepassing van theorie in dienst van het onderzoek

Het onderzoek gebruikt elementen uit de neo-institutionele economische theorie om een theoretisch kader en conceptueel model te vormen. De neo-institutionele theorie bevat veel elementen om de invloed van een organisatorische verandering in kaart te brengen. Naar mijn mening is het goed gelukt de gekozen elementen te vertalen naar een conceptueel model en zo in dienst te stellen van het onderzoek. Het heeft geleid tot een houvast in het kwalitatieve onderzoek en in de analyse van de onderzoeksresultaten.

Naast bovenstaande sterke punten kent mijn onderzoek en scriptie naar mijn mening ook een aantal **zwakkere punten**:

1. Verkrijgen van informatie over de indicatoren in de interviews

In de operationalisering van het onderzoek zijn de indicatoren benoemd op basis de invloed van toetreding tot de BSGR te meten is. Tijdens de interviews is getracht een waardeoordeel te vormen voor deze indicatoren voorafgaand en na toetreding tot de BSGR. De vertaling van deze doelstelling in de interviewhandleiding en in de vraagstelling is echter niet optimaal. Hierdoor is de beantwoording van de vragen niet goed verlopen en is de doorvertaling naar de onderzoeksresultaten niet volledig betrouwbaar en consistent. Dit had ondervangen kunnen worden door de vragen meer gesloten te formuleren.

2. Verwerking en vergelijking van de perceptiekosten

Per deelnemende gemeente is de hoogte van de perceptiekosten bepaald over de jaren 2009 tot en met 2012. Tussen de gemeenten onderling is echter geen vergelijking te maken voor deze variabele, aangezien de toerekening van de perceptiekosten per gemeente verschilt. Dit is een gemiste kans in het onderzoek, aangezien dit interessante inzichten zou kunnen verschaffen. Om de toerekening van kosten te achterhalen en hiermee de jaarrekeningen te volledig te doorgronden, is echter een boekhoudkundige achtergrond noodzakelijk. Deze bezit ik niet en dit niveau van boekhoudkundig inzicht is ook niet vereist als bestuurskundige.

3. Vaart in het onderzoek

Het is altijd belangrijk om een goed tempo te houden in het scriptieproces. Dit is zeker het geval met onderwerpen die op moment van onderzoeken een hoge mate van relevantie bevatten. Door de hoge financiële druk op gemeenten volgen de ontwikkelingen op het gebied gemeentelijke samenwerking zich in combinatie met Rijksbeleid zich snel op. Ik heb gemerkt dat ik op bepaalde momenten meer vaart in het onderzoek had moeten houden. Gevolg is dat de casus sneller veranderde dan het onderzoek vorderde. Een voorbeeld hiervan is toetreding van nieuwe deelnemers, hetgeen het onderzoek complexer maakte. Ook de relevantie van bepaalde citaten van politici en respondenten komt onder druk te staan als het scriptieproces te lang duurt.

Na het uitvoeren van het onderzoek en schrijven van de scriptie zijn er een aantal **tips** die ik kan geven voor toekomstige onderzoekers die zich met een soortgelijk onderzoek gaan bezig houden:

1. Zorg dat de basis op orde is alvorens te starten met het daadwerkelijke onderzoek. Met de basis bedoel ik de inleiding, theoretisch kader, conceptueel model en operationalisering. Een goede basis biedt een houvast voor het onderzoek en zorgt voor meer focus.

2. Zorg dat voorafgaand aan het kwalitatief onderzoek bepaald is welke informatie verkregen moet worden en hoe deze gebruikt gaat worden in het onderzoek, zodat deze bruikbaar is voor vergelijking en analyse.
3. Kies de onderzoekscasus met zorg. Het is belangrijk dat benodigde informatie aanwezig en toegankelijk is. Daarnaast moeten respondenten tot medewerking bereid zijn en in staat zijn bruikbare antwoorden te geven op de vragen.
4. Bij een actueel onderwerp of actieve casus is het van belang de vaart in het onderzoek te houden. Actuele onderwerpen en actieve casussen zijn aan veranderingen onderhevig, waardoor het gevaar bestaat dat het tempo van het onderzoek achterblijft aan het tempo van de veranderingen.



## Geraadpleegde bronnen

### Literatuur

Allers, M.A. (2012). De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44 (1), pp. 38-57.

Bogt, H.J. ter, (1997). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianapolis, Liberty Fund, Inc.

Cooper, T.L. (2006). *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass

Eikenboom, M., Kiwiek, M. & Van den Heuvel, H. (2011). *Samenwerking in beweging*. Utrecht, ZuidamUithof Drukkerijen.

