

Grip op samenwerking

Een onderzoek naar de Zaanse
samenwerkingsverbanden

28 september 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Aanleiding en doel onderzoek	8
1 Aanleiding	8
2 Doel en onderzoeksvragen	9
2.1 Doelstelling van het onderzoek.....	9
2.2 Onderzoeksvragen	9
Conclusies en aanbevelingen	10
3 Hoofdconclusie	10
4 Deelconclusies	12
4.1 Algemene beschrijving van (Zaanse) samenwerkingsvormen	12
4.2 Beleid	13
4.3 Informatievoorziening	14
4.4 Sturingsmogelijkheden	15
5 Aanbevelingen	16
5.1 Faciliterende rol van het college.....	16
5.2 Sturende rol van de gemeenteraad.....	20
6 Reactie college B en W	22
7 Nawoord rekenkamer	23
Gedetailleerde onderzoeksbevindingen	24
8 Algemene beschrijving van samenwerkingsvormen	24
8.1 Waarom samenwerken en wat zijn de voor- en nadelen?	24
8.2 Vormen van samenwerkingsverbanden	26
8.3 Conclusie	32
9 Beschrijving kenmerken Zaanse samenwerkingsverbanden	32
9.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.....	33
9.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.....	37
9.3 Overige samenwerkingsverbanden.....	40
9.4 Risicoprofiel en toezichtsarrangement.....	41
9.5 Conclusie	42
10 Gemeentelijk beleid voor samenwerkingsverbanden	43
10.1 Beoordelingskader en aanpak	44
10.2 Aanwezigheid beleid voor samenwerkingsverbanden.....	45

10.3	Criteria en afwegingskader voor samenwerking	46
10.4	Rol- en taakverdeling.....	46
10.5	Sturingsmogelijkheden gemeenteraad	48
10.6	Informatievoorziening aan de gemeenteraad.....	49
10.7	Evaluatie	49
10.8	Visie op lokale samenwerking	50
10.9	Actueel wettelijk kader	51
10.10	Conclusie	52
11	Informatievoorziening aan raad	54
11.1	Beoordelingskader en aanpak	54
11.2	Informatievoorzieningen vanuit het college	57
11.3	Informatievoorziening vanuit de samenwerkingsverbanden	77
11.4	Conclusie	83
12	Gebruik van sturingsmogelijkheden door de raad.....	85
12.1	Beoordelingskader en aanpak	85
12.2	Oprichting van samenwerkingsverbanden.....	89
12.3	Beheersing van samenwerkingsverbanden.....	99
12.4	Beëindigen van samenwerkingsverbanden.....	111
12.5	Conclusie	117
	Onderzoeksverantwoording	122
13	Colofon	122
14	Werkwijze.....	122
15	Geraadpleegde personen	125
16	Geraadpleegde documenten	126
17	Eindnoten	130

Samenvatting

Gemeenten voeren steeds meer taken in samenwerking met anderen uit. Dit maakt het voor raadsleden lastig om overzicht en grip te houden op de samenwerkingsverbanden. De rekenkamer heeft onderzocht hoe dit in Zaanstad is. Wij concluderen dat het Zaanse college de raad op voldoende wijze ondersteunt en de raad overwegend grip heeft op samenwerkingen. Het kan echter beter. Er wordt nog niet gebruik gemaakt van alle mogelijkheden. Naar aanleiding van deze bevindingen zijn vier aanbevelingen voor het college en drie aanbevelingen voor de raad geformuleerd.

Aanbevelingen voor het college:

1. Informeer de raad op de juiste momenten en stimuleer het debat
2. Vul de ambtelijke monitoring beter in
3. Verbeter de informatie in de paragraaf verbonden partijen zodat de informatie begrijpelijker, juist en actueel is.
4. Actualiseer het gemeentelijk beleid voor samenwerkingsverbanden zodat het voldoet aan de BBV-regels en toekomstbestendig is.

Aanbevelingen voor de raad:

5. Wees proactief en benut de mogelijke sturingsmogelijkheden beter
6. Zoek zelf meer de samenwerking als raad
7. Monitor de kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen

Het college ondersteunt de raad op voldoende wijze

Het college werkt vanuit een redelijk goed beleidskader voor de samenwerkingsverbanden waar Zaanstad een financieel én/of bestuurlijk belang in heeft. In de ambtelijke organisatie is er - in de meeste gevallen - een vaste accounthouder die verantwoordelijk is om de samenwerking monitoren. Ook geeft het college redelijk veel informatie over de samenwerkingsverbanden in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke jaarstukken. Samenwerkingsverbanden worden daarbij ingedeeld op risicoprofiel (laag, midden en hoog), die vervolgens de intensiteit van het toezichtregiem bepaalt. Positief is ook dat het college de raad op informele wijze informeert over regionale samenwerking, bijvoorbeeld via een carré. Tot slot vindt er momenteel voor het eerst een uitgebreide, vierjarige, integrale evaluatie van verbonden partijen plaats.

De raad heeft overwegend grip

Over het algemeen doet de Zaanse raad wat minimaal van een raad kan worden verwacht. De raad geeft jaarlijks zijn zienswijzen bij de begroting (swijzigingen) van de gemeenschappelijke regelingen, het verzamelt informatie, stelt vragen, dient amendementen en moties in en neemt raadsbesluiten over (met name de publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden. Ook is de raad actief betrokken bij de oprichting en deelname aan nieuwe samenwerkingsverbanden. Een

kanttekening is wel dat we zien dat de raad vooral reageert op informatie die het vanuit het college of de samenwerkingsverbanden krijgt voorgelegd.

Niet alle mogelijkheden om de grip te versterken worden volledig benut

Sommige gemeenten zien Zaanstad als een voorloper op het gebied van samenwerkingsverbanden. Het college en raad hebben nog onvoldoende aandacht voor de uitdaging van de toekomst. Wil Zaanstad zijn positie als voorloper behouden dan is het nodig om de grip op samenwerkingen ook toekomstbestendig te maken. Er zijn volop mogelijkheden om dit te doen. De rekenkamer signaleert drie knelpunten die aandacht vragen:

1. *Nieuwe vormen van samenwerking stellen andere eisen aan de rol van het college en de raad*
Voor nieuwe lichtere vormen van samenwerking is er standaard/wettelijk weinig geregeld over informatievoorziening aan de raad. Dat betekent dat het college en de raad zelf actief een keuze moeten maken welke informatie van belang is en gedeeld moet worden. Dit vereist dus een actievere rol van de raad en het college. Ook heeft het gevolgen voor het beleidskader en de informatievoorziening aan de raad.

2. *De structurele informatie in de gemeentelijke jaarstukken biedt nog te weinig praktisch houvast*

Het is lastig om op basis van de paragraaf verbonden partijen in de Zaanse begroting en jaarrekening snel een helder beeld te krijgen van de samenwerkingsverbanden. De huidige paragraaf bevat vooral veel informatie, zonder een algemene toelichting of duiding. Ook laat de kwaliteit van de informatie in de paragraaf verbonden partijen te wensen over: het is vaak niet actueel, niet volledig, en niet juist. Sommige raadsleden zijn niet altijd tevreden over de informatievoorziening vanuit het college. Informatie over (privaatrechtelijke) samenwerkingsverbanden wordt vaak mondeling en in vertrouwen met de raad door het college gedeeld. Dit maakt het lastig om een goed raadsbesluit voor te bereiden. Raadsleden hebben weinig zicht op wat er precies gebeurt bij een samenwerkingsverband en soms hebben zij het gevoel een 'schijnbesluit' te nemen.

3. *De raad is nu vaak alleen reactief en vooral betrokken bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden*

De raad beschikt niet altijd over voldoende kennis om er bovenop te zitten en zich een goed oordeel te vormen zonder extra informatie van het college. Het college geeft zich daarvan niet altijd voldoende rekenschap bij de invulling van de actieve informatieplicht. Zelf is de raad ook niet voldoende actief bij oprichting van samenwerkingsverbanden. Dat is namelijk het moment om eisen te stellen aan de informatievoorziening vanuit het college en de samenwerkingsverbanden. Sowieso is de huidige raad minder betrokken bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden dan bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Tot slot kan de betrokkenheid van de Zaanse raad bij het beëindigen van samenwerkingsverbanden beter.

