

Maastricht, 5 maart 2021

**Betreft: De gemeenteraad en Munitax**

**Samenvatting**

De belastingsamenwerking tussen de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen is vormgegeven als een centrumregeling, een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling, met Beuningen als centrumgemeente ofwel gastgemeente. De gekozen juridische vorm betekent dat de colleges van de vijf gemeenten politiek verantwoordelijk blijven voor de taakuitvoering door Munitax, en dat zij daarvoor verantwoording afleggen aan hun eigen gemeenteraad.

Een analyse van de risico's voor Beuningen als centrumgemeente laat zien dat die risico's in de gemeenschappelijke regeling goed zijn afgedekt. De vijf gemeenten dragen samen de risico's die met de gemeenschappelijke uitvoering van deze overheidstaak gepaard gaan.

Geachte raadsleden,

In deze rekenkamerbrief ga ik kort in op de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de belastingsamenwerking Munitax, en op de vraag naar de risico's voor de gemeente Beuningen.

Begin 2020 kondigde ik al aan dat ik naar Munitax en de risico's voor de gemeente Beuningen wilde kijken. Dat voornemen kwam voort uit het feit dat Munitax in de rekenkamerbrief over verbonden partijen van augustus 2019 buiten beschouwing was gebleven. In juli 2020 heeft de gemeenteraad de accountant gevraagd bij de accountantscontrole over 2020 de volgende vragen mee te nemen:

1. Is Munitax een bedrijfsonderdeel of is het een vorm van een gemeenschappelijke regeling?
2. Is er sprake van een politieke verantwoordelijkheid aangaande Munitax?
3. Loopt de gemeente Beuningen risico's omdat Munitax er is gehuisvest?
4. Wat als een deelnemende gemeente zich uit Munitax terugtrekt?

Ik heb besloten de antwoorden van de accountant af te wachten om dubbel werk te voorkomen. Met deze rekenkamerbrief wil ik als rekenkamerdirecteur de antwoorden van de accountant op enkele onderdelen aanvullen. Ik hanteer daarbij met name het politiek-bestuurlijke perspectief van de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende rol; de ondersteuning van de gemeenteraad in dit opzicht is immers waarvoor de rekenkamer dient.

In het navolgende zal ik kort ingaan op de volgende zaken:

- Een korte voorgeschiedenis
- Vraag 1: Wat is de juridische vorm van Munitax?

- Vraag 2: Hoe werkt de politieke verantwoordelijkheid en de rol van de gemeenteraad bij Munitax?
- Vraag 3: Wat zijn de risico's van Munitax voor Beuningen als centrumgemeente?
- Vraag 4: Wat is het risico als een deelnemende gemeente zich terugtrekt uit Munitax?

Ten behoeve van deze rekenkamerbrief heb ik de oprichtingsdocumenten, de besluitvorming door de Beuningse gemeenteraad, de gemeenschappelijke regeling en dienstverleningsovereenkomsten en enkele andere relevante documenten bestudeerd. Daarnaast heb ik gesproken met portefeuillehouder Hans Driessen en Teamleider Munitax Peter Logemann.

Deze rekenkamerbrief gaat niet over de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Munitax. Dit is weliswaar een typische rekenkamervraag, maar ook een vraag die een ander en diepgaander onderzoek vergt. Op dit moment doen 11 samenwerkende rekenkamer(commissie)s in Limburg bijvoorbeeld onderzoek naar de effectiviteit en de efficiency van de taakuitvoering van de belastingsamenwerking (BsGW) in Limburg.<sup>1</sup> Dat is een complex en omvangrijk onderzoek, dat veel tijd en menskracht kost.

## 1. Een korte voorgeschiedenis

Munitax is van start gegaan in 2010. De voorgeschiedenis is lang: al vanaf 2001 wordt er door de gemeenten Beuningen, Druten, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen over belastingsamenwerking in de regio gesproken. De doelstellingen of motieven voor belastingsamenwerking zijn in de loop van de tijd altijd dezelfde geweest: het verminderen van de kwetsbaarheid (van de organisatie); het vergroten van de efficiency ofwel verminderen van de (meer)kosten; en het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering. Volgens onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Wijchen uit 2016 was het bij de oprichting een impliciet doel dat de belastingsamenwerking tot vliegwiel zou dienen voor verdere intergemeentelijke samenwerking in het Land van Maas en Waal<sup>2</sup>; hierover is in de daaropvolgende jaren niet veel vernomen.

