



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Zaanstad
T.a.v. de gemeenteraad
Stadhuisplein 100
1506 MZ Zaandam

datum	23 mei 2017
ons kenmerk	RA_17_002
behandeld door	M. van Doorn
onderwerp	Stand van zaken <i>Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad</i>
bijlage	Samenvatting informeel gesprek raad - rekenkamer

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken bij het rekenkameronderzoek naar *Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad*. Hieronder ga ik in op de stand van zaken van het onderzoek, het gesprek met de raad en het vervolg/de planning van de eindresultaten van het onderzoek.

Stand van zaken

Momenteel voert de rekenkamer een onderzoek uit naar de grip die het Zaanse college en de gemeenteraad houden op de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt.

We onderzoeken daarbij o. a. het gemeentelijk beleid, de informatievoorziening aan de raad, sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad en periodieke evaluatie. Inmiddels hebben wij diverse gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente.

Ook hebben we vijf verbonden partijen geselecteerd waarvan we de gemeentelijke accounthouders gesproken hebben. Het gaat om:

1. Regionale ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied
2. GGD Zaanstreek Waterland
3. Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark Hoog Tij
4. Regionale samenwerking decentralisaties sociaal domein (nieuw)
5. Saendelft Commandiet (inmiddels beëindigd)

Bij de selectie van bovenstaande samenwerkingsverbanden hebben we ons laten leiden door de wens om een mix te krijgen van verschillende juridische samenwerkingsvormen, van verschillende fasen waarin ze zich bevinden (start, beheer, beëindiging), van variatie in de mate van risico, en van variatie in de kwaliteit van de informatie over het samenwerkingsverband.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Tot slot hebben we een groot aantal verslagen en agenda's uit het Zaanstad Beraad en gemeenteraad in de periode januari 2014 – april 2017 geanalyseerd.

Tussentijds gesprek raad

Op 11 mei jl. hebben we met gemeenteraadsleden gesproken over een aantal voorlopige bevindingen van ons onderzoek. Normaal spreek ik meestal na afloop met u over een onderzoek. Dit keer wilde ik al tussentijds met u van gedachten wisselen, zodat we uw input nog kunnen meenemen bij de afronding van het onderzoek. We spraken over de Zaanse samenwerkingsverbanden, de kwaliteit van de informatie die u als raad ontvangt over samenwerkingsverbanden en de mogelijkheden om als raad grip te houden en te sturen. We hebben het als een nuttig gesprek ervaren. De presentatie zelf is te downloaden vanuit RIS:

https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/5307147/1/Gesprek_Rekenkamer_Grip_op_samenwerkingsverbanden

Om u een indruk te geven van wat wij meenemen aan informatie voor het onderzoek op basis van deze avond, heb ik in de bijlage de inhoud van het gesprek samengevat. Wellicht overbodig, maar ik wil benadrukken dat het bij de bespreking ging en dus ook bij de samenvatting gaat om voorlopige bevindingen, die in het eindrapport nog ambtelijk en bestuurlijk gewederhoord zullen worden.

Vervolg en planning eindresultaat onderzoek

De komende weken zullen we verder schrijven aan ons rapport. Het streven is om ook nog met vijf geselecteerde verbonden partijen zelf te spreken over hoe zij de grip vanuit de ambtelijke organisatie, het college en de raad ervaren. Daarnaast zullen we ook de verantwoordelijk wethouder raadplegen. De definitieve bevindingen zullen we voor het zomerreces wederhoren binnen de ambtelijke organisatie. Door de extra werkzaamheden zal het eindrapport niet voor, maar na de zomer (september) aan u aangeboden worden.