Bestuurlijke reactie en nawoord

In de reactie op dit rapport geeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad aan alle aanbevelingen over te nemen. De rekenkamer vindt dit uiteraard positief, maar geeft de raad mee om aan het college meer duidelijkheid te vragen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen en binnen welk tijdsbestek zij worden uitgevoerd.

Aanleiding en doel onderzoek

1 Aanleiding

De gemeente Zaanstad werkt op verschillende manieren samen met andere gemeenten. Dat gebeurt via publiekrechtelijke of privaatrechtelijke verbonden partijen (zoals Baanstede of de Huisvuilcentrale Alkmaar), maar ook via informele vormen zoals de Metropoolregio Amsterdam. Het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden en -vormen is de laatste 10 tot 15 jaar aanzienlijk toegenomen. De omvang van de financiële betrokkenheid van gemeenten bij samenwerkingsverbanden op het totaal van de begroting neemt toe. Gaven gemeenten in 2005 nog 'maar' 6% van hun begroting uit aan samenwerkingsverbanden, in 2012 besteedden gemeenten 17,4% van hun begroting via samenwerkingsverbanden.¹

Deze ontwikkeling 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 informatiewaarde 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.

De Rekenkamer Zaanstad is in november 2016 gestart met een verkenning naar grip op samenwerkingsverbanden. Op basis van andere rekenkamerrapporten zijn de voorwaarden voor

grip op samenwerking geïnventariseerd. In januari 2017 is besloten de verkenning om te zetten naar een onderzoek en specifiek te kijken naar in hoeverre het college en de gemeenteraad grip hebben op de Zaanse samenwerkingsverbanden.

2 Doel en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de vraag in hoeverre de gemeente Zaanstad voldoet aan de belangrijkste voorwaarden om grip te houden op samenwerkingsverbanden. Uit onze verkenning kwam naar voren dat belangrijke voorwaarden voor grip op samenwerkingsverbanden zijn:

- Een goed beleidskader dat houvast biedt voor gemeenteraad;
- Tijdige, actuele en complete informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- Een gemeenteraad die sturingsmogelijkheden benut;
- Een college dat periodiek de samenwerkingsverbanden evalueert en toetst.

Daarom gaan wij in dit onderzoek na in hoeverre de gemeente Zaanstad voldoet aan deze voorwaarden. Ook benutten we het onderzoek om in beeld te brengen aan welke samenwerkingsverbanden Zaanstad deelneemt.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek is:

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

In deze vraag gaat het bij de rol van het college om de manier waarop het college de raad ondersteunt om grip te houden op samenwerkingsverbanden.

Om de centrale vraag te beantwoorden, is een aantal deelvragen opgesteld:

1. Welke samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn voor-/en nadelen van samenwerking in algemene zin?
2. Wat zijn opvallende kenmerken van de samenwerkingsverbanden (qua partners, vorm, aard, financiën) waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt?
3. In hoeverre bieden het Zaanse handboek en spelregels voor verbonden partijen voldoende houvast voor de gemeenteraad om grip te houden op samenwerkingsverbanden?
4. Ontvangt de raad volledige, tijdige en juiste informatie van het college en de samenwerkingsverbanden?
5. In hoeverre maakt de gemeenteraad actief gebruik van sturingsmogelijkheden die het heeft?

Conclusies en aanbevelingen

3 Hoofdconclusie

Gemeenteraadsleden hebben bij samenwerkingsverbanden vaak het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen regelmatig het overzicht van wat er bij samenwerkingsverbanden in de regio gebeurt. Daarom hebben wij onderzocht in hoeverre het college in Zaanstad de raad ondersteunt met een goed beleidskader en tijdige, begrijpelijke en juiste informatie over samenwerkingsverbanden. Om vervolgens te kijken in hoeverre de Zaanse gemeenteraad grip heeft en gebruik maakt van de sturingsmogelijkheden die het heeft.

Wij concluderen dat de raad overwegend grip heeft op de samenwerkingsverbanden. Het college ondersteunt de raad daarbij. Echter er zijn nog genoeg mogelijkheden om de huidige werkwijze voor grip op samenwerkingsverbanden te versterken.

Het college ondersteunt de raad op voldoende wijze

Het college werkt vanuit een redelijk goed beleidskader voor een groot deel van de samenwerkingsverbanden, namelijk de verbonden partijen waar de gemeente een financieel en/of bestuurlijk belang heeft. De meeste verbonden partijen hebben een vaste ambtelijk accounthouder die namens het college verantwoordelijk is om de samenwerking te monitoren. Ook geeft het college in de gemeentelijke jaarstukken via de paragraaf verbonden partijen redelijk veel informatie over de verbonden partijen. Daarbij deelt het college de verbonden partijen in op risicoprofiel (laag, midden en hoog). Positief is ook dat het college de raad op informele wijze informeert over regionale samenwerking, bijvoorbeeld via een carré. Tot slot vindt er momenteel voor het eerst een uitgebreide, vierjarige, integrale evaluatie van verbonden partijen plaats.

De raad heeft overwegend grip

Over het algemeen doet de raad wat het minimaal volgens de wet moet doen. Op een enkele uitzondering na stelt de raad jaarlijks zienswijzen vast bij de begroting (swijzigingen) van de gemeenschappelijke regelingen. Op die manier voldoet de raad aan de wettelijke verplichting vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). We zien dat de Zaanse raad vooral reageert op informatie die het krijgt voorgelegd van het college of de (vooral publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden. Het verzamelt informatie, het stelt vragen, dient amendementen en moties in en neemt raadsbesluiten over met name de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De raad is ook actief betrokken bij de oprichting en deelname aan nieuwe samenwerkingsverbanden.

Toch worden niet alle mogelijkheden om de grip te versterken volledig benut

Ondanks dat de raad overwegend grip heeft en daarbij voldoende ondersteund wordt door het college, zijn er nog volop mogelijkheden om de grip op de samenwerkingsverbanden in de praktijk te versterken. Door sommige andere gemeenten wordt Zaanstad als een voorloper gezien op het gebied van samenwerkingsverbanden. Om deze positie te behouden is het nodig om de grip ook toekomstbestendig te maken. Het Zaanse college en raad hebben nog onvoldoende aandacht voor de uitdaging van de toekomst (waarin samenwerkingsverbanden een belangrijke rol zullen spelen in het lokaal bestuur) en voor wat die uitdaging betekent voor de informatievoorziening.

Knelpunten die gesignaleerd worden, zijn:

- Nieuwe vormen van samenwerking stellen andere eisen aan de rol van het college en de raad
- De structurele informatie in de gemeentelijke jaarstukken biedt nog te weinig praktisch houvast
- De raad is nu vaak alleen reactief en vooral betrokken bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

Nieuwe vormen van samenwerking stellen andere eisen aan de rol van het college en de raad

Voor nieuwe lichtere vormen van samenwerking is er standaard/wettelijk weinig geregeld over informatievoorziening aan de raad. Dat betekent dat het college en de raad zelf actief een keuze moeten maken welke informatie van belang is en gedeeld moet worden. Dit vereist dus een actievere rol van de raad en het college. Ook heeft het gevolgen voor het beleidskader en de informatievoorziening aan de raad.

De structurele informatie in de gemeentelijke jaarstukken biedt nog te weinig praktisch houvast

Het is lastig om op basis van de paragraaf verbonden partijen in de Zaanse begroting en jaarrekening snel een helder beeld te krijgen van de samenwerkingsverbanden. De huidige paragraaf bevat vooral veel informatie, zonder een algemene toelichting of duiding. Ook laat de kwaliteit van de informatie in de paragraaf verbonden partijen te wensen over: het is vaak niet actueel, niet volledig, en niet juist. Sommige raadsleden zijn niet altijd tevreden over de informatievoorziening vanuit het college. Informatie over (privaatrechtelijke) samenwerkingsverbanden wordt vaak mondeling en in vertrouwen met de raad door het college gedeeld. Dit maakt het lastig om een goed raadsbesluit voor te bereiden. Raadsleden hebben weinig zicht op wat er precies gebeurt bij een samenwerkingsverband en soms hebben zij het gevoel een 'schijnbesluit' te nemen.

