



Belastingen Samenwerking
West-Brabant

“Grip op uniformering en vereenvoudiging belastingverordeningen “

Uitwerking strategienota Bwb 2020-2024

1. Inleiding

In de strategienota 2020-2024 van de BWB is aangegeven dat er gestreefd wordt naar uniforme en eenvoudige verordeningen, om zo mogelijk verdere efficiencyvoordelen te kunnen behalen. Bij de behandeling van bestuursrapportages en andere P&C producten is de mate waarin het uniformeren en vereenvoudigen van belastingverordeningen efficiencyvoordelen kan geven regelmatig onderwerp van gesprek. Gelet op alle bezuinigingen waar verschillende deelnemers voor staan, lijkt de vraag actueler dan ooit. Voor de BWB is de vraag ook relevant, omdat het komende jaar in het teken staat van de implementatie van nieuwe belastingsoftware, waarvan de verwachting bestaat dat die mogelijkheden biedt om efficiëncyslagen in het bestaande proces te realiseren.

Binnen de directie, MT en de uitvoeringspraktijk binnen de BWB bestaat een constante drive om efficiënt te werken. Voorwaarde daarbij: veranderingen in proces dan wel software moet leiden tot een efficiëntere inrichting van de primaire processen en daarmee uiteindelijk tot een zo groot mogelijk maatschappelijk voordeel. Dit leidt uiteindelijk tot voordelen in de vorm van kostenreductie én/of een betere dienstverlening door de BWB.

In de afgelopen jaren zijn reeds veel inspanningen verricht om te komen tot uniformering en harmonisering van alle belastingverordeningen van de deelnemers. Het doel was om zoveel mogelijk aanslagen op één biljet te kunnen combineren. Verschillende (beleids-)regels en bepalingen in verordeningen zijn daarom al uniform gemaakt.

Welke mogelijkheden zijn er nu nog voor een verdergaande uniformering en vereenvoudiging?

Hoewel op dit onderwerp -binnen de grenzen van de gemeentelijke autonomie- inmiddels resultaten zijn geboekt, blijft de vraag bestaan in hoeverre zaken mogelijk nog verder kunnen worden geüniformeerd of vereenvoudigd. Voor zover dat het geval is, is de vraag of er bij de deelnemers voldoende draagvlak én bestuurlijke bereidheid bestaat om enerzijds te uniformeren en harmoniseren en anderzijds te vereenvoudigen. Uniformering gaat immers ten koste van, of staat op zijn minst op gespannen voet met de autonomie (politiek primaat) van de individuele deelnemer(s).

2. Aanpak

Er is gelet op het voorgaande behoefte aan een nieuwe inventarisatie van mogelijkheden en kansen, zij het in eerste instantie op hoofdlijnen. De voorliggende notitie is daarmee een eerste bestuurlijke uitwerking van de strategienota BWB 2020-2024.

Afhankelijk van de bestuurlijke (beleids-)uitgangspunten en politieke keuzes die ten aanzien van het voorliggende document worden gemaakt, kan een nadere concrete uitwerking plaatsvinden en kunnen de voorgestelde aanpassingen via een bestuursopdracht in een ambtelijke werkgroep worden besproken. Uitgangspunt is dat bepaalde zaken ook daadwerkelijk kunnen worden verbeterd.

De werkgroep moet haar adviezen in de eerste vier maanden van 2020 afgerond hebben. Dit maakt namelijk de grootst denkbare efficiëntieslag mogelijk in verband met de in 2020 geplande implementatie van een nieuwe belastingapplicatie, het opstellen van een uitvoeringsplan en daarop volgende bestandsconversies.

De gedachte bestaat dat bijvoorbeeld met een verdergaande standaardisering en vereenvoudiging van heffingsgrondslagen, tariefstructuren en andere mogelijkheden tot samenvoeging van aanslagen op één biljet de uitvoering van bepaalde belastingen/heffingen efficiënter kan worden opgezet. Bij de voorbereiding en inrichting van de nieuwe belastingapplicatie kan rekening worden gehouden met de gewenste dan wel noodzakelijke aanpassingen.

