

Belastingsamenwerking
Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren (BSWW)

RAPPORTAGE

Vervolgonderzoek
Bestuurlijke afwikkeling
Bedrijfsplan ANG

Den Haag, 3 december 2017

Prof. dr. J. Bossert

Inhoudsopgave

1. Inleiding

2. Bevindingen

2.1 Gang van zaken

2.2 Documenten

3. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage I. Onderzoeksverantwoording

1. Inleiding

Op 20 september jl. is door het bestuur van de BSWW de volgende verdiepingsvraag in het kader van de evaluatie naar de gang van zaken bij de oprichting van de BSWW geformuleerd:

“Het nader onderzoeken van het ontstaan van het verschil tussen de ambtelijke, bestuurlijke en raadsversie van het rapport 'ANG'.”

Deze vraag vloeit voort uit het eerdere onderzoek dat is gedaan naar de governance en het functioneren van de BSWW. In dit onderzoek bleek dat er verschillen bestaan tussen de ambtelijke versie, de bestuurlijke versie en het uiteindelijke raadsvoorstel van het rapport “ANG” (Business plan BSWW). Deze verschillen zijn niet herleidbaar doch substantieel, zo bleek tijdens het desbetreffend onderzoek.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van het onderzoek naar deze vraag en de conclusies die hieraan kunnen worden verbonden.

2. Bevindingen

2.1 Gang van zaken

De gang van zaken met betrekking tot de besluitvorming over het bedrijfsplan ANG ("rapport ANG") is als volgt te schetsen.

1. In februari presenteert het adviesbureau ANG haar adviesrapport over het bedrijfsplan BSWW. Dit rapport heet:

BELASTINGSAMENWERKING SWW, Ambtelijke versie,

*ANG, Montfoort, 12 februari 2015,
Kenmerk: ANG015-0019GvdZ*

2. Stuurgroep. De ambtelijke stuurgroep, die de belastingsamenwerking voorbereid, bespreekt intern het ANG rapport. In deze discussie wordt bij een aantal zaken kritische kanttekeningen geplaatst, zoals bij het advies over de bestuurlijke vormgeving van de belastingsamenwerking. Het belangrijkste punt van discussie is echter de omvang van de frictie- of projectkosten. De stuurgroep vindt deze op sommige punten te hoog en besluit dit naar beneden bij te stellen. Dat resulteert in een lager investeringsbedrag en daarmee q.q. in een kortere terugverdientijd.
3. Overleg. De stuurgroep koppelt haar discussie terug aan ANG. Voor ANG is dit geen reden om haar rapportage te veranderen. Wel wordt afgesproken om een bestuurlijke samenvatting van het rapport te laten maken door ANG.
4. ANG draagt haar bestuurlijke samenvatting aan:

BELASTINGSAMENWERKING SWW, Bestuurlijke versie,

*ANG, Montfoort, 12 februari 2015,
Kenmerk: ANG015-0027GvdZ*

Deze bestuurlijke samenvatting wordt in het verdere proces van de bestuurlijke afwikkeling binnen de drie gemeenten niet meer gebruikt.

5. College- en raadsvoorstel. Op basis van de uitkomsten van de discussie in de stuurgroep wordt een college- en raadsvoorstel gemaakt. Dit voorstel wordt bij de "raadsversie" van het ANG rapport toegevoegd. Deze raadsversie is niet door ANG geproduceerd. In deze raadsversie ontbreekt de financiële paragraaf en staan op het voorblad niet de ANG auteurs. Het heeft daarbij wel de ANG document kenmerken.
6. Voorbereidingsgroep. Het raadsvoorstel wordt door de stuurgroep richting "voorbereidingsgroep" (de drie gemeentesecretarissen) gestuurd. Deze voorbereidingsgroep toetst op inhoudelijke consistentie. Aangezien de financiële paragraaf niet langer onderdeel uitmaakt van bijlage, lijkt het raadsvoorstel niet in tegenspraak met het advies van het extern bureau en dus consistent met de bijlage. Het voorstel passeert daarmee de consistentie check van de voorbereidingsgroep.
7. Programmadirecteur. De programmadirecteur is procesverantwoordelijk en toetst het verlopen proces van het voorstel. De programmadirecteur biedt vervolgens het voorstel als opsteller aan de colleges aan ter besluitvorming.

8. Colleges. De colleges nemen de stukken tot zich en besluiten conform in de veronderstelling dat het voorstel op alle punten wordt ondersteund door het onderzoek van ANG. De colleges bieden vervolgens de gemeenteraden het voorstel aan ter besluitvorming.
9. De raden. In de gemeenteraden wordt het voorstel bediscussieerd. Een belangrijk punt van discussie is de hoogte van kosten en de terugverdientijd. De ambtelijke versie van het ANG rapport heeft ter inzage gelegen. Het raadsvoorstel met bijlage is echter identiek aan het collegevoorstel. De raden besluiten conform het voorstel.