De raad is nu vaak alleen reactief en vooral betrokken bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

De raad beschikt niet altijd over voldoende kennis om er bovenop te zitten en zich een goed oordeel te vormen zonder extra informatie van het college. Het college geeft zich daarvan niet altijd voldoende rekenschap bij de invulling van de actieve informatieplicht. Zelf is de raad ook niet voldoende actief bij oprichting van samenwerkingsverbanden. Dat is namelijk het moment om eisen te stellen aan de informatievoorziening vanuit het college en de samenwerkingsverbanden. Sowieso is de huidige raad minder betrokken bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden dan

bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Tot slot kan de betrokkenheid van de Zaanse raad bij het beëindigen van samenwerkingsverbanden beter.

4 Deelconclusies

Hierna geven we uitgebreider antwoord op de deelvragen van dit onderzoek. We bespreken de opvallende kenmerken van de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt. Daarna gaan we in op de vraag in hoeverre het Zaanse handboek en spelregels voor verbonden partijen voldoende houvast biedt om grip te houden op samenwerkingsverbanden. Ook bekijken we of de raad volledige, tijdige en juiste informatie van het college en de samenwerkingsverbanden ontvangt. Tot slot beoordelen we in hoeverre de gemeenteraad actief gebruik maakt van sturingsmogelijkheden die het heeft.

4.1 Algemene beschrijving van (Zaanse) samenwerkingsvormen

Samenwerking is onontkoombaar. Steeds meer werken gemeenten regionaal samen, al dan niet omdat het verplicht is. Voor de gemeenteraad kan het lastig zijn om grip te houden op de samenwerkingsverbanden omdat ze verder van de gemeente afstaan. Daar komt bij dat de formele bevoegdheden van het college en de raad ook nog eens variëren afhankelijk van de juridische vorm van de samenwerking. Wanneer de gemeente voor het uitvoeren van een publieke taak de samenwerking zoekt via een rechtspersoon, kan onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke samenwerking en privaatrechtelijke samenwerking. De raad heeft meer bevoegdheden bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen, terwijl het zwaartepunt van de gemeentelijke rol bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen meer bij het college ligt.

Afhankelijk van de gekozen definitie telt de gemeente Zaanstad medio 2017 circa 22 samenwerkingsverbanden (zie figuur 9.1). Het gaat hier om organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft, of uitsluitend een bestuurlijk belang. Van alle verbonden partijen zijn de publiekrechtelijke verbonden partijen het meest vertegenwoordigd (Zaanstad rekent 13 partijen tot deze categorie). Bij de overige verbonden partijen is er sprake van een privaatrechtelijke verbonden partij. In 2016 werd van de totale lasten van Zaanstad 7,9% besteed aan deze samenwerkingsverbanden. Daarnaast heeft Zaanstad nog 3 relevante overige samenwerkingsverbanden die officieel geen verbonden partij zijn, maar enkel geformaliseerd zijn aan de hand van een (bestuurlijk) convenant en een collegelid als opdrachtgever, toezichthouder of in een andere hoedanigheid rechtstreeks vertegenwoordigd is.

Grote verscheidenheid in samenwerkingsvormen en financieel/bestuurlijk belang

Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen is een openbaar lichaam de meest voorkomende Zaanse samenwerkingsvorm. Meestal betreft het samenwerkingen op het gebied van uitvoeringstaken. Er is veel samenwerking in de regio Zaanstreek-Waterland. De gemeente heeft het hoogste financiële belang in de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, gevolgd door de GGD

Zaanstreek-Waterland, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Werkvoorzieningsschap Baanstede. Bij Werkvoorzieningsschap Baanstede, GGD Zaanstreek-Waterland en Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer heeft Zaanstad een relatief lage stemverhouding ten opzichte van de procentuele financiële bijdrage. Dit hoeft niet meteen problematisch te zijn. In het Algemeen Bestuur van de GGD bijvoorbeeld wordt nooit gestemd over onderwerpen en zien de deelnemende gemeenten het belang in van besluiten nemen in overeenstemming met elkaar.

Wat betreft de privaatrechtelijk verbonden partijen zien we hele uiteenlopende vormen van samenwerkingen, variërend van een vereniging, NV, BV of een stichting. Het financieel belang van Zaanstad in privaatrechtelijke verbonden partijen is het hoogst bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied en bij de NV Huisvuilcentrale HVC. Het financieel belang van deze deelnemingen is hoger dan bij de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Risicoprofielen van samenwerkingsverbanden statisch

De verbonden partijen van Zaanstad zijn in 2014 met behulp van het zogenaamde risicokompas verdeeld in risicoprofielen. Daarmee loopt Zaanstad voor op veel andere gemeenten. Het bepalen van de risicoprofielen heeft in 2014 voor het laatst plaatsgevonden. De afgelopen vier jaar is het risicoprofiel van geen enkele verbonden partij gewijzigd. Terwijl er wel sprake was van nieuwe ontwikkelingen. Ook bij nieuwe ontwikkelingen is het niet altijd nodig om de profielen bij te stellen. Soms kan dit echter niet worden vastgesteld omdat er ambtelijk geen tussenevaluatie plaatsvond. Voor de overige samenwerkingsvormen (die officieel geen verbonden partij zijn) bestaan deze risicoprofielen niet.

4.2 Beleid

Lang niet elke gemeente stelt algemeen beleid vast voor verbonden partijen. Bij de gemeenten waar hier wel sprake van is, biedt het beleidskader vaak onvoldoende houvast voor de gemeenteraad om grip te kunnen houden op samenwerkingsverbanden, wordt het beleidskader in de praktijk niet gebruikt of zijn raadsleden er onvoldoende mee bekend. Toch zijn duidelijke afspraken in een beleidskader van belang om in een later stadium grip te kunnen houden op een samenwerkingsverband. Als er bijvoorbeeld onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de concrete doelen, prestaties en financiën van de verbonden partijen, dan is de kans groot dat de raad onvoldoende handvatten heeft om de verbonden partijen te sturen en te controleren.

Zaans beleidskader geeft een goede basis, maar kan op onderdelen worden verbeterd

Het Zaanse beleidskader voor verbonden partijen bevat relevante informatie voor de raad om grip te kunnen houden op samenwerkingsverbanden. Zo worden de verschillende samenwerkingsvormen beschreven, bevat het heldere criteria waarmee een keuze kan worden gemaakt en worden er voorkeuren uitgesproken voor bepaalde vormen. Verder worden de rol- en taakverdeling van het college, de raad en de ambtelijke organisatie en het tegengaan van dubbele-

pettenproblematiek helder beschreven en is het handboek helder over de periodieke evaluaties en de jaarlijkse toezichtsarrangementen. Er is echter ook relevante informatie die ontbreekt of slechts gedeeltelijk aan de orde komt in het beleidskader: er is geen informatie over de informele sturingsmogelijkheden van de raad en de actieve informatieplicht van het college. Het wettelijk kader is niet helemaal meer up-to-date. Tot slot ontbreekt een visie op de gewenste samenwerking, waardoor onder andere niet duidelijk is met welke gemeenten Zaanstad bij voorkeur samenwerkt.

4.3 Informatievoorziening

Voor het houden van grip op samenwerkingsverbanden is de informatie die de gemeenteraad hierover ontvangt cruciaal. De raad kan informatie putten uit de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening of door (on)gevraagd aanvullende informatie vanuit het college te ontvangen. Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden zelf informatie verstrekken aan de raad. Denk hier aan de wettelijke verplichting van gemeenschappelijke regelingen om hun begroting voor een zienswijze voor te leggen aan de raad of aanvullende informatie die een samenwerkingsverband uit zichzelf aanbiedt. Op basis van al deze informatie krijgt de raad inzicht in de risico's en kan zij een afweging maken. Maar om te kunnen sturen, is het van belang dat de informatie die de raad van het college of de samenwerkingsverbanden ontvangt volledig, tijdig, juist en begrijpelijk is.

De paragraaf verbonden partijen bevat veel extra aanvullende informatie

De Zaanse raadsleden ontvangen met de verplichte paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening veel relevante informatie. Positief is dat de paragraaf verbonden partijen naast de wettelijk verplichte informatie ook veel aanvullende informatie bevat, zoals landelijke ontwikkelingen met betrekking tot verbonden partijen en een uitgebreide risico-analyse voor de verbonden partijen die in het hoge en het middelhoge risicoprofiel vallen. Daarnaast wordt de rechtsvorm van de verbonden partij beschreven, het Zaanse lid in het Algemeen Bestuur en/of Dagelijks Bestuur, en het programma waarin de verbonden partij valt. Ook is er sinds kort voor elke gemeenschappelijke regeling de link naar de website van de regeling toegevoegd.