3. Ontwikkelingen

3.1 Uniformering objectafbakening

Een aantal jaren geleden heeft de VNG een rapport uitgebracht met de titel “10 stappen naar een doelmatiger uitvoering van WOZ-waardering en belastingheffing”. In dit rapport worden verschillende knelpunten in de uitvoeringspraktijk gesignaleerd. Met aanpassingen van verordeningen kunnen deze knelpunten voor een deel worden opgelost en is een significante verbetering bij de uitvoering te bereiken.

Deze afstemming kunnen deelnemers zelf in de verschillende belastingverordeningen regelen.

3.2 VNG-inventarisatie duurzame alternatieven in lokale heffingen

Lokale overheden hebben ambities om een bijdrage te leveren aan de in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte III opgenomen plannen op het terrein van duurzaamheid. Door VNG wordt op dit moment gekeken of de modelverordeningen voor de gemeentelijke belastingheffing een duurzame invulling kunnen krijgen. Het doel van deze inventarisatie is inzicht te bieden in welke duurzame financiële prikkels op korte termijn aan de modelverordening kunnen worden toegevoegd.

Voor zover de gemeentelijke deelnemers besluiten voorstellen van de VNG op dit gebied over te nemen, verdient het aanbeveling dat de betreffende deelnemers kiezen voor dezelfde prikkels en grondslagen. Op die wijze wordt voorkomen dat nieuwe verordeningen of aanvullingen daarop opnieuw tot grote diversiteit in de uitvoeringspraktijk leiden.

4. Ambitie en doel

De BWB heeft de ambitie om voor de deelnemers zo efficiënt mogelijk de overgedragen belastingtaken uit te voeren. Daartoe is de BWB opgericht. Onze missie is: ***‘Gewoon goed en eenvoudig als het kan’***.

Het combineren van gemeentelijke- en waterschapsbelastingen was aanvankelijk één van de belangrijkste doelstellingen. Door een gezamenlijke uitvoering van taken en combinatie van heffing en invordering kunnen schaalvoordelen leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen.

Belastingen moeten enerzijds doelmatig worden geheven en anderzijds als rechtvaardig worden ervaren.

5. Focus

De afronding van de implementatie van de nieuwe belastingapplicatie is gepland eind 2020. De belastingaanslagen van 2021 worden voor het eerst met de nieuwe programmatuur vervaardigd. Begin september 2019 start de voorbereiding.

Eventuele mogelijkheden tot verdergaande uniformering en vereenvoudiging die een vertaling moeten krijgen in de betreffende belastingverordening dienen tijdig bij de beleidsvoorbereiding voor 2021 kenbaar te worden gemaakt. Praktisch betekent dit medio 2020.

Bij de uitwerking van deze opdracht is de focus gericht op uitsluitend die heffingen waarvan de totale uitvoering bij de BWB is ondergebracht (zie paragraaf 6.2). De overige heffingen die geheel of deels door de individuele deelnemer zelf worden uitgevoerd blijven buiten beschouwing, omdat hier voor de BWB minder substantiële efficiency-voordelen zijn te behalen.

6. Uitgangspunten

6.1 Algemene uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor het gemeentelijk belastingenbeleid kunnen met de volgende termen worden samengevat: 'juridisch juist', 'eenvoudig', 'rechtvaardig' en 'beheersbaar'. Een verdere toelichting past niet in dit document.

Om het einddoel te bereiken (zoveel mogelijk efficiency) kunnen voor de toekomst de volgende algemene uitgangspunten worden vastgelegd. Vóór de nadere uitwerking en praktische toepassing ervan is het noodzakelijk dat hierover op bestuurlijk niveau consensus wordt bereikt.

- Modelverordeningen VNG als leidraad nemen voor belastingsoorten waarvoor de BWB de uitvoering verzorgt
Het volgen van de VNG-modellen verdient aanbeveling omdat noodzakelijke wijzigingen als gevolg van wet- en regelgeving en jurisprudentie tijdig worden verwerkt. Dit biedt min of meer de garantie dat de verordening juridisch stand houdt in gerechtelijke procedures.