Groenewegen, J.P.M. (2004). *Inzichten uit de institutionele economie: Over vraagstukken van organisatie*. MAB 2004, november, pp. 515-523.

Hazeu, C.A. (2007). *Institutionele economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Hood, C. (1991). *A Public Management for all seasons?* Public Administration 1991, 69, pp. 3-19.

Klaassen, H.L., Dekker, C.J., Lugtenburg, P.G. & Bordewijk, P. (1992). *Leiden leed geleden?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Kok, R.S., Praag, C.M., Cools, K. & Herpen, M. van. (2002). *Motiverend belonen loont*. Economisch Statistische Berichten, 87<sup>e</sup> jaargang, nr. 4386, pp.867

Korsten, A.F.A. (2005). *Verzelfstandiging: Vorming van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen*.

Korsten, A.F.A, Becker, B.L. & Kraaij, T. van (2006). *Samenwerking beproefd*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers b.v.

Smullen, A., Thiel, S. van & Pollitt, C. (2001). *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*. B&M 2001, jaargang 28(4), pp. 190-201.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Verschuren, P.J.M. & J.A.C.M. Doorewaard (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: LEMMA

Wassenaar, M.C. & A.J.W.M. Verhagen. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Sdu Uitgevers B.V., Den Haag.

Williamson, O.E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations *Journal of Law and Economics*, 22 (2), pp. 233-261.

## Documenten

Accenture (2005). *Zelf doen of samen met anderen: Uitbesteden van bedrijfsprocessen (BPO) door de rijksoverheid en uitvoeringsinstellingen*. Amsterdam.

BMC (2013). *Onderzoek gemeentebezuiningen: van kaasschaaf naar kerntakendiscussie en strategische heroriëntatie*.

BMC (2009). *Het voordeel van Leiden: beslisdokument toetreding BSGR*.

BSGR (2009). *Gemeenschappelijke Regeling Belastingssamenwerking Gouwe-Rijnland*.

BSGR (2013). *Begroting 2014 - 2017*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2006), *Bestuurlijke samenwerking groeit in 2004*. Voorburg/Heerlen.

Gemeente Bodengraven-Reeuwijk (2012). *Besluitvormend onderzoek belastingssamenwerking: Bodengraven-Reeuwijk en de BSGR: samen een tweede stap*.

Gemeente Bodengraven-Reeuwijk (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Bodengraven-Reeuwijk (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Gouda (2009). *Jaarstukken 2009*.

Gemeente Gouda (2010). *Jaarstukken 2010*.

Gemeente Gouda (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Gouda (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Katwijk (2010). *Jaarstukken 2010*.

Gemeente Katwijk (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Katwijk (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Leiden (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Leiden (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Oegstgeest (2009). *Jaarstukken 2009*.

Gemeente Oegstgeest (2010). *Jaarstukken 2010*.

Gemeente Oegstgeest (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Oegstgeest (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Oegstgeest (2012). *Naar een nieuwe (kern)organisatie voor de gemeente Oegstgeest: Kaderstellend ontwerp*

Gemeente Voorschoten (2009). *Jaarstukken 2009*.

Gemeente Voorschoten (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Voorschoten (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Wassenaar (2009). *Jaarstukken 2009*.

Gemeente Wassenaar (2010). *Jaarstukken 2010*.

Gemeente Wassenaar (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Wassenaar (2012). *Jaarstukken 2012*.

Gemeente Zoeterwoude (2009). *Jaarstukken 2009*.

Gemeente Zoeterwoude (2010). *Jaarstukken 2010*.

Gemeente Zoeterwoude (2011). *Jaarstukken 2011*.

Gemeente Zoeterwoude (2012). *Jaarstukken 2012*.

KplusV Organisatieadvies (2012). *Intergemeentelijke samenwerking: inhoud, structuur en vooral: relatie!* Arnhem.

Ministerie van Financiën (2011). *Reële risicovrije discontovoet en risico-opslag in maatschappelijke kosten-batenanalyses*. Den Haag.

Partner+Pröpfer (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*. Vught.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2012), *Maten voor gemeenten*. Den Haag

VVD & PvdA (2012), *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.