Toch kan de kwaliteit van de informatie in de paragraaf verbonden partijen beter

Het is lastig om op basis van de paragraaf verbonden partijen snel een helder beeld te krijgen van samenwerkingsverbanden. De (digitale) paragraaf lijkt op eerste gezicht overzichtelijk, maar bevat geen samenvattende toelichting en weinig duiding van de verschillende soorten samenwerkingsverbanden. Dit laatste maakt het voor de raad niet eenvoudig om te weten wat zijn rol is, welke risico's er en sturingsmogelijkheden er zijn. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de informatie die de raad over samenwerking ontvangt niet altijd volledig, juist en actueel is. Met name het financiële belang dat de gemeente heeft in het samenwerkingsverband wordt niet altijd juist weergegeven. Ook is de door het college aangeleverde informatie onvoldoende toegespitst op mogelijke risico's van het samenwerkingsverband. Door gebrek aan overzicht, slordigheden en het

geregeld ontbreken van actuele informatie is het voor de raad moeilijk om haar raadstaak adequaat uit te kunnen oefenen.

De privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden blijven onderbelicht

We zijn ook nagegaan of het college de raad, naast de paragraaf verbonden partijen ook op een andere wijze informeert. Als het college de raad extra informeert, heeft dat vooral betrekking op risicovolle, publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals Werkvoorzieningschap Baanstede en de Vervoerregio. De raad wordt op diverse momenten wel geïnformeerd over privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, maar bijna altijd alleen informeel. Deze informatie wordt niet vastgelegd. Ook binnen de ambtelijke organisatie lijkt het besef dat er risico's zijn die met de raad gedeeld zouden kunnen worden bij sommige gemeentelijke accounthouders van privaatrechtelijke verbonden partijen beperkt. Dat constateren wij op basis van de gesprekken die wij met de accounthouders van vijf verbonden partijen hebben gevoerd. Over het algemeen wordt vrij formeel gedacht dat de raad niet gaat over een privaatrechtelijk samenwerkingsverband. Ten onrechte. Rollen en taakverdeling zijn anders bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Maar ook zo'n samenwerking wordt geacht om een publiek belang te dienen en daar gaat de gemeenteraad wel degelijk over.

Informatievoorziening vanuit samenwerkingsverbanden varieert

De raad kan ook rechtstreeks informatie ontvangen van de samenwerkingspartners. De raad moet bijvoorbeeld de mogelijkheid krijgen om zijn zienswijze te geven op de begroting van de gemeenschappelijke regelingen. Ook ontvangt zij van de gemeenschappelijke regelingen de algemene en financiële kaders van het komende jaar en de jaarrekening van het voorgaande jaar. We zien dat de raad van de gemeenschappelijke regelingen met een hoog risicoprofiel zijn zienswijze niet alleen op de begroting, maar ook op verschillende belangrijke beleidsstukken kan geven. Dit laatste is echter niet verplicht. Ook zijn de samenwerkingsverbanden niet verplicht om aanvullende informatie te verstrekken aan de raad. In de praktijk gebeurt dat dan ook zeer wisselend en over het algemeen beperkt.

4.4 Sturingsmogelijkheden

Ook al zou de gemeenteraad adequate informatie ontvangen, dan wil dat nog niet zeggen dat zij daadwerkelijk grip heeft op de samenwerkingsverbanden. De vraag is ook of de raad gebruik maakt van deze informatie en de sturingsmogelijkheden weet te benutten. De raad kan zich ten aanzien van de samenwerking reactief, statisch, afhankelijk en afwachtend opstellen. Andersom kan zij juist actief zijn, continu de verbinding met andere gemeenteraden opzoeken, en zich inzetten om spelregels over informatievoorziening en verantwoording af te spreken. Op deze wijze kan een raad op verschillende manieren actiegericht zijn, lopend van reactief tot (pro)actief.

De Zaanse raad is voornamelijk reactief

Het gebruik van de sturingsmogelijkheden door de raad is uiteraard afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die de raad van het college ontvangt. Maar de Zaanse raad stelt zich ook wel erg afhankelijk op. De raad neemt bij wijze van spreken relatief vaak plaats op de achterbank van de auto en wacht daar op wat komen gaat. De raad reageert hoofdzakelijk op rapportages en formele momenten. Dat betekent dat de raad in de praktijk vooral stuurt bij gemeenschappelijke regelingen waarbij er formele wettelijke eisen gelden om de raad op een aantal momenten te informeren. Op die momenten stuurt de raad wel degelijk door (extra) informatie te verzamelen, (mondelinge) vragen te stellen of in te grijpen door moties of amendementen in te dienen of een samenwerking zo mogelijk te wijzigen.

De oprichtingsfase wordt nog onvoldoende benut om goede afspraken te maken

Voor een raad die zich vrij formeel opstelt en vele andere prioriteiten heeft, is de oprichtingsfase cruciaal om goede sturingsmogelijkheden te creëren. Door bij de oprichting van een samenwerkingsverband goede afspraken te maken kan de raad in een later stadium informatie ontvangen waarop kan worden gereageerd. Wij constateren dat bij geen van de drie samenwerkingsverbanden die in de onderzoeksperiode opgericht zijn (of waar een voornemen bestaat deze op te richten) afspraken zijn gemaakt over de informatie die de raad wil ontvangen.

5 Aanbevelingen

Het college en de raad hebben verschillende rollen. Globaal gesproken is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van taken, terwijl de raad stuurt en controleert. Bij samenwerkingsverbanden moet het college gemeentelijk beleid opstellen en de gemeente vertegenwoordigen bij het besturen van de samenwerkingsverbanden. In dit onderzoek hebben we willen onderstrepen dat het college daarbij ook de taak heeft om de raad op de juiste momenten te informeren en de raad als het ware te faciliteren bij het houden van grip op de samenwerkingsverbanden. Bij onze aanbevelingen maken we onderscheid tussen aanbevelingen voor de faciliterende rol van het college en aanbevelingen voor de sturende en controlerende rol van de raad.

5.1 Faciliterende rol van het college

De rol die het college heeft bij het in positie brengen van de gemeenteraad is van belang omdat de effectiviteit van de regionale samenwerking toeneemt naarmate er een groter onderling vertrouwen is tussen raden en colleges. Daarom dient het actief betrekken van raden consequent, betrouwbaar en transparant te gebeuren. Het is aan het college om raadsleden in positie te brengen om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen: politiek-bestuurlijke keuzes te maken, door middel van bijvoorbeeld varianten van samenwerking en/of maatwerkopties, tussentijds bij (voorzien) overschrijdingen bijsturingsmogelijkheden aan te bieden en achteraf verantwoording

af te leggen over de behaalde prestaties en inzet van middelen. Op die manier kan de raad de focus verschuiven van 'schijnbesluiten' naar daadwerkelijk grip hebben op samenwerkingsverbanden.

5.1.1 Aanbeveling 1: Informeer de raad op de juiste momenten en stimuleer het debat

Een raad is vaak reactief. Ze reageert op informatie die op bepaalde momenten wordt aangeboden. Dat is zeker het geval bij samenwerkingsverbanden waarvan de processen op relatief grote afstand van de raad vorm krijgen. Het is de taak van het college om de belangrijke momenten te markeren en aan te geven waarover de raad discussie kan voeren. Dit kan op verschillende manieren, onder andere door:

- bij oprichting van samenwerkingsverbanden erop toe te zien dat er met de raad afspraken worden gemaakt over de manier waarop de raad geïnformeerd wordt over het samenwerkingsverband.
- de raad actiever te informeren bij het beëindigen van samenwerkingsverbanden.
- actiever de resultaten van (tussen)evaluaties met de raad te delen en de raad over belangrijke gebeurtenissen schriftelijk te informeren.

Het is aan de raad om deze momenten ook te benutten en het college aan te spreken als zij geen adequate informatie ontvangt op een cruciaal moment. Het kan dus gaan om vaste momenten zoals de start, heroverweging/evaluatie en beëindiging van de samenwerking. De oprichtingsfase van een samenwerkingsverband is cruciaal. Zeker omdat de gemeente vaker kiest voor een samenwerkingsvorm waar standaard weinig geregeld is over de informatievoorziening aan de raad. Voorbeelden hiervan zijn de Metropoolregio Amsterdam en de 'regeling zonder meer' Regionale Samenwerking decentralisaties sociaal domein. Daarnaast zijn er ook tussentijdse momenten waarop het college vanuit de actieve informatieplicht de raad moet informeren zodat de raad zijn oordeel kan vormen. Dit vereist zowel een andere houding van het college als van de ambtelijke organisatie: van formeel naar een houding waarin verbinding maken en leren centraal staan en er geen schroom is om een debat met de raad uit te lokken.