Om de resultaten van ons onderzoek meer toegankelijk te maken gaat de rekenkamer geleidelijk aan over op het gebruik van miniwebsites voor de rapportages. We zijn van plan om dat ook voor dit onderzoek te doen. Deze digitale rapportage biedt snel inzicht in de hoofdlijnen van onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen, maar maakt het ook mogelijk om op eenvoudige wijze meer gedetailleerde informatie te raadplegen. De digitale rapportage kan ertoe leiden dat de structuur van het uiteindelijk gepubliceerde onderzoek op onderdelen afwijkt van het gebruikelijke bestuurlijk rapport en onderzoeksrapport zoals u deze van ons gewend bent. De inhoud zal vanzelfsprekend niet verschillen.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Tot slot

Het feitelijk wederhoor heeft alleen betrekking op de ambtelijke organisatie. Aangezien een deel van ons onderzoek over de informatievoorziening aan de raad en uw rol gaat, zijn suggesties van u over de voorlopige bevindingen van harte welkom. Indien u nog vragen, suggesties of opmerkingen over het onderzoek heeft, kunt u contact opnemen met mevrouw Marcella van Doorn (projectleider, 020 2547824) of via email: mdoorn@rekenkamer.amsterdam.nl), of met mij.

Met vriendelijke groet,

Dr. J.A. de Ridder
directeur rekenkamer Zaanstad



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Bijlage 1 - Samenvatting informeel gesprek raad- rekenkamer

Donderdagavond 11 mei 2017

1. Zaanse samenwerkingsverbanden

De gemeente Zaanstad hanteert een brede opvatting van het begrip 'verbonden partij', waarbij er in elk geval sprake is van een bestuurlijk belang, al dan niet in combinatie met een financieel belang van de gemeente. Wij volgen deze definitie en nemen ook andere grootschalige samenwerkingsverbanden mee die relevant zijn voor de gemeente. In totaal tellen wij op dit moment 22 samenwerkingsverbanden waar de gemeente Zaanstad aan deelneemt.¹ Daarvan zijn de meeste (13) publiekrechtelijk van aard, 6 privaatrechtelijk en 3 hebben een overige vorm (waaronder de Metropoolregio Amsterdam).²

De samenwerkingsverbanden variëren van oude (1990, HVC) tot meer recente zoals Regionale samenwerking decentralisaties sociaal domein (2014). Ook bestaat er variatie in het aantal deelnemers waarmee samengewerkt wordt: van 52 bij NV Huisvuilcentrale (HVC) tot 2 (Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke samenwerking). Er is zelfs een samenwerkingsverband dat alleen Zaanstad als deelnemer heeft (Betaalbare Koopwoningen Zaanstad). Zaanstad werkt vooral samen met gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland, waar naast Zaanstad, ook de volgende gemeenten deel uitmaken: Purmerend, Beemster, Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Waterland, Edam-Volendam.

Bespreking met raadsleden op basis van de voorlopige bevinding

We zien dat privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden grotendeels in de raad onderbelicht blijven.

Discussievraag

Zou de raad een actievere rol moeten aannemen als het gaat om privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden?

Reactie raad

De raad heeft de meeste bevoegdheden en rechten bij publiekrechtelijke partijen. De meeste informatie gaat dan ook over gemeenschappelijke regelingen. Aangezien de raad vooral reageert op aangeboden informatie, ligt het ook voor de hand dat het vooral reageert op de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.

¹ Dit is exclusief de Rekenkamer Metropool Amsterdam, de Gemeentelijke Ombudsman Zaanstad en de BNG Bank. Dit zijn bijzondere verbonden partijen. Bij de eerste twee is niet echt sprake van een bestuurlijk belang, wel van een recht om de directeur te benoemen. Bij de BNG is het bestuurlijk belang van Zaanstad minimaal.

² Een volledig overzicht van de samenwerkingsverbanden is opgenomen als sheet in onze presentatie. Zie ook: https://zaanstad.raadsinformatie.nl/document/5307147/1/Gesprek_Rekenkamer_Grip_op_samenwerkingsverbanden



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

2. Informatie aan de raad

De raad ontvangt op verschillende manieren informatie over de samenwerkingsverbanden. Het kan dan gaan om:

- wettelijk verplichte informatie zoals de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente
- extra informatie vanuit het college zoals collegebesluiten over samenwerkingsverbanden, begrotingen/jaarverslagen van samenwerkingsverbanden of toekomstvisie etc.
- extra informatie vanuit de samenwerkingsverbanden zoals nieuwsberichten, kwartaalrapportages, verslagen AB-vergadering etc.