#### Websites

[www.bodengraven-reeuwijk.nl](http://www.bodengraven-reeuwijk.nl), 2013

[www.bsgr.nl](http://www.bsgr.nl), 2013

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), 2013

[www.gouda.nl](http://www.gouda.nl), 2013

[www.katwijk.nl](http://www.katwijk.nl), 2013

[www.leiden.nl](http://www.leiden.nl), 2013

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), 2012

[www.vng.nl](http://www.vng.nl), 2013

**Bijlage I: Respondenten**

| Naam                  | Functie           | Organisatie                                |
|-----------------------|-------------------|--|
| Dhr. W. van den Bosch | Regiefunctionaris | Gemeente Leiden                            |
| Dhr. R. Brandwijk     | Regiefunctionaris | Gemeente Gouda                             |
| Dhr. R. Vergeer       | Regiefunctionaris | Gemeente Voorschoten<br>Gemeente Wassenaar |
| Dhr. F. Boland        | Regiefunctionaris | Gemeente Oegstgeest                        |
| Dhr. H. Heezen        | Regiefunctionaris | Gemeente Zoeterwoude                       |

## Bijlage II: Interviewhandleiding

Het betreft hier een kwalitatief evaluatieonderzoek gericht op de deelnemers aan de BSGR. Het doel van het onderzoek is de invloed van toetreding tot de BSGR in kaart brengen op de perceptiekosten, kwaliteit van de dienstverlening en de kennis van de eigen medewerkers.

Als onderzoeksmethode worden interviews gebruikt. Drie varianten van soorten interviews zijn te onderscheiden, te weten: open interview, semigestructureerd interview en gestructureerd interview. Bij dit onderzoek wordt gekozen voor de semigestructureerde variant. Op deze manier kan aan de hand van een interviewhandleiding de structuur en doelgerichtheid van een interview bewaakt worden, maar is er tevens ruimte voor improvisatie en doorvragen.

### Structuur interview

Om consistentie te creëren is er voor gekozen om voor iedere respondent eenzelfde interviewstructuur te hanteren. Toch zal het noodzakelijk zijn om de interviews lichtelijk aan te passen aan de respondent, gezien het verschil qua perspectief in deze casus.

#### Globale structuur

Introductie – Vragen – Afsluiting

##### *Introductie:*

1. Doel van het onderzoek en achtergrond;
2. Verloop van het interview (doel, duur, procedure); en
3. Omgang met de verkregen informatie (uitwerking van het interview wordt ter kennisname nagezonden).

##### *Vragen (inhoudelijke deel):*

4. Vragen met betrekking tot de hoofd- en deelvragen (open vragen aan de hand van steekwoorden, waarbij doorgevraagd moet worden).

##### *Afsluiting:*

5. Gelegenheid om op interview te reageren;
6. Vervolgafspraken (nazenden uitwerking van het interview);
7. Dankwoord.

## Interviewhandleiding

### Introductie

Bij dezen wil ik u hartelijk danken voor het deelnemen aan dit onderzoek. Ik ben Roel Scheffers, student Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit interview maakt deel uit van een mijn afstudeeronderzoek dat ik uitvoer ter afronding van mijn masteropleiding. Voor dit onderzoek tracht ik de invloed tot toetreding tot de BSGR in kaart te brengen. Specifiek focus ik mij op de (perceptie)kosten, de kwaliteit van de dienstverlening en het kennisniveau van de eigen (beleids)medewerkers. Naast dit interview worden ook andere deelnemers van de BSGR geïnterviewd om bruikbare onderzoeksresultaten te verkrijgen. Het betreft een onafhankelijk onderzoek zonder financiële belangen.

### Vragen

1. Betrokkenheid met betrekking tot de BSGR:
  - a. Positie / rol / belang
  - b. Hoe betrokken / geparticipeerd?
  - c. Waarom betrokken / geparticipeerd?
  - d. Welke fase(s) betrokken?
  
2. Reden toetreding BSGR:
  - a. Motieven voor de gemeente  
Kwaliteitsverbetering, efficiëntie, continuïteit, bestuurlijke druk etc..
  - b. Doelstelling met toetreding
  - c. Welke opties zijn onderzocht?  
Intern anders organiseren, interne-/externe verzelfstandiging, uitbesteding
  - d. Waarom de samenwerking met de huidige partijen?
  
3. Functioneren BSGR
  - a. Oordeel over algemene functioneren (cijfer 1 – 10 + toelichting)
  - b. Samenwerking met andere deelnemers
  - c. Samenwerking met DB/management BSGR
  - d. Mate van invloed op functioneren BSGR

4. Kwaliteit van dienstverlening
  - a. Algemene oordeel dienstverlening BSGR (cijfer 1 – 10 + toelichting)
  - b. Verhouding vóór en tijdens BSGR bij:
    - o Effectiviteit procesvoering;
    - o Vermogen om te vernieuwen en prestaties te verbeteren;
    - o Mate van transparantie en duidelijkheid voor de burger;
    - o Mate van tevredenheid over werkwijze en doorlooptijd van de uitvoerende dienst;
    - o Aantal fouten in heffing en invordering;
    - o Mate van tevredenheid van de gemeente over kwaliteit van dienstverlening;
  - c. Is er een tendens/invloed waarneembaar?
  