De informatie kan ook beter. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden ontvangt de raad te weinig informatie en bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden komt het voor dat er niet tijdig een correcte begroting aan de raad wordt aangeboden, waardoor de raad geen zienswijze kan afgeven. Veel informatie wordt mondeling en in vertrouwen gedeeld. In het sinds kort bestaande 'regio carré' bijvoorbeeld worden raadsleden informeel bijgepraat door de wethouder of een ambtenaar over samenwerking in de regio. Informele communicatie speelt een hele belangrijke rol bij het betrekken van mensen en het creëren van draagvlak. Het mag echter niet het enige informatiekanaal zijn van het college. Het college moet zich in ieder geval realiseren dat als er in een informeel carré een belangrijk knelpunt over een samenwerkingsverband wordt gedeeld, dit niet altijd wil zeggen dat het college voldaan heeft aan zijn actieve informatieplicht. De raad krijgt tot nu toe geen integrale, overkoepelende evaluaties over samenwerkingsverbanden. Er staan in de paragraaf verbonden partijen wel ambtelijke tussenevaluaties. Maar die zijn zeker niet uitputtend.

Het college is wel voornemens om de uitkomsten van de integrale, vierjarige evaluatie en de evaluatie van gemeenschappelijke regelingen later in 2017 met de raad te delen.

5.1.2 Aanbeveling 2: Vul de ambtelijke monitoring beter in

Teneinde de raad van dienst te zijn, is het van groot belang dat de ambtelijke organisatie in Zaanstad de samenwerkingsverbanden op goede wijze monitort. Op papier hebben alle verbonden partijen een ambtelijk accounthouder die de verbonden partij monitort. De intensiteit hangt af van het risicoprofiel. Dat is begrijpelijk. Maar we zien dat nu in de praktijk het ambtelijk accounthouderschap voor de verbonden partijen met een laag of middelhoog risicoprofiel een te beperkte invulling krijgt. Voor alle verbonden partijen moet (onafhankelijk van het risicoprofiel) volgens het huidige gemeentelijke handboek minimaal eens per jaar een tussenevaluatie plaatsvinden. Tijdens de tussenevaluatie moet de gemeentelijke accounthouder (bijgestaan door de juridisch en financieel controller) kijken hoe effectief het toezichtarrangement is geweest. Bij de verbonden partijen met een laag of middelhoog risicoprofiel vinden de jaarlijkse tussenevaluaties soms helemaal niet plaats. Hierdoor is de informatie in de jaarstukken van de gemeente over de verbonden partijen niet altijd actueel en is ook onduidelijk wat de actuele risico's zijn. Dat is zorgelijk omdat een samenwerkingsverband met een middelhoog of laag risicoprofiel in de loop van de tijd toch te maken kan krijgen met ontwikkelingen die leiden tot een hoger risico.

Het twee keer per jaar aanleveren van informatie over samenwerkingsverbanden voor de P&C-cyclus is tot een rituele dans geworden. Accounthouders zouden zich ook veel meer verantwoordelijk moeten voelen om de raad daarnaast tussentijds over samenwerkingsverbanden te informeren. Dat is natuurlijk niet zo zeer onwil, maar een kwestie van prioriteiten en beschikbare tijd. Indien het college en de raad grip op samenwerkingsverbanden belangrijk vinden, moeten ambtenaren ook de tijd hebben om het accounthouderschap beter in te kunnen vullen. Een actievere invulling kan worden verkregen door uitbreiding van de ambtelijke toezichtscyclus tot alle samenwerkingsverbanden, het creëren van helderheid binnen de ambtelijke organisatie over wie de regie voert bij het monitoren van samenwerkingsverbanden (businesscontrol of de accounthouder) en het streven naar een ambtelijke organisatie voor wie de noodzaak om de raad te betrekken bij samenwerkingsverbanden vanzelfsprekend is.^a

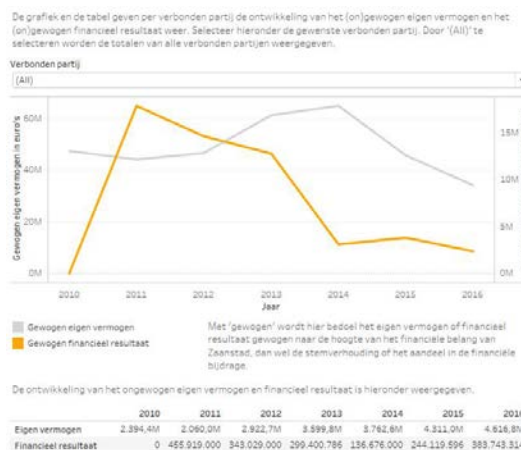
5.1.3 Aanbeveling 3: Verbeter de informatie in de paragraaf verbonden partijen zodat de informatie begrijpelijker, juist en actueel is.

De structurele informatie over verbonden partijen van het college aan de raad lijkt op het eerst gezicht toereikend. Een nadere blik leert echter dat het heel lastig is om in de grote brij van

^a De Raad voor het Openbaar Bestuur zegt daarover: *De taakuitoefening van samenwerkingsverbanden maakt hen actoren in de horizontale maatschappij. Wie daarin goed wil functioneren, moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving. Niet omdat wet of voorschrift daarom vraagt, maar omdat de maatschappelijke positie van samenwerkingsverbanden dat eist. Dat houdt in dat samenwerkingsverbanden betrouwbaar en responsief zijn tegenover hun opdrachtgevers, het openbaar bestuur. En tegenover het publiek.* Zie ook: ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p. 39.

informatie snel een goed en actueel beeld van de samenwerkingsverbanden te krijgen. Dat kan beter. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld:

- Neem overige samenwerkingsverbanden op die relevant zijn, zoals de MRA. De commissie BBV beveelt aan dat naast de verplichte categorieën (gemeenschappelijke regelingen/vennootschappen en coöperaties/stichtingen en verenigingen/overige verbonden partijen) een extra categorie ‘organisaties met een bestuurlijk belang en een maatschappelijk of algemeen belang’ op te nemen.²
- Help de raad door in de paragraaf verbonden partijen meer duiding of een algemene toelichting te geven: het verhaal achter de cijfers. Geef ook aan welke informatie de raad minimaal behoort te ontvangen en wat de bevoegdheden van de raad zijn. Een heldere afbakening van samenwerkingsverbanden die relevant zijn, blijft arbitrair. Daarom is een algemene toelichting of duiding bij de paragraaf verbonden partijen van belang. Bovendien vallen nieuwe samenwerkingsvormen steeds vaker net buiten de formele definitie van ‘verbonden partijen’, waardoor het college ook geen informatie opneemt in de paragraaf verbonden partijen. In het licht van de nieuwe ontwikkeling van steeds meer lichtere vormen van samenwerking, kan het college niet volstaan met een dergelijke formele reactie omdat de raad dan steeds meer op een informatieve achterstand wordt gezet.
- Verbeter ook de informatie van elk samenwerkingsverband in de paragraaf verbonden partijen door actuele cijfers en informatie weer te geven, open transparant te zijn over het financieel belang, de beoogde effecten en de verwachte ontwikkelingen. Overweeg eventueel het eigen vermogen en financieel resultaat gewogen weer te geven. Een voorbeeld van hoe dat er uit zou kunnen zien, kunt u hieronder in figuur 5.1 vinden.



5.1.4 Aanbeveling 4: Actualiseer het gemeentelijk beleid voor samenwerkingsverbanden zodat het voldoet aan de BBV-regels en toekomstbestendig is.

Het Zaanse beleidskader (het handboek en de spelregels voor verbonden partijen) bevat veel nuttige informatie om grip te kunnen houden op samenwerkingsverbanden. Het is echter wel enigszins gedateerd. Tegenwoordig zijn er verschillende vormen van relevante samenwerkingen. Er ontstaan daardoor situaties waarin er geen formele verplichting is om te informeren, terwijl het verstrekken van informatie aan de raad wel zinnig is. Dat vraagt om nieuwe eigen spelregels. Een nieuw beleidskader leent zich ook goed voor het opnemen van een visie op samenwerking. In de visie kan aandacht worden besteed aan de redenen om samen te werken en aan de vormgeving van de samenwerking. Daarbij zijn de democratische legitimiteit en de betrokkenheid van de raad belangrijke aandachtspunten.