In 2006 vindt een haalbaarheidsonderzoek plaats, en in de daaropvolgende tijd wordt aan een gezamenlijk inrichtingsplan gewerkt waarmee de vijf colleges in april 2008 instemmen. Enkele maanden later trekken Druten en West Maas en Waal zich echter alsnog terug. Voor beide gemeenten lonkt het alternatief van de Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR), waarbij uiteindelijk alleen West Maas en Waal zich aansluit.

De drie overgebleven gemeenten Beuningen, Heumen en Wijchen gaan door op het ingeslagen pad en in 2009 krijgen de drie gemeenteraden het voorstel voorgelegd om toe te treden tot een nieuw op te richten gemeenschappelijke regeling ('Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen, Wijchen'), met Beuningen als centrumgemeente. De gemeenteraden stemmen daarmee in, en in 2010 gaat de samenwerking daadwerkelijk van start.

Al in het eerste jaar verzoekt de gemeente Druten om alsnog toe te kunnen treden tot de gemeenschappelijke regeling. De drie deelnemende gemeenten gaan ermee akkoord dat Druten per 1 januari 2011 meedoet. Een jaar later sluiten ook Groesbeek en Millingen aan de Rijn aan; de laatste

---

<sup>1</sup> Het eindrapport wordt in de zomer van 2021 verwacht.

<sup>2</sup> SeinstravandeLaar (2016). *Evaluatie onderzoek belastingsamenwerking Munitax. Een onderzoek voor de rekenkamercommissie van Wijchen naar de lessen die kunnen worden geleerd voor versterking van de sturing op lopende samenwerkingsverbanden en toekomstige initiatieven.*

gemeente formeel niet als deelnemer maar met enkel een dienstverleningsovereenkomst. Steeds wordt ook de tekst van de gemeenschappelijke regeling gewijzigd. Per 1-1-2012 gaat de gemeenschappelijke regeling 'Regeling Gemeenschappelijk belastingkantoor Beuningen' heten.

In 2015 komt ook het grondgebied van Ubbergen erbij, als onderdeel van de nieuwe gefuseerde gemeente Groesbeek. Een jaar later gaat die onder de naam Berg en Dal verder. Er zijn nu dus 5 gemeenten die deelnemen: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen en Wijchen. Dat is zo tot de dag van vandaag.

### **Vraag 1: Wat is de juridische vorm van Munitax?**

Zoals de accountant in zijn beantwoording in de managementletter al toelicht, is Munitax een gemeenschappelijke regeling, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De Wgr kent diverse typen gemeenschappelijke regelingen. Het type dat voor de belastingsamenwerking is gekozen, is de centrumregeling (ofwel de centrumgemeenteconstructie), te vinden in artikel 8 lid 4.<sup>3</sup> Dat is een relatief lichte samenwerkingsvorm, waarbij geen nieuwe zelfstandige organisatie c.q. rechtspersoon wordt opgericht, zoals bijvoorbeeld voor de GGD Gelderland Zuid of de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen. In plaats daarvan voert de centrumgemeente (de gastheer) taken of bevoegdheden uit voor de andere deelnemende gemeenten (de gasten). In het geval van Munitax betreft dat natuurlijk met name de heffing en inning van gemeentelijke belastingen en het vaststellen van de WOZ-waarde van woningen en bedrijfspanden.<sup>4</sup> De centrumgemeenteconstructie kent dus ook geen Algemeen bestuur (AB) en Dagelijks bestuur (DB); er is alleen een portefeuillehoudersoverleg.

Bij de start van Munitax is uitgebreid nagedacht over de juridische vorm van de samenwerking. Een belangrijke voorwaarde voor de gemeentebesturen is dat de deelnemende gemeenten hun eigen beleid en tarieven kunnen blijven bepalen. Bij het raadsvoorstel van 2009 waarin de raad wordt voorgesteld om in te stemmen met het toetreden tot de nieuw op te richten gemeenschappelijke regeling is het inrichtingsplan uit 2008 gevoegd. In dat inrichtingsplan worden de diverse mogelijke vormen van samenwerking uiteengezet, en wordt op grond van een afweging van voor- en nadelen gekozen voor de centrumgemeenteconstructie. De belangrijkste voordelen van de centrumregeling zijn dat het een lichte samenwerkingsvorm is, waarbij geen nieuw zelfstandig bestuursorgaan wordt gecreëerd en geen grote (gelaagde) bestuursstructuur met Algemeen bestuur (AB) en Dagelijks bestuur (DB) hoeft te worden opgetuigd. Anderzijds is het voordeel dat de aansturing en verantwoording helder is geregeld: de ambtenaren worden ondergebracht bij de centrumgemeente of gastgemeente, en vallen daar onder de hiërarchie van de leidinggevende. Die legt gewoon verantwoording af over zijn werk aan zijn eigen gemeentebestuur. Het gemeentebestuur moet zich op zijn beurt verantwoorden naar de andere deelnemende gemeentebesturen.