5. Eigen (beleids)medewerkers mbt gemeentelijke belastingdienst:
  - a. Algemene oordeel kennis eigen medewerkers (cijfer 1 – 10 + toelichting)
  - b. Verhouding vóór en tijdens BSGR bij:
    - o Mate van kennis omtrent werkwijzen van de uitvoerende dienst;
    - o Inzicht wat er speelt op de werkvloer van de uitvoerende dienst;
    - o Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van beleid;
    - o Inzicht in praktische gevolgen bij verandering van wet- of regelgeving;
    - o Inzicht in bedrijfscultuur bij de uitvoerende dienst;
    - o Inzicht in motivatie van de uitvoerende medewerkers;
    - o Inzicht in resultaten van de uitvoerende dienst.
  - c. Is er een tendens/invloed waarneembaar?
  
6. Kosten:
  - a. Algemene oordeel kosten voortvloeiend uit BSGR (cijfer 1 – 10 + toelichting)
  - b. Vergelijking vóór en na start BSGR bij:
    - o Informatiekosten;
    - o Onderhandelingskosten;
    - o Transformatiekosten;
    - o Monitoring costs;
    - o Bonding costs.
  - c. Is er een tendens/invloed waarneembaar?
  
7. Tussentijdse evaluatie:
  - a. Tussentijds resultaat met betrekking tot doelstellingen deelnemer
  - b. Functioneren BSGR
  - c. Tevredenheid over het tussentijds resultaat (cijfer 1 - 10 + toelichting)
  
8. Verbeter- c.q. ontwikkelpunten:



- a. Voor wat betreft u eigen rol
- b. Met betrekking tot de BSGR
- c. Anders .....

Afsluiting

Nogmaals bedankt voor de deelname aan ons interview. Hoe hebt u dit interview ervaren? Heeft u nog opmerkingen waardoor de kwaliteit verhoogd kan worden?

Mogelijke vervolgspraken? Een uitwerking van het interview zal nagezonden worden.

**Bijlage III: Inwoneraantallen deelnemers BSGR (2009 t/m 2012)**

| Deelnemers                        | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Gemeente Leiden                   | 116.787 | 117.123 | 117.915 | 118.748 |
| Gemeente Gouda                    | 70.828  | 71.122  | 71.047  | 71.235  |
| Gemeente Katwijk                  | 61.337  | 61.828  | 62.044  | 62.476  |
| Gemeente Bodengraven-<br>Reeuwijk |         |         | 32.728  | 32.834  |
| Gemeente Wassenaar                | 25.909  | 25.816  | 25.830  | 25.762  |
| Gemeente Voorschoten              | 22.996  | 23.462  | 23.865  | 24.310  |
| Gemeente Oegstgeest               | 22.564  | 22.597  | 22.767  | 22.788  |
| Gemeente Zoeterwoude              | 8.193   | 8.118   | 8.130   | 8.171   |

Bron: CBS (2013)

## Bijlage IV: Lijst met figuren

Figuur 1.1 Samenwerkingsverbanden in gemeentelijke belastingdiensten

Figuur 2.1 Inkomstenbronnen van gemeenten

Figuur 2.2 Hoofdaccent van gemeenten bij nieuw bezuinigingstraject

Figuur 2.3 Globale weergave van de gemeentelijke organisatie

Figuur 3.1 Basismodel

Figuur 3.2 Invloed op de perceptiekosten

Figuur 3.3 Invloed op de kwaliteit van dienstverlening

Figuur 3.4 Invloed op het kennispeil van eigen medewerkers

Figuur 3.5 Conceptueel model

Figuur 4.1 Gebied BSGR

Figuur 4.2 Inwoneraantal en jaar van toetreding deelnemers BSGR

Figuur 4.3 Deelnemersbijdragen 2013

Figuur 5.1 Overzicht perceptiekosten per deelnemer

Figuur 5.2 Ontwikkeling perceptiekosten per deelnemer

Figuur 5.3 Ontwikkeling perceptiekosten per inwoner van de deelnemers zonder transformatiekosten

Figuur 5.4 Duiding van de perceptiekosten

Figuur 5.5 Invloed op de kwaliteit van dienstverlening

Figuur 5.6 Invloed op het kennispeil van eigen medewerkers