Voorbeelden voor het actualiseren van het beleidskader:

- Definieer duidelijk over welke samenwerkingsverbanden het beleidskader gaat en breng een ordening aan de vele samenwerkingsverbanden aan (conform de BBV-regels). Eerder pleitten we voor het aanbrengen van orde bij samenwerkingsverbanden.^b Nu er een steeds grotere variatie aan samenwerkingsvormen ontstaat en de BBV daar ook meer ruimte voor laat, vraagt dat om meer duiding en ordening vanuit het college. Licht toe op welke manier de samenwerkingsverbanden aan de gemeente gelieerd zijn, hoe zij zich verhouden tot andere samenwerkingsverbanden (e.g. beheersmaatschappijen en de onderliggende deelnemingen) en wat de rol van de raad is.
- Ga in op de actieve informatieplicht van het college. Het gaat er niet om dit helemaal dicht te timmeren in een visie. Wel is het van belang de actieve informatieplicht en informele & formele rechten expliciet te benoemen in de visie.
- Voeg een visie toe op samenwerking: met wie wil het college samenwerken, met welke rol en in welke vorm? Stel desnoods een commissie in die daar verder over nadenkt, bijvoorbeeld op gebied van 3D's, waar sprake is van meer structurele samenwerking tussen gemeenten.
- Actualiseer het wettelijk overzicht in het beleidskader. Inmiddels zijn zowel de BBV als de Wgr vernieuwd.
- Zorg dat de toezichtscyclus overeenkomt met de praktijk: als een tussenevaluatie niet wordt uitgevoerd en niet wenselijk is, pas dan het beleid voor toezicht op samenwerkingsverbanden hierop aan.

5.2 Sturende rol van de gemeenteraad

Een gemeenteraad is voor een groot deel afhankelijk van de informatie die hij krijgt over samenwerkingsverbanden. Daarnaast heeft de raad als volksvertegenwoordigend orgaan ook een eigen verantwoordelijkheid om informatie te verzamelen, vragen te stellen en in te grijpen bij samenwerkingsverbanden. Die rol kan de Zaanse raad nog actiever invullen.

5.2.1 Aanbeveling 5: Wees proactief en benut de mogelijke sturingsmogelijkheden beter

Er zijn een aantal simpele manieren om als raad meer sturing te geven aan samenwerkingsverbanden. Het 'laaghangend fruit' kan bestaan uit:

- het maken van afspraken over de informatievoorziening bij de oprichting van samenwerkingsverbanden. Dit is belangrijk omdat er bij een aantal nieuwe vormen (zoals regelingen zonder meer en MRA) steeds minder vaak iets geregeld is over de informatievoorziening. Volgens het handboek van de gemeente moeten er ook afspraken gemaakt worden bij oprichting hierover. In de praktijk is dat niet gebeurd bij de drie samenwerkingsverbanden die tussen 2014-2017 zijn opgericht.

^b Zie ons onderzoek naar de verbonden partij Huisvuilcentrale (HVC) waarbij de rekenkamer kritiek had op de verbreding van de definitie 'verbonden partij' omdat de regels van het BBV mede zijn ingesteld om een bepaalde mate van orde te creëren. Zie ook: Rekenkamer Zaanstad, *Bestuurlijk rapport Zaanstad en HVC Afstand nemen van afval*, mei 2014, p. 32.

- het altijd afgeven van zienswijzen bij begroting(swijzigingen) van gemeenschappelijke regelingen. Over het algemeen voldoet de raad hieraan, maar er zijn enkele samenwerkingsverbanden waarbij dit niet gebeurt. Vraag de griffie jaarlijks een overzicht te maken van de (niet) uitgebrachte zienswijzen.
- het opvragen van (tussen)evaluaties van samenwerkingsverbanden. Besteed vervolgens ook aandacht aan de mate waarin de beoogde doelen zijn behaald in de huidige samenwerkingsvorm.
- de informele 'regio carré' daadwerkelijk te benutten om informatie te verzamelen en vervolgens in de raad vaker samenwerkingsverbanden inhoudelijk te agenderen.

5.2.2 Aanbeveling 6: Zoek zelf meer de samenwerking als raad

Er worden veel eisen gesteld aan raadsleden en de samenwerkingsverbanden van de gemeente worden steeds complexer. Dit betekent dat, als een raad grip wil houden, het nodig is om slimmer te werken en meer de samenwerking op te zoeken met andere gemeenteraden. Soms kan het lokaal belang beter gediend worden door directe samenwerking met andere raden. Daarnaast is het ook praktisch nuttig als niet elke raad het wiel opnieuw hoeft uit te vinden en de bestaande expertise beter wordt benut.

De raad is net gestart om samen met de raden van Zaanstreek-Waterland drie gemeenschappelijke raadsvergaderingen te organiseren. Dat lijkt ons een zinnig initiatief. Op dit moment ligt het accent in de vergaderingen vooral op het vergaren en uitwisselen van informatie over bepaalde samenwerkingsvormen en onderwerpen. Overweeg om in 2018 te experimenteren met het gezamenlijke voorbereiden van raadsbesluiten bij de begroting van twee publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Dit kan door andere raden meer op te zoeken en niet alleen informatie te delen, maar ook samen vragen te stellen, standpunten te bepalen en eventueel besluiten te nemen.^{c3}

5.2.3 Aanbeveling 7: Monitor de kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen

De kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen kan een stuk beter, daardoor zou de paragraaf begrijpelijker kunnen worden. Momenteel is het college nog bezig om de nieuwste wijzigingen van BBV te verwerken in de jaarstukken van de gemeente. Houd daarom als raad in de toekomst een vinger aan de pols en kijk in hoeverre de paragraaf kwalitatief verbeterd is en voldoet aan de nieuwe BBV. Het is natuurlijk de taak van het college om goede informatie te leveren. Maar het is de taak van de raad om te controleren of dat ook op een goede manier is gebeurd. Vraag de eerste keer uitleg en toelichting op de veranderingen. Verder kan de raad kijken naar de volgende vragen:

- Is de paragraaf verbonden partijen begrijpelijker (met algemene toelichting), bevat hij actuelere cijfers en informatie die minder versnipperd wordt weergegeven?

^c De raden in Noord- en Midden Limburg willen daar mee experimenteren door 14 rekenkamer(commissie)s die samen een onderzoek naar de Veiligheidsregio hebben uitgevoerd en waarbij de raden voornemens zijn om weer samen te werken bij het meerjarenbeleidsplan voor Veiligheidsregio.

- Is de informatie volledig: bevat het alle relevante samenwerkingsverbanden?
- Voldoet de gemeentelijke begroting beter aan de nieuwe BBV?

6 Reactie college B en W

De rekenkamer heeft op 4 september 2017 het conceptrapport voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 19 september 2017 ontving de rekenkamer deze reactie die hieronder integraal is weergegeven (ook te downloaden via: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/grip-op-samenwerkingsverbanden-zaanstad/>).

Wij danken u voor uw concept bestuurlijk rapport Grip op samenwerkingsverbanden Zaanstad. In het concept bestuurlijk rapport concludeert de Rekenkamer dat het college de raad op voldoende wijze ondersteunt en dat de raad overwegend grip heeft op samenwerkingsverbanden. Wij ondervinden in de praktijk dat er steeds meer samenwerking nodig is. De ontwikkelingen gaan snel en zijn complex. De conclusie dat er nog mogelijkheden zijn om de grip op samenwerkingsverbanden te verbeteren en de aanbevelingen van de rekenkamer ondersteunen de ingezette doorontwikkeling van grip op samenwerkingsverbanden.

Hieronder geven wij nog kort een reactie per aanbeveling. In het conceptrapport worden aanbevelingen gedaan aan college en raad. In deze bestuurlijke reactie reageren we alleen op de aanbevelingen die gedaan zijn aan het college.