In 2009 is een beknopte gemeenschappelijke regeling opgesteld, genaamd 'Regeling Gemeenschappelijk Belastingkantoor Beuningen, Heumen, Wijchen', met in totaal 9 artikelen:

- Artikel 1. Algemene bepalingen

---

<sup>3</sup> De tekst daarvan luidt: "In de regeling kunnen bevoegdheden van de besturen van de deelnemende gemeenten worden gemandateerd aan organen en personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten, tenzij de regeling waarop die bevoegdheid steunt zich daartegen verzet".

<sup>4</sup> Het volledige takenpakket van Munitax is beschreven in de tekst van de gemeenschappelijke regeling en in de jaarlijkse Dienstverleningsovereenkomsten.

- Artikel 2. Doel en reikwijdte van de regeling
- Artikel 3. Portefeuillehoudersoverleg
- Artikel 4. De uitvoeringsorganisatie
- Artikel 5. Beleid
- Artikel 6. Financiële bepaling
- Artikel 7. Archief
- Artikel 8. Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing
- Artikel 9. Slotbepalingen

Wat is de verhouding tussen de deelnemende colleges? Beuningen (of om precies te zijn het hoofd van de uitvoeringsorganisatie in Beuningen) wordt in de gemeenschappelijke regeling gemandateerd door de andere colleges om de belastingtaken uit te voeren. 'Mandateren' betekent dat de bevoegdheden niet worden overgedragen (zoals het geval is bij 'delegatie'), maar dat de centrumgemeente bevoegdheden uitoefent in naam van de gastgemeenten. Beuningen geeft uitvoering aan de taken van de centrumgemeente en de andere deelnemende (opdrachtgevende) gemeenten, en treedt daarbij namens hen op. Dat moet Beuningen doen binnen de geldende verordeningen en beleidsregels van de betreffende gastgemeenten. Het overleg tussen gemeentebesturen vindt plaats in het reguliere portefeuillehoudersoverleg.

Zoals wettelijk is voorgeschreven is de Beuningse gemeenteraad betrokken bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling Munitax per 2010. De raad heeft op basis van het eerdergenoemde raadsvoorstel in 2009 toestemming gegeven.

## **Vraag 2: Hoe werkt de politieke verantwoordelijkheid en de rol van de gemeenteraad bij Munitax?**

Deze vraag kan kort en simpel worden beantwoord. Bij de keuze voor een centrumregeling blijft de politieke verantwoordelijkheid van het college van B&W voor de taken op het gebied van de belastingheffing en -inning en de WOZ-waardering volledig intact. De relatie tussen raad en college voor wat betreft Munitax en de genoemde taken is dus niet anders dan voor alle andere taken van de gemeente Beuningen: het college is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad voor de uitvoering daarvan. Dat geldt ook voor de colleges van de andere deelnemende gemeenten overigens.

## **Vraag 3: Wat zijn de risico's van Munitax voor Beuningen als centrumgemeente?**

Het gemeentebestuur van Beuningen draagt, net als de andere deelnemende gemeenten, de verantwoordelijkheid voor de taken op het gebied van de belastingheffing en -inning en de WOZ-waardering en dus ook voor de risico's waarmee de uitvoering gepaard gaat. In het geval gemeentelijke belastingheffing en -inning betreft dat bijvoorbeeld het – reële – risico van groeiende proceskosten vanwege de *no cure no pay*-bureaus die namens burgers bezwaar aantekenen tegen de WOZ-taxatie en gemeenten daarmee op kosten jagen.

Loopt Beuningen als centrumgemeente en uitvoerder van de gemeenschappelijke taken meer risico dan de andere deelnemers? Zoals de accountant in zijn beantwoording van de derde vraag uitlegt draagt de gemeente Beuningen als centrumgemeente de uitvoeringskosten en dus ook de risico's. Dat past bij de constructie dat de gemeente Beuningen als centrumgemeente verantwoordelijk is voor de wijze van uitvoering. Maar, en dat is een belangrijke toevoeging, de uitvoeringskosten van de regeling worden op basis van de dienstverleningsovereenkomst gecompenseerd door de

deelnemende gemeenten. In artikel 6 lid 5 van de gemeenschappelijke regeling is bovendien opgenomen dat dit gebeurt op basis van nacalculatie, waarbij dus eventuele onvoorziene kosten of tegenvallers worden gecompenseerd door de andere gemeenten.