- Wijze van heffing verder standaardiseren en vereenvoudigen
Voor zover mogelijk streven naar een -per afzonderlijke belastingsoort- gelijke tariefstructuur, dezelfde heffingsgrondslag(en) en uniforme vrijstellingsbepalingen. Er ontstaat daardoor een soort 'BWB-modelverordening', die inhoudelijk wordt bijgehouden bij de BWB. De individuele deelnemer berekent vervolgens zelf de tarieven en de gemeenteraad stelt de verordening vast.

Dit uitgangspunt zou in eerste aanleg kunnen worden doorgevoerd bij de verordeningen: toeristenbelasting, watertoeristenbelasting, forensenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting, hondenbelasting, OZB.

Standaardiseren en vereenvoudigen levert voordelen op bij de uitvoering en controle van de belasting. Het heeft per saldo géén nadelig effect op de geraamde totale belastingopbrengsten. In enkele gevallen kan een omschakeling echter wél leiden tot lichte belastingdrukverschuivingen.

Het is in de praktijk vrijwel onmogelijk om alle grondslagen te standaardiseren. Met name bij de riool- en afvalstoffenheffing zijn de verschillen groot en in het verleden ontstaan door politieke keuzes.

Bij de afvalstoffenheffing zal dit lastig zijn, omdat hier de heffingssystematiek in grote mate afhankelijk is van de wijze waarop het huishoudelijk afval wordt ingezameld. (bijvoorbeeld bij DIFTAR) Dit is bij iedere deelnemer anders. Daarnaast kent de rioolheffing niet alleen verschillende grondslagen, maar wordt de heffing ook van verschillende belastingplichtigen geheven (eigenaar en/of gebruiker).

- Uitgaan van uniforme betalingstermijnen in alle verordeningen die de BWB uitvoert
Dit schept duidelijkheid (=eenvoudig) en hierdoor kunnen wellicht meerdere aanslagregels op één biljet worden samengevoegd. Dit kan bij de uitvoering een kostenbesparing opleveren.
- Verdere standaardisering van de kostenonderbouwingen
Ook dit is volgens het aangehaalde VNG-rapport een knelpunt dat nog aandacht verdient. Het standaardiseren van kostenonderbouwingen heeft als belangrijkste doel het bereiken van een transparante uniforme tariefberekening én onderbouwing met de doorbelaste kosten bij de betreffende heffing. Dit leidt uiteindelijk ook tot een rechtvaardige lastenverdeling. Er zijn berekeningsmodellen beschikbaar en VNG beschikt over een 'Handreiking kostenonderbouwing lokale heffingen' waarin nauwkeurig staat beschreven welke kosten al dan niet en in welke mate kunnen worden doorbelast.

Nu heeft BWB geen inzicht in deze tariefberekeningen en worden vermoedelijk tarieven bij elke deelnemer anders berekend. Dit kan leiden tot onverklaarbare verschillen die niet zijn uit te leggen.

Voorbeelden: afvalstoffenheffing en rioolheffing (met de OZB de belangrijkste heffingen).

6.2 Uitgangspunten voor bestaande verordeningen

Een voorstel tot wijziging van bestaande verordeningen en het overeenkomstig toepassen van de algemene uitgangspunten kent de nodige voorbereiding. Gelet op de politieke gevoeligheid van dit onderwerp past daarbij een volledige onderbouwing en is het wenselijk om de (financiële) consequenties voor met name belastingplichtigen én deelnemers inzichtelijk te maken. Hiervoor is de detailuitwerking bedoeld.

In de overgangssituatie kan onderscheid worden gemaakt in verordeningen zonder en met een geldigheidsduur. Voor de verordeningen met een einddatum, waarbij in de verordening een laatste jaar van heffing is opgenomen zoals bijvoorbeeld bij de reclamebelastingen, is het niet noodzakelijk om vroegtijdig wijzigingen voor te stellen. Het is in dit geval beter om dit pas te doen bij de vaststelling van een nieuwe verordening.