Aanbevelingen met betrekking tot de rol van het college

Aanbeveling 1: Informeer de raad op de juiste momenten en stimuleer het debat

Uw constatering dat de hoeveelheid en verscheidenheid van informatie die de raad ontvangt over samenwerkingsverbanden toeneemt, onderschrijven wij. Meer en complexere informatie vraagt om meer duiding om ook daadwerkelijk grip te kunnen houden. Die beweging naar meer actieve betrokkenheid van de raad zijn wij vier jaar geleden ingezet en uw aanbeveling sluit daarbij naadloos aan. Wij nemen uw aanbeveling over en zullen met de raad kijken hoe de informatievoorziening aan de raad effectiever kan worden en op welke momenten het rechtstreekse gesprek van de raad met de verbonden partijen te faciliteren.

Aanbeveling 2: Vul de ambtelijke monitoring beter in

Wij nemen uw aanbeveling over en zien toe dat de monitoring van en het toezicht op samenwerkingsverbanden in lijn blijft met de toenemende dynamiek en complexiteit.

Aanbeveling 3: Verbeter de informatie in de paragraaf verbonden partijen zodat deze informatie begrijpelijker, juist en actueel is

Deze aanbeveling nemen we over. In de actualisatie en verbreding van de nota verbonden partijen zullen we hiervoor het kader scheppen. Ook digitale ontsluiting van informatie over verbonden partijen zal daarvan onderdeel zijn.

Aanbeveling 4: Actualiseer het gemeentelijke beleid voor samenwerkingsverbanden zodat het voldoet aan de BBV-regels en toekomstbestendig is

Deze aanbeveling nemen we over. Actualisatie van het kader is al opgenomen in de beleidsplanning.

7 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad (hierna: het college) voor de reactie op dit rapport. In de reactie geeft het college aan alle aanbevelingen uit dit rapport over te nemen. Wij vinden dit positief omdat het college aangeeft de grip van de raad op de Zaanse samenwerkingsverbanden in de nabije toekomst te willen versterken.

Ons inziens is het echter belangrijk dat het college duidelijk aangeeft welke stappen het gaat ondernemen om de uitvoering van de aanbevelingen te realiseren. De aanbevelingen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd en dat vraagt om keuzes van het college. Bij de eerste aanbeveling pleiten wij voor het op de juiste momenten goed informeren van de raad om het debat te stimuleren. Wij geven ook concrete suggesties wanneer dat zou kunnen. Als reactie hierop stelt het college dat het vier jaar geleden de ‘beweging naar meer actieve betrokkenheid van de raad’ heeft ingezet en dat het college gaat kijken hoe de informatievoorzieningen, in samenspraak met de raad, kan worden verbeterd. Volgens ons kan dat concreter. Vergelijkbare opmerkingen kunnen wij maken bij de overige aanbevelingen aan het college.

Wij zouden de raad willen adviseren om aan het college te vragen om een korte notitie te maken over de wijze waarop het college de aanbevelingen concreet gaan invullen. Dat is ook belangrijk vanwege de komende ‘wisseling van de wacht’ in het bestuurlijk portefeuillehouderschap van de verbonden partijen. Immers de complexiteit van het onderwerp en de ontwikkelingen die spelen vereisen continue aandacht.

Tot slot nodigen wij de raad uit het gesprek aan te gaan over de aanbevelingen van de rekenkamer aan de raad zelf.

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen

Samenwerking is onontkoombaar. Steeds meer werken gemeenten regionaal samen, al dan niet omdat het verplicht is. Voor de gemeenteraad kan het lastig zijn om grip te houden op de samenwerkingsverbanden omdat ze verder van de gemeente afstaan. De formele bevoegdheden van het college en de raad variëren ook nog eens per samenwerkingsvorm. Dit roept de vraag op in hoeverre het college en de gemeenteraad grip houden op de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt.

Hierna beschrijven we eerst in algemene zin welke samenwerkingsvormen er zijn en wat de voor- en nadelen zijn van samenwerking (hoofdstuk 8). Daarna beschrijven we de opvallende kenmerken van de Zaanse samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 9). Hierna gaan we in hoofdstuk 10 in op het Zaanse gemeentelijk beleid voor verbonden partijen. In hoofdstuk 11 gaan we in op de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Tot slot analyseren we in hoofdstuk 12 in hoeverre de gemeenteraad gebruik maakt van de mogelijkheden die de Zaanse gemeenteraad heeft om te sturen op de samenwerkingsverbanden.

8 Algemene beschrijving van samenwerkingsvormen

Voordat we ingaan op de Zaanse situatie beschrijven we in dit hoofdstuk in algemene zin de voor- en nadelen van samenwerken. Ook gaan we kort in op de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

Welke samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn voor-/en nadelen van samenwerking in algemene zin?

In 8.1 gaan we in op de voor- en nadelen van samenwerking. Vervolgens wordt in 8.2 beschreven welke juridische vormen samenwerking kan krijgen. Tot slot sluiten we in 8.3 af met een conclusie.

8.1 Waarom samenwerken en wat zijn de voor- en nadelen?

In principe zou een gemeente alleen tot oprichting van een samenwerkingsverband moeten overgaan wanneer deze vorm het meest geschikt is om het openbaar belang te behartigen.⁴

8.1.1 Voordelen van samenwerking

Soms zijn samenwerkingsverbanden wettelijk verplicht, zoals de veiligheidsregio's. Hoewel de

tendens is dat er steeds meer verplichte samenwerkingsverbanden komen, zijn de samenwerkingen in de meeste gevallen echter vrijwillig. Er kunnen verschillende redenen zijn voor gemeenten om tot een vrijwillige samenwerking over te gaan. Deze redenen kunnen samengevat worden als een efficiëntere uitvoering van gemeentelijke taken, het effectiever oppakken van maatschappelijke opgaven en het tot stand brengen van kwaliteitsverbeteringen. In de literatuur worden bijvoorbeeld de volgende redenen genoemd:

- Realiseren van kostenbesparing door schaalvergroting, vergroten van financieel draagvlak en spreiden van risico's.
- Realiseren van complexe opgaven die niet door één gemeente kunnen worden opgepakt. Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanbieden van complexe voorzieningen aan kleine specifieke doelgroepen.
- Meer deskundigheid en bestuurlijke kracht door gezamenlijk op te trekken en kennis en expertise te delen. Het reduceert de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.
- Gezamenlijk oppakken van regionale vraagstukken, onderling afstemmen van beleid en wederzijdse stimulans.
- Katalysatorfunctie, waarin de gemeente samen met andere organisaties activiteiten kan starten, die anders moeilijk(er) van de grond kunnen komen (b.v. omdat de markt bepaalde zaken niet oppakt).

8.1.2 Nadelen van samenwerking

Regionale samenwerkingsverbanden brengen naast voordelen ook nadelen met zich mee. Er moeten bijvoorbeeld extra kosten worden gemaakt voor coördinatie, afstemming en overleg. Het grootste knelpunt voor een gemeente is echter het behouden van grip op samenwerkingsverbanden.⁵

Democratische legitimiteit

In algemene zin bestaan met name grote zorgen over de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. Er is sprake van verlengd lokaal bestuur: het bestuur van het samenwerkingsverband wordt niet rechtstreeks gekozen, maar de gemeentebesturen wijzen vertegenwoordigers uit hun midden aan. De raad komt daarmee op grotere afstand te staan dan wanneer de gemeente de taak zelf zou uitvoeren. Raadsleden ervaren weinig mogelijkheden om belangrijke beslissingen in samenwerkingsverbanden te beïnvloeden en de uitvoering vervolgens te controleren, terwijl gemeenten wel voor eventuele gevolgen moeten opdraaien. Ook de geldstromen en bekostigingssystematiek worden als schimmig ervaren.⁶ Naast het jaarlijks vaststellen van de omvang van het (gemeentelijk) budget hebben gemeenten maar weinig invloed op de begroting van een samenwerkingsverband.