De uitvoeringskosten betreffen onder meer de personeelskosten, huisvesting en kosten van leveranciers van de benodigde software. Daarbij horen natuurlijk risico's, denk aan bijvoorbeeld ziek of niet-goed functionerend personeel. Omdat tegenvallers achteraf worden verrekend worden deze risico's gespreid over de deelnemers. Ook als de gemeenschappelijke regeling zou worden opgeheven, worden de financiële gevolgen gedeeld door middel van een door de centrumgemeente opgesteld liquidatieplan. Alleen voor de post huisvesting is hierop een kleine, ietwat theoretische uitzondering te maken: het is natuurlijk niet altijd mogelijk om binnen een paar jaar naar een kleiner gemeentehuis te gaan. Maar over het geheel genomen loopt Beuningen door de regeling niet meer risico's dan de andere deelnemers.

Nadelen heeft de gekozen constructie overigens ook. Vanwege de afgesproken compensatie moeten alle directe en indirecte kosten van de belastingsamenwerking en de ontwikkelingen daarin worden berekend, om de andere deelnemers daarover te informeren. Dat kost de ambtelijke organisatie van Beuningen veel tijd en moeite. Ook leidt de gekozen constructie ertoe dat in het portefeuillehoudersoverleg verhoudingsgewijs veel over bedrijfsvoering (financiën, personeelszaken, automatisering) wordt gesproken. De deelnemende gemeenten willen weten waarvoor ze betalen. Dat is vanaf het eerste begin zo geweest, en ook in de voorbereidingsjaren ging het veel over kostenverdeling. Door als Beuningen de andere gemeenten zo goed en tijdig mogelijk te informeren over resultaten en ontwikkelingen kan dit deels, maar nooit helemaal worden voorkomen. Met die (managementinformatie)rapportages is in de loop van de tijd veel vooruitgang geboekt. Op dit moment wordt eraan gewerkt om de (niet-verplichte) Munitax-begroting jaarlijks eerder bij de deelnemende gemeenten te krijgen, zodat die gelijktijdig met de jaarstukken van andere gemeenschappelijke regelingen kan worden behandeld.

De Beuningse portefeuillehouder benadrukt desgevraagd dat er geen enkele aanleiding is om de gekozen samenwerkingsconstructie te willen wijzigen. Het optuigen van de samenwerking met een zwaardere GR-constructie (met AB en DB) leidt alleen maar tot meer overleg en dus tijd en energie. Ook verzelfstandiging ligt niet voor de hand, voeg ik daaraan toe, voor een kerntaak als belastingheffing en -inning. Ik heb geen uitputtend onderzoek ernaar gedaan, maar alle mij bekende belastingsamenwerkingsverbanden in Nederland hebben de gemeenschappelijke regeling als juridische vorm gekozen.<sup>5</sup>

#### **Vraag 4: Wat is het risico als een deelnemende gemeente zich terugtrekt uit Munitax?**

Tot slot is er nog de vraag naar het risico van één of meer terugtrekkende gemeenten. De accountant heeft deze vraag in de managementletter bevredigend beantwoord, door te wijzen op artikel 8 lid 7 van de gemeenschappelijke regeling, dat stelt dat de financiële gevolgen van een dergelijke uittreding voor rekening van de uittreder komen. Artikel 8 lid 8 stelt bovendien dat voorafgaand aan de uittreding door de deelnemende gemeenten gezamenlijk advies wordt gevraagd aan een onafhankelijke externe deskundige. Het advies van deze deskundige is voor de gemeenten bindend.

---

<sup>5</sup> Belastingamenwerking Rivierenland (BSR); Belastingamenwerking Gemeenten en Hoogheemraadschap Utrecht; Belastingamenwerking Gouwe-Rijnland; Belastingamenwerking West-Brabant; Belastingamenwerking Oost-Brabant; Belastingamenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg (BsGW).

De kosten van het inschakelen van de deskundige zijn voor rekening van de uittredende gemeente. Op deze wijze worden financiële risico's voor de gemeente Beuningen beperkt.

**Tot slot**

Zoals gebruikelijk heb ik het college gevraagd om ten behoeve van de raad een bestuurlijke reactie op deze brief te geven. Die treft u als bijlage aan bij deze brief.

Ik ben graag bereid tot een nadere toelichting aan de raad (of commissie) op mijn brief.

Met vriendelijke groet,



Klaartje Peters  
Rekenkamerdirecteur Beuningen

**Bijlage: bestuurlijke reactie college van B&W**