Voor de verordeningen zonder einddatum, die jaarlijks opnieuw worden vastgesteld, stellen wij voor om het belastingjaar 2021 als stip op de horizon te plaatsen.

Met andere woorden: onder voorbehoud van bestuurlijke instemming zou de intentie moeten zijn om met ingang van 2021 deze belastingverordeningen zoveel mogelijk uniform (standaard) te maken. Wellicht met uitzondering van de afvalstoffen- en rioolheffing. Om deze verordeningen standaard te maken zal meer afstemming nodig zijn.

6.3 Uitgangspunten voor nieuwe verordeningen

Voor het in de toekomst vast stellen van nieuwe belastingverordeningen alsmede bij toetreding tot de BWB van andere deelnemers zouden de algemene uitgangspunten, opgenomen in paragraaf 6.1 meteen moeten gelden en ook worden toegepast. Dit uitgangspunt zou als voorwaarde bij toetreding van nieuwe deelnemer(s) in de overeenkomst moeten worden opgenomen, zodat hierover géén misverstand kan ontstaan. Voor de bestaande deelnemers kan een en ander bij gelegenheid in het uitvoeringsconvenant worden vastgelegd.

Vooraf bij de BIZ en reclamebelasting kan dit leiden tot een minder arbeidsintensieve en daardoor beter beheersbare uitvoering van de heffing. Differentiatie van tarieven en heffingsgrondslagen maakt immers de uitvoering complex en leidt relatief gezien tot hoge perceptiekosten.

De onvoorwaardelijke toepassing van algemene uitgangspunten kan een extra drempel zijn bij een toetredingsbesluit tot de BWB, omdat een deelnemer graag een bepaalde autonomie wil behouden. Dit is evident maar in de voorbereidingsfase wel duidelijk in de communicatie richting een nieuwe toetreders. Bij uitzondering -bij voorkeur- voor de heffingen die de deelnemer zelf uitvoert- blijft altijd de mogelijkheid aanwezig om maatwerk te leveren. Het leveren van maatwerk zal in dit geval op nadrukkelijk verzoek van een deelnemer en tegen kostprijs worden aangeboden.

7. Voor- en nadelen.

7.1 'Win-win' of 'quick wins' in de bedrijfsvoering bij de BWB

- Door standaardisering (objectivering) van de heffingsgrondslagen, tariefstructuren en vrijstellingsbepalingen zal het uitvoeren en controleren van diverse heffingen (vooral de zgn. 'exoten') minder complex en arbeidsintensief worden;
- Verdergaande standaardisering leidt ook tot een beter beheersbare administratieve organisatie en een verbetering van de dienstverlening. Klantencontacten worden eenvoudiger

(aan de telefoon minder verschillende regelingen uit te leggen). De website van de BWB wordt overzichtelijker en duidelijker. Bezwaar- en beroepschriften kunnen efficiënter en door een bredere groep medewerkers worden afgehandeld;

- Standaardisering en uniformering zorgt voor eenvoudiger beheer en onderhoud van de software. Het risico dat het jaarlijks aanpassen van een veelheid aan grondslagen en tariefstructuren met zich meebrengt wordt kleiner naarmate de hoeveelheid verschillen afneemt.
- Door uit te gaan van zogenaamde 'BWB-modelverordeningen' kan het proces rond het jaarlijks opstellen van concept belastingverordeningen voor alle partijen vereenvoudigd worden;
- Vereenvoudiging van de uitvoering van de belastingtaken resulteert uiteindelijk in een kostenreductie ten opzichte van de huidige situatie

7.2 Wat merkt de belastingplichtige klant ervan?

- Standaardiseren en uniformeren van heffingsgrondslagen kan leiden tot belastingdrukverschuiving tussen belastingplichtigen; dit kan zowel positief als negatief zijn maar de omvang zal beperkt zijn;
- Uniformeren van vrijstellingsbepalingen kan in individuele situaties financieel ongunstig uitvallen als een bestaande vrijstelling komt te vervallen;
- De doelstelling om zo mogelijk nog meer aanslagregels te combineren op één biljet en de keuze voor een subjectgerichte benadering maakt heffing en invordering van gemeentelijke - en waterschapsbelastingen eenvoudiger (past bij missie). Dit vergroot wellicht ook de acceptatie maar kan bij betaling via automatische incasso ongunstig uitpakken als termijnbedragen gaan overlappen.

