

## **Bijlage 1 Onderzoeksopzet**

### **Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad**

#### **1 Inleiding**

Voor u ligt de onderzoeksopzet van de Rekenkamer Metropool Amsterdam (hierna: de rekenkamer) voor het onderzoek naar grip op samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt. In dit document wordt eerst ingegaan op de aanleiding voor dit onderzoek. Daarna gaan we in op de doelstelling en onderzoeksvragen. Vervolgens wordt beknopt beschreven op welke wijze wij het onderzoek van plan zijn uit te voeren. Tot slot volgt de globale planning van het onderzoek en informatie over de samenstelling van het onderzoeksteam. Op grond van voortschrijdend inzicht kan de onderzoeksopzet nog op onderdelen worden gewijzigd.

#### **2 Aanleiding onderzoek**

*Samenwerkingsverbanden worden steeds belangrijker*

De gemeente Zaanstad werkt op verschillende manieren samen met andere gemeenten. Dat gebeurt via publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen) – zoals Baanstede of het recreatieschap het Twiske -, maar ook via informele vormen – zoals de Metropoolregio Amsterdam -.

Het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden en -vormen is de laatste 10 tot 15 jaar aanzienlijk toegenomen. Dat roept vragen op over:

- De wijze waarop het college en raad grip houden op de verschillende samenwerkingsverbanden;
- De gemeentelijke visie op samenwerking;
- De mate van invloed die de gemeente kan uitoefenen;
- De (financiële) risico's die verbonden zijn aan samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden worden steeds belangrijker en de (financiële) risico's die er mee verbonden zijn steeds groter. Er is door veel gemeentelijke rekenkamers onderzoek uitgevoerd naar de positie van de eigen gemeente in samenwerkingsverbanden. Uit deze onderzoeken blijkt dat er veel vragen leven bij leden van gemeenteraden over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden en over het zicht op de financiële positie ervan. Ook de Rekenkamer Zaanstad heeft in de afgelopen jaren aandacht geschonken aan gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat is gebeurd in het onderzoek naar de Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC), dat in 2014 verscheen. In 2016 publiceerde de rekenkamer een onderzoek naar de informatie-waarde van de jaarstukken *Zicht op de financiële positie*, waarin een hoofdstuk is opgenomen over de wijze waarop in de jaarstukken zicht wordt gegeven op de financiële positie van verbonden partijen. De voornaamste conclusie uit het eerste onderzoek was dat door de vele wijzigingen in afspraken over samenwerking de bestaande werkwijze van de HVC complex en moeilijk te doorgronden was, waardoor de betrokken gemeenten veel meer risico's liepen. Het tweede onderzoek kwam tot de conclusie dat er in de jaarstukken vrij veel

informatie over samenwerkingsverbanden is opgenomen, maar dat deze vaak niet erg actueel is.

#### *Van verkenning naar onderzoek*

De Rekenkamer Zaanstad heeft daarom in het onderzoeksprogramma 2016 aangegeven een verkenning te zullen uitvoeren naar het onderwerp Grip op (gemeentelijke) samenwerkingsverbanden. In deze verkenning is op basis van onderzoeken van andere lokale rekenkamers gekeken naar wat belangrijke voorwaarden zijn voor gemeenten om grip te houden op samenwerkingsverbanden. Daaruit kwamen de volgende belangrijke voorwaarden naar voren:

- 1) een goede beleidsnota voor samenwerkingsverbanden;
- 2) goede informatievoorziening aan de raad;
- 3) sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad;
- 4) periodieke evaluatie. Inmiddels is de verkenning afgerond.

In december 2016 schreven we de raad dat we dit jaar met twee publicaties zouden komen over twee deelonderzoeken: een breed onderzoek naar de manier waarop Zaanstad omgaat met de samenwerkingsverbanden en een onderzoek gericht op één specifiek samenwerkingsverband. Inmiddels hebben we meer informatie verzameld en op basis daarvan besloten om het eerste onderzoek uitgebreider op te zetten met meer aandacht voor de mate waarin college en raad grip houden op de samenwerkingsverbanden. In verband met de andere geprogrammeerde onderzoeken zullen we daarom een onderzoek naar een specifiek samenwerkingsverband niet meer in 2017 uitvoeren.

### **3 Doelstelling en onderzoeksvraag onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is een completer beeld opstellen van alle samenwerkingsverbanden waaraan Zaanstad deelneemt. Daarnaast willen we via dit onderzoek ook zicht krijgen op de manier waarop het college en de raad grip houden op de samenwerkingsverbanden.

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre houden het college en de gemeenteraad grip op de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt?*

Om deze vraag te beantwoorden beschrijven we eerst welke samenwerkingsverbanden er in algemene zin zijn en wat de voor- en nadelen zijn van samenwerking. Vervolgens maken we een complete lijst van de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt en beschrijven we opvallende kenmerken van de samenwerkingsverbanden (qua partners, vorm, aard, financiën en sturingsmomenten raad).

De overige onderzoeksvragen richten zich op cruciale voorwaarden voor grip op samenwerking die afkomstig zijn uit andere rekenkamerrapporten die tijdens de verkenning door ons geanalyseerd zijn. Uit onze verkenning kwam naar voren dat belangrijke voorwaarden voor grip op samenwerkingsverbanden zijn:

- Goed beleidskader dat houvast biedt voor gemeenteraad;
  - Goede informatievoorziening aan de raad
  - Raad die sturingsmogelijkheden benut
  - College die periodiek de samenwerkingsverbanden evalueert en toetst
- Daarom gaan wij in dit onderzoek ook na in hoeverre de gemeente Zaanstad voldoet aan deze voorwaarden.

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag valt daarom uiteen in 7 deelvragen:

1. Welke samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn voor/en nadelen aan samenwerking in algemene zin?
2. Wat zijn opvallende kenmerken van de samenwerkingsverbanden (qua partners, vorm, aard, financiën en sturingsmomenten raad) van Zaanstad?
3. In hoeverre bieden het Zaanse handboek en spelregels voor verbonden partijen voldoende houvast voor de gemeenteraad om grip te kunnen houden op samenwerkingsverbanden?
4. Beschikt de raad volledige, tijdige en juiste informatie over de samenwerkingsverbanden?
5. In hoeverre maakt de gemeenteraad actief gebruik van sturingsmogelijkheden die het heeft?
6. In hoeverre vindt er periodieke evaluatie van de samenwerkingsverbanden plaats?
7. Welke bondige informatie is er te geven over de samenwerkingsverbanden, waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt?

#### **4 Aanpak onderzoek**

Voor de aanpak van het onderzoek in de eerste fase zullen we vooral gebruik maken van literatuurstudie en documentenanalyse via NVivo. Om zicht te krijgen op de manier waarop de raad geïnformeerd wordt en zelf sturing geeft, zullen we bij de griffie de agenda's en verslagen van raadsvergaderingen opvragen en analyseren. Daarnaast zullen we een enkel gesprek voeren met de ambtelijke organisatie.

#### **5 Planning en onderzoeksteam**

Het onderzoek start in februari 2017. De werkzaamheden voor het onderzoek zullen naar verwachting in mei 2017 gereed zijn. Publicatie van het onderzoek wordt voorzien in juni 2017. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Marcella van Doorn (projectleider) en Robin van de Maat.