2.2 Documenten

In het gehele proces is er sprake van een viertal documenten:

1. **BELASTINGSAMENWERKING SWW, Ambtelijke versie,**
[REDACTED]
ANG, Montfoort, 12 februari 2015,
Kenmerk: ANG015-0019GvdZ
Dit document is het formele advies van ANG. Het is door ANG opgeleverd en markeert de afronding van de adviesopdracht aan ANG.
2. **BELASTINGSAMENWERKING SWW, Bestuurlijke versie,**
[REDACTED]
ANG, Montfoort, 12 februari 2015,
Kenmerk: ANG015-0027GvdZ
De bestuurlijke samenvatting van het ANG advies door ANG gemaakt. Het bevat een samenvatting op hoofdpunten van het ANG advies inclusief financiële paragraaf. Dit rapport is niet gebruikt bij de besluitvorming.
3. **College- en raadsvoorstel**
Onderwerp: Belastingssamenwerking SWW
Opgesteld door: [REDACTED]
Datum: 4 maart 2015
In het voorstel worden afwijkende financiële cijfers gepresenteerd ten opzichte van het ANG onderzoek. Deze verschillen worden niet duidelijk gemaakt noch verklaard in dit voorstel.
4. **Bijlage college- en raadsvoorstel (“raadsversie rapport ANG”)**
Dit document heeft een ANG logo, geen auteursvermelding. Het heeft het ANG kenmerk ANG015-0019GvdZ, hetzelfde kenmerk als de ambtelijke versie van het ANG rapport. In feite is het document identiek aan de ambtelijke versie, zij het dat de paragraaf over transitiekosten geen bedragen meer vermeldt en dat de terugverdientijden zijn verwijderd. Dit document is daarmee niet meer in tegenspraak of strijdig met het college- c.q. raadsvoorstel. ANG heeft dit document niet geproduceerd in deze vorm en neemt hier ook geen verantwoordelijkheid voor.

3. Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen uit het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- Het college- en raadsvoorstel voor de belastingsamenwerking van maart 2015 wekt ten onrechte de indruk dat de door de stuurgroep (naar beneden) bijgestelde cijfers ook worden ondersteund door het onderzoek van ANG.
- Besluitvorming in het college kan hiermee ten onrechte zijn beïnvloed. Op z'n minst is het niet transparant voor het college geweest dat er ook alternatieve kostenberekeningen waren.
- Bij de discussie in de raad zal de transparantie mogelijk groter zijn geweest, omdat de raad ook de gelegenheid tot inzage van de ambtelijke versie van het ANG rapport heeft gehad.
- De ambtelijke versie van het ANG rapport is op ambtelijk niveau veranderd zonder medeweten of toestemming van ANG.
- De leden (of adviseurs) van de ambtelijke stuurgroep kunnen dat niet plaatsen, noch aangeven hoe dit plaats heeft kunnen vinden.
- Dat er wijzigingen in het ANG rapport zijn gemaakt zonder medeweten van ANG was niet bekend bij de voorbereidingsgroep, bij het bestuur of bij de raden.
- Door de manier van wijzigen kon inhoudelijke toetsing op consistentie van het college- en raadsvoorstel niet op een juiste manier plaatsvinden bij de voorbereidingsgroep. Hierdoor kon het voorstel ongewijzigd doorgaan naar programmadirecteur (procestoetsing) en colleges en raden.
- De informatievoorziening over kosten van de samenwerking aan college en raad is door deze gang van zaken niet juist geweest en heeft mogelijk besluitvorming over de voorgenomen belastingsamenwerking beïnvloed.

Op grond van de bevindingen kan men stellen dat deze een beeld laten zien dat heel goed past binnen het patroon dat naar voren komt bij het eerder verrichte onderzoek en men kan concluderen dat deze bevindingen aansluiten bij de algemene conclusies uit het desbetreffende onderzoek.

Men kan verder concluderen dat het proces van besluitvorming en voorbereiding daarvan een gelaagdheid heeft gekend met daarin onderscheid tussen proces- en inhoudelijke verantwoordelijkheden.

Deze gelaagdheid heeft klaarblijkelijk ruimte geboden om de onterechte wijzigingen in het ANG rapport ongezien te laten passeren. Het besluitvormingsproces is hierbij onvoldoende effectief geweest. Om dit soort zaken in de toekomst te voorkomen is meer bestuurlijke en ambtelijke scherpte wenselijk.