7.3 Consequenties voor individuele deelnemer

- Een verdergaande uniformering/harmonisering van verordeningen hoeft per saldo geen invloed te hebben op geraamde belastingopbrengsten. De begroting blijft het uitgangspunt bij de tariefberekening, maar er kan sprake zijn van een andere lastenverdeling;
- Instemmen met de algemene uitgangspunten en het neerleggen van volledige verantwoordelijkheid voor het van opstellen conceptverordeningen bij de BWB gaat deels ten koste van de gemeentelijke autonomie;
- Het opstellen van de 'BWB-modelverordeningen' vergt minder betrokkenheid (capaciteit) van de regiefunctionarissen. Dit lost mogelijk de zorg van verschillende deelnemers op, waar de belastingkennis in eigen huis voornamelijk ligt bij de regiefunctionarissen, welke binnen enkele jaren met pensioen zullen gaan. De individuele deelnemer berekent in de nieuwe situatie alleen de tarieven en maakt de onderbouwing met een kosten/baten overzicht;
- Standaardiseren is in het belang van eenduidige informatievoorziening en zal uiteindelijk leiden tot een betere dienstverlening;
- Bereikte efficiency-voordelen en kostenbesparingen hebben op termijn een positief effect op de bijdrage die de BWB jaarlijks bij de deelnemers in rekening brengt (=maatschappelijk voordeel).

8. Conclusies en aanbevelingen

- ✓ Volgens het overzicht in bijlage A bestaan er in de belastingverordeningen van de heffingen die de BWB volledig uitvoert (zie bijlage B), nog steeds verschillende heffingsgrondslagen, tariefstructuren en vrijstellingsbepalingen. Dit maakt de uitvoering extra complex;
- ✓ Door een verdergaande uniformering en harmonisering en toepassing van algemene (beleids-)uitgangspunten (zie 6.1 blz.4) zijn deze verschillen voor een groot deel weg te werken. Dit vergt voorbereiding maar leidt uiteindelijk tot een efficiëntere en beter beheersbare uitvoering;
- ✓ Het harmoniseren van met name de afvalstoffen- en rioolheffing levert het grootste efficiencyvoordeel op; Vooral bij de afvalstoffenheffing is dit lastig door de bestaande DIFTAR-systemen en de verschillende manieren waarop het huishoudelijk afval in de regio wordt ingezameld;
- ✓ Met het uniformeren van de objectafbakening overeenkomstig WOZ is de uitvoering van de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing en andere objectgebonden heffingen doelmatiger te maken, Hiervoor is eveneens een aanpassing van de verordening(en) noodzakelijk;
- ✓ Het is verstandig om de focus in eerste aanleg te richten op de heffingen waarvan de volledige uitvoering aan de BWB is overgedragen. De overige belastingverordeningen zouden desgewenst in een later stadium aan bod kunnen komen. Voorlopig blijft de BWB hiervoor 'maatwerk' leveren;
- ✓ Tot slot: het verder in lijn brengen van de belastingverordeningen van alle deelnemende gemeenten van de BWB vereist bestuurlijke consensus en de bereidheid om te bewegen. Ook als hiervoor de gemeentelijke autonome bevoegdheid rond het vaststellen (opstellen) van verordeningen deels opzij moet worden gezet;
- ✓ In een eerstvolgend bestuurlijk overleg willen wij daarom dit document opiniërend behandelen en bezien in hoeverre op dit onderwerp een gezamenlijke intentieverklaring kan worden opgesteld.

Slotconclusie: **'vereenvoudigen' betekent kosten besparen!**