Voorlopige bevindingen

Een belangrijk deel van de informatie wordt aan de raad verstrekt via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Positief is dat deze paragraaf veel informatie bevat over verbonden partijen. Het bevat een risicokompas met uitgebreide informatie over risico's en de informatie is online beschikbaar. Tegelijkertijd zien we dat de paragraaf verbonden partijen niet altijd actueel is. In een aantal gevallen zijn de cijfers in de paragraaf van de begroting 2017 afkomstig uit 2013 of 2014. Ook dekken de kopjes 'exploitatiekosten' of 'impulskosten' in de paragraaf niet altijd de relevante, financiële bijdragen vanuit de gemeente aan de verbonden partij. Vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten (BBV) is de gemeente wettelijk verplicht in de paragraaf verbonden partijen ook verwachtingen ten aanzien van het volgende begrotingsjaar op te nemen. Wij constateren dat deze in de Zaanse paragraaf verbonden partijen ontbreken: de cijfers in de paragraaf hebben meestal betrekking op het lopende jaar en in enkele gevallen zelfs op eerdere jaren.

Tot slot zien we dat de paragraaf verbonden partijen niet volledig is; twee gemeenschappelijke regelingen ontbreken³ en ook nieuwe, diffuse samenwerkingsvormen (zoals de Metropoolregio Amsterdam) vallen buiten het bereik van de wettelijk verplichte paragraaf verbonden partijen.

Wij hebben als rekenkamer ook documenten (periode januari 2014 – april 2017) over samenwerkingsverbanden in het Raadsinformatiesysteem geanalyseerd. De raad ontving sinds januari 2014 regelmatig (meer dan 10 keer) informatie van de Veiligheidsregio, Vervoersregio, Werkvoorzieningsschap Baanstede, Recreatiegebied Het Twiske-Waterland en NV huisvuilcentrale (HVC). Afgezien van de zienswijzen informeren de samenwerkingsverbanden de raad niet zo vaak rechtstreeks. Daarbij zijn ook enkele samenwerkingsverbanden met een hoog risicoprofiel, zoals RON en Betaalbare Koopwoningen Zaanstreek, die nooit de raad rechtstreeks zelf informeren. Vooral de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (zoals de Veiligheidsregio en de Vervoersregio) informeren de raad regelmatig rechtstreeks.

³ Het gaat om: Archeologie Zaanstad- Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Uit onze analyse blijkt verder dat de extra informatie die de raad vanuit het college ontvangt vooral betrekking heeft op de verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. Het kan gaan om toekomstvisies, actieprogramma's en intentieverklaringen. De informatie gaat met name over de Vervoersregio, Werkvoorzieningsschap Baanstede en de GGD.

Bespreking met raadsleden op basis van de voorlopige bevinding

Op basis van eerste analyses heeft de rekenkamer de indruk dat de informatieverstrekking over samenwerking niet altijd volledig, juist en actueel is.

Discussievraag

Is de informatie over de samenwerkingsverbanden voldoende om adequaat de raadstaak te kunnen uitoefenen?

Reactie raad

Een deel van u vindt dit voldoende en vindt dat u verder moet kunnen vertrouwen op het college. Het is immers vanuit de actieve informatieplicht de verantwoordelijkheid van het college om de raad goed te informeren (Gemeentewet artikel 169), ook als het mis gaat. Vanuit dit oogpunt is de informatie over samenwerkingsverbanden voldoende om de kaderstellende en controlerende rol van de raad uit te voeren. Andere raadsleden gaven tijdens de discussie aan zelf een vinger aan de pols te willen houden. Hoewel de kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen aanzienlijk verbeterd is ten opzichte van het verleden, wordt het als lastig ervaren om de 60 pagina's tellende paragraaf van het college te doorgronden. Sommige raadsleden benadrukten ook dat de blinde vlek niet helder is: "Je weet niet wat je niet weet". De aanwezige raadsleden geven aan niet overvoerd te willen worden met informatie en dat de informatie wel verbeterd kan worden. Nu is niet altijd helder waarom sommige zaken in de paragraaf verbonden partijen onderbelicht blijven.