Het bewust wijzigen van een rapportage van een extern adviseur zonder dat deze daarvan op de hoogte is of daarvoor toestemming heeft gegeven is een vorm van niet-integer handelen.

Uit het onderzoek blijkt niet dat er bestuurlijke druk is uitgeoefend om deze wijzigingen door te voeren. Het lijkt veeleer ingegeven te zijn door een cultuur van onvoldoende ontwikkeld integriteitsbewustzijn bij betrokkenen in de projectorganisatie met als gevolg dit soort onbekwaam handelen.

Bijna alle betrokken ambtenaren hebben de drie gemeenten inmiddels verlaten of zullen dat zeer binnenkort doen. Een integriteitsonderzoek als vervolg in deze casus wordt mede daarom als minder effectief beoordeeld. Daarbij komt, zo blijkt uit het onderzoek, dat het gebeurde deel uitmaakt van de heersende cultuur bij betrokkenen in dit besluitvormingsproces.

Op grond van de bevindingen en weging van de conclusies wordt aanbevolen om de prioriteit te stellen bij het werken aan (het investeren in) het integriteitsbewustzijn in de toekomst bij betrokkenen in dit type projecten. Begeleiding, training en richtlijnen op het gebied van integriteit bij informatievoorziening en advisering zouden in dit verband een bijdrage kunnen leveren om de geconstateerde zaken in de toekomst te voorkomen.

Bijlage I. Onderzoeksverantwoording

I. Vraagstelling

In het offerteverzoek van 20 september jl. wordt de volgende vraagstelling geformuleerd:

“Het nader onderzoeken van het ontstaan van het verschil tussen de ambtelijke, bestuurlijke en raadsversie van het rapport 'ANG'.”

Deze onderzoeksvraag vloeit voort uit de evaluatie, die is gedaan naar de governance en het functioneren van de BSWW. In dit onderzoek bleek dat er verschillen bestaan tussen de ambtelijke versie, de bestuurlijke versie en het uiteindelijke raadsvoorstel van het rapport “ANG” (Business plan BSWW). Deze verschillen zijn niet herleidbaar doch substantieel, zo bleek tijdens het voornoemd onderzoek.

II. Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek is een verdiepingsvraag volgend uit het reeds verrichte onderzoek. Het doel van het onderzoek is om te beoordelen of genoemde verschillen tot vervolgstappen dienen te leiden.

III. Onderzoek opbrengsten

Het onderzoek een drietal zaken op:

- a) een rapport met een oordeel over de gang van zaken en aanbevelingen hoe hiermee om te gaan;
- b) een onderzoeksverantwoording;
- c) een toelichting van het onderzoek aan het dagelijks bestuur van de BSWW

IV. De voorgestelde aanpak

Teneinde over en weer helderheid te hebben over werkzaamheden en resultaten, stellen we een kort, feitelijk onderzoek voor. We kiezen voor een concrete benadering, mede gezien de noodzaak om tot een helder oordeel te komen.

De werkzaamheden zullen bestaan uit de volgende stappen:

1. Interviews met betrokkenen

Uitgangspunt is de opgebouwde dossierkennis in het kader van het eerder verrichte onderzoek naar functioneren en governance van de BSWW. Op basis hiervan worden interviews gehouden met alle betrokkenen in het proces van het “ANG” –advies tot raadsvoorstel. Deze betrokkenen betreffen:

- De leden en ambtelijk adviseurs van de stuurgroep
- De adviseurs van ANG
- De betrokkenen bij de voorbereidingsgroep
- De programmadirecteur
- De betrokken wethouders

Deze gesprekken dienen om vast te stellen hoe het proces is verlopen en welke functionaris welke inhoudelijke inbreng heeft gehad. Het gaat om semigestructureerde interviews van ongeveer 1 uur met een van tevoren bepaalde lijst van onderwerpen. Van ieder interview is een intern valideringsverslag gemaakt.

2. *Vaststellen gang van zaken*

Op basis van de interviews wordt het verloop van proces van advisering door ANG tot en met het uiteindelijk raadsvoorstel in kaart: wie heeft wanneer, welke inbreng heeft gehad. Dit leidt mogelijk tot aanvullende documentenstudie.

3. *Oordeelsvorming en rapportage*

De bevindingen worden op rij gezet en geanalyseerd. Dat leidt tot een oordeelsvorming en conclusies. Tevens het opstellen van de rapportage en onderzoeksverantwoording.

4. *Presentatie aan bestuur*

Vorbereiden en geven van de presentatie aan het bestuur BSWW