3. Sturingsmogelijkheden raad

In dit onderzoek kijken we ook naar de rol van de raad, waarbij de vraag is in hoeverre de raad actief gebruikt maakt van mogelijkheden om samenwerkingsverbanden te sturen.

Dat kan in drie fasen en op drie manieren. De fasen zijn:

- a. de oprichting van een samenwerkingsverband;
- b. het beheer van een bestaand samenwerkingsverband;
- c. de beëindiging van een samenwerkingsverband.

De raad kan in elke fase ook weer 'sturen' op drie verschillende manieren:

1. informatie te verzamelen over de werking van een samenwerkingsverband (door zienswijze te geven of documenten te agenderen);
2. ter verantwoording roepen van collegelid of AB en door vragen te stellen;
3. ingrijpen door het inzetten van een specifiek instrument zoals: besluiten te nemen, moties en amendementen in te dienen, etc.

Afhankelijk van de juridische samenwerkingsvorm heeft de raad bepaalde formele bevoegdheden in de verschillende fasen. Maar ook zonder formele bevoegdheden kan de raad bij het informatie verzamelen, ter verantwoording roepen of ingrijpen in de verschillende fasen actief zijn.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Voorlopige bevindingen bij de oprichtingsfase

Sinds 2014 zijn er drie nieuwe samenwerkingsvormen gestart: 1) Regeling zonder meer decentralisaties sociaal domein (2014), 2) Metropoolregio Amsterdam 2016 en 3) het Participatiebedrijf (2017). Formeel is de raad in deze fase bevoegd om toestemming te geven bij een gemeenschappelijke regeling. Ook mag het college pas beslissen tot oprichting van een deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld om wensen en bedenkingen te uiten. In de praktijk zien we dat de raad actief betrokken is bij de totstandkoming van deze drie nieuwe samenwerkingsvormen.

Bespreking met raadsleden op basis van de voorlopige bevinding

De raad reageert hoofdzakelijk op de informatie die zij ontvangt van het college of de samenwerkingsverbanden. De raad stelt zich reactief op.

Discussievraag

Zou de raad een actievere rol moeten aannemen als het gaat om samenwerkingsverbanden?

Reactie raad

De meeste aanwezige raadsleden herkennen dat zij sturen door te reageren op aangeboden informatie. De raad pakt een actieve rol als het nodig is, maar vaak is er sprake van een 'schijnbesluit' / formaliteit, zoals bij de GGD. De raad is vooral positief en keurt zienswijzen goed, zonder echt goed op de hoogte te zijn van wat de verbonden partijen daadwerkelijk doen. Als er echt iets mis gaat is de kans aanwezig dat de raad achteraf aangeeft niet goed geïnformeerd te zijn.

Aangeven hoe het dan wel moet, is nog niet zo gemakkelijk. Een raadslid merkt op: "De raad zou meer verbonden moeten zijn met de business van de verbonden partijen". De gemeenschappelijke raadsvergaderingen waar sommige verbonden partijen zich presenteren, kunnen daartoe bijdragen. Het wordt als lastig ervaren om als raad te bepalen waar wel of niet op te sturen. Ook zou het kunnen helpen wanneer een ander orgaan de zienswijzen bekijkt, becommentarieert en de raad met advies voedt. Wat het ook lastig maakt om goed te sturen is het feit dat sommige documenten als vertrouwelijk bestempeld worden door het college, terwijl het in omliggende gemeenten openbaar is. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de beloning van de directeur HVC en bij Baanstede. Hierdoor kunnen raadsleden uit verschillende gemeenten niet goed met elkaar overleggen en hun kaderstellende en controlerende taken uitvoeren.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Voorlopige bevindingen bij de beheerfase

Als een samenwerkingsverband eenmaal loopt, is er meestal een langere periode waarin het zaak is de samenwerking te beheren. Daarbij heeft de raad vaak geen formele rol, maar de raad kan wel actief zijn. Dat kan bijvoorbeeld door het agenderen van zienswijzen en andere documenten in de raad. Uit onze analyses komt naar voren dat vooral documenten van gemeenschappelijke regelingen worden geagendeerd. Circa een derde van de documenten die geagendeerd worden betreft een zienswijze op een begroting of jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling.

Verder gaat het ook regelmatig om de wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Er zijn een aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden die nooit door de raad geagendeerd worden zoals: AMPORTS, Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland, Stichting projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied. Ook zijn er sinds kort een aantal keer per jaar regionale raadsledenbijeenkomsten met raadsleden van andere gemeenten uit de regio Zaanstreek-Waterland. Dit kan ook een manier zijn om informatie te verzamelen over een samenwerkingsverband.

Een andere manier om in actie te komen is het stellen van (schriftelijke) vragen. Het komt niet vaak voor dat er schriftelijke vragen gesteld worden aan het college over samenwerkingsverbanden. Sinds 2014 zijn er de volgende schriftelijke vragen gesteld: 2 over de Veiligheidsregio, 1 over de GGD, 1 over Baanstede en 1 over HVC.

Een vorm van echt ingrijpen is het nemen van een raadsbesluit. Op basis van de documenten in RIS constateren we dat de raad vooral besluiten neemt bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden en slechts een enkele keer bij een privaatrechtelijke partij (bijvoorbeeld opheffing Saendelft Commandiet). De meeste besluiten worden genomen doordat er via het college een zienswijze aan de raad wordt voorgelegd. Dit komt het meeste voor bij de GGD, Werkvoorzieningsschap Baanstede, Veiligheidsregio en de Vervoersregio. Moties en amendementen worden zeer beperkt ingediend, en dan vooral bij enkele specifieke gemeenschappelijke regelingen zoals het Werkvoorzieningsschap Baanstede, Veiligheidsregio en de Vervoersregio.



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Bespreking met raadsleden op basis van de voorlopige bevinding

We zien dat steeds vaker nieuwe, diffuse vormen van samenwerking ontstaan. Dat zijn vaak minder zware juridische vormen. Dat heeft als voordeel dat er snel geschakeld kan worden en geëxperimenteerd kan worden met nieuwe vormen. Nadeel kan zijn dat er in wet- en regelgeving niets is geregeld over de informatievoorziening aan de raad.

Discussievraag

Vereisen nieuwe, diffuse vormen van samenwerking een actievere rol van de raad?

Reactie raad

Opgemerkt wordt dat de inspraak bij MRA nog minimaal is. Samenwerken met andere raden verloopt stroef omdat een deel van de gemeenten nog nooit heeft samengewerkt en een ander deel dat al gewend was vanuit de Vervoersregio. Opgemerkt wordt dat het goed zou zijn als de raad al aan de voorkant, bij de oprichting van een samenwerkingsverband afspraken maakt over hoe het geïnformeerd wil worden over de samenwerking.

De aanwezigen zijn verdeeld over de wenselijkheid om met andere raden samen op te trekken bij bepaalde samenwerkingsverbanden. Sommige raadsleden zijn bang dat via deze getrapte vertegenwoordiging het Zaaans belang niet goed meer tot zijn recht zal komen. Sommigen zien wel het voordeel dat kennis gedeeld wordt en de raden samen een stevigere positie kunnen innemen.

Voorlopige bevindingen bij de fase van beëindiging

Een gemeenteraad kan invloed uitoefenen om een samenwerkingsverband te beëindigen. Formeel heeft de raad de bevoegdheid om:

- een lid van een AB bij een gemeenschappelijke (raads)regeling te ontslaan;
- een wethouder te ontslaan

Ook is de instemming van de raad nodig bij een wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Verder kan de raad aandringen op uittreding bij gemeenschappelijke regeling. Sinds januari 2014 heeft het college de samenwerking met vijf verbonden partijen beëindigd, waarvan twee publiekrechtelijke partijen: Werkvoorzieningsschap Baanstede, Stadsregio, GEM Saendelft Beheer, AMPORTS en Stichting Marketing Zaanstreek. De raad is actief betrokken geweest bij de beëindiging van GEM Saendelft beheer en het Werkvoorzieningsschap Baanstede. Bij de overige partijen heeft de raad niet actief gestuurd en is de beëindiging alleen gemeld in de gemeentelijke jaarrekening.