Gemeentelijke belangen versus regionale belangen en eigen belangen samenwerkingsverband

Hoe meer de uitvoering van een taak in regionaal verband plaatsvindt, hoe minder sprake er zal zijn van maatwerk aansluitend op de eigen gemeentelijke context. Door taken in regionaal verband uit te voeren, moet er geschakeld worden tussen lokale en regionale belangen en die lopen niet altijd synchroon. Zo deelt de raad diens sturende en controlerende rol met de raden van de andere deelnemende gemeenten en de gezamenlijke invulling daarvan is niet eenvoudig. Ook bij de vertegenwoordigers van de gemeente die plaatsnemen in het bestuur van het samenwerkingsverband kunnen rolconflicten ontstaan wanneer lokale en regionale belangen niet overeenstemmen.⁷

Het gevaar bestaat verder dat het samenwerkingsverband in de loop der tijd transformeert van een middel om de (gezamenlijke) gemeentelijke doelen te bereiken naar een nieuwe zelfstandige organisatie die een eigen koers gaat varen op basis van de eigen (regionale) belangen. Het gaat dan niet meer om verlengd, maar om verlegd bestuur.⁸

Bestuurlijke drukte

Door regionale samenwerking neemt verder de complexiteit van het bestuur toe. Het is lastig om het overzicht te behouden op al deze samenwerkingsverbanden. Er is een nogal ondoorzichtige structuur ontstaan, waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is.⁹ Bij een groot aantal uiteenlopende samenwerkingsverbanden is het voor gemeenten ook moeilijk om een transparant, eenduidig beleid ten opzichte van verbonden partijen te voeren. Het is lastig om de verschillende gemeentelijke rollen ten opzichte van verbonden partijen (klant, opdrachtgever, eigenaar) goed te onderscheiden en te beleggen.¹⁰ Het probleem is bovendien dat veranderende maatschappelijke ontwikkelingen moeten worden ingepast in een verouderd juridisch kader dat daardoor achterloopt op de praktijk.¹¹

8.2 Vormen van samenwerkingsverbanden

De gemeente kan zijn publieke taken op een aantal manieren uitvoeren. Een gemeente kan ervoor kiezen om:

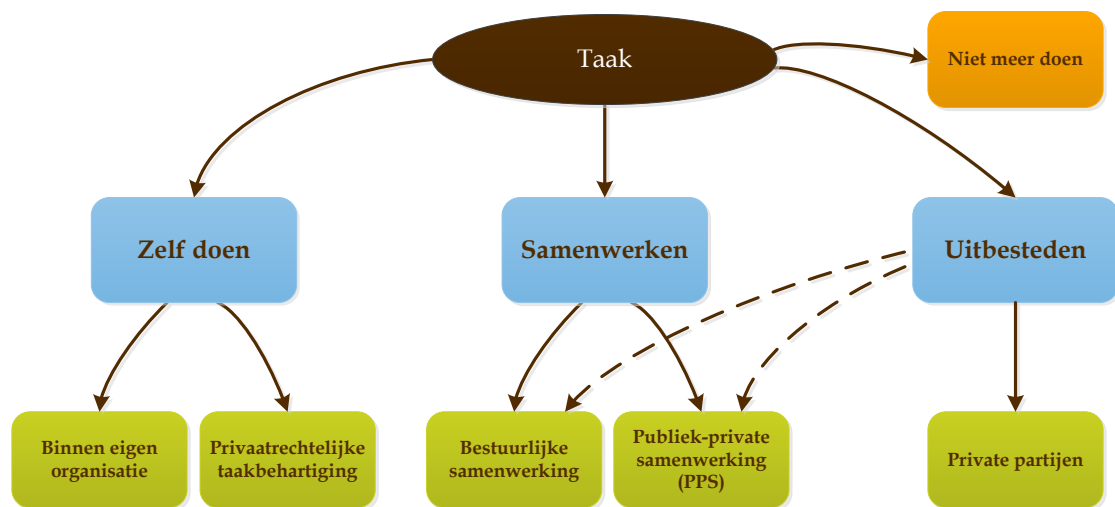
1. De taak zelf uit te voeren.
2. Samenwerking te zoeken met andere publieke of private partijen op basis van samenwerkingsafspraken.
3. Samenwerking te zoeken met andere publieke of private partijen waarbij een rechtspersoon wordt ingericht om deze samenwerking vorm te geven. Het onderwerp van dit onderzoek, de verbonden partijen, valt in deze categorie.
4. De taak uit te besteden door middel van het verstrekken van subsidies (publieke partij) of door middel van het inkopen van goederen of diensten (private partij).¹²

Wanneer bij de uitvoering van een taak wordt gekozen voor samenwerking via een rechtspersoon kan onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke samenwerking en publiek-private

samenwerking. De kern van een bestuurlijke samenwerking is dat beleidsbepaling of taakuitvoering van een publiek vraagstuk plaatsvindt door middel van een samenwerking tussen uitsluitend bestuursorganen. Wanneer bestuursorganen en private partijen samenwerken, gaat het om een PPS-constructie. We gaan hieronder alleen in op bestuurlijke samenwerkingen.¹³

Figuur 8.1 laat goed zien hoe bestuurlijke samenwerking zich verhoudt tot andere manieren van taken uitvoeren.

Figuur 8.1 - Context van bestuurlijke samenwerking



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015, p. 14.

Bij bestuurlijke samenwerkingen kan gekozen worden tussen een publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvorm.^d

Publiekrechtelijke samenwerkingen vinden plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); privaatrechtelijke samenwerkingen op basis van het Burgerlijk Wetboek. De voorkeur gaat uit naar publiekrechtelijke vormen, vanwege de betere democratische waarborgen die hierop automatisch van toepassing zijn.

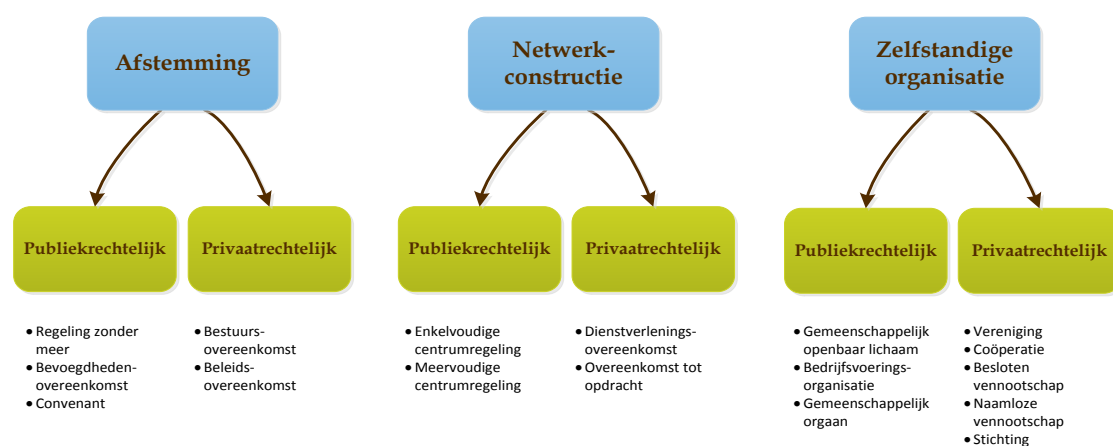
Bij privaatrechtelijke vormen moeten deze democratische waarborgen - indien wenselijk - apart in de statuten worden geregeld.¹⁴ In de Wgr zijn bepaalde voorschriften opgenomen over verslaglegging en de P&C-stukken moeten voldoen aan de BBV-voorschriften. Bij privaatrechtelijke samenwerkingen zijn er geen specifieke voorschriften voor begrotingen, behalve als dat in de statuten is geregeld.¹⁵

^d Ook een PPS-constructie kan publiekrechtelijk zijn. Privaatrechtelijke partijen kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr. Een privaatrechtelijke constructie ligt echter meer voor de hand.

Voor privaatrechtelijke vormen wordt toch gekozen 'indien dat in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. Veelgenoemde redenen zijn financiële of fiscale voordelen. Ook kan het gaan om taken die gezien hun aard op afstand kunnen plaatsvinden. Verder bieden privaatrechtelijke vormen meer flexibiliteit in vorming, wijziging en opheffing, zodat zij zich beter lenen voor kortlopende projecten.¹⁶

Hieronder volgen in figuur 8.2 schematisch de verschillende vormen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van bestuurlijke samenwerkingen en hun eigenschappen.

Figuur 8.2 – Verschillende vormen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen van bestuurlijke samenwerking



Bron: rekenkamer o.b.v. Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015, p. 14.

8.2.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben meestal een vorm uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt gemeenten de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken en bevoegdheden aan te gaan. Het bestuur van de regeling bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten en het is slechts bevoegd tot het nemen van besluiten over die zaken die door de deelnemende gemeenten aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zijn gedelegeerd. De noodzakelijke financiën worden door de deelnemende gemeenten opgebracht.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kent zes mogelijkheden voor publiekrechtelijke samenwerking, die variëren in zwaarte van de regeling:

1. Een publiekrechtelijke overeenkomst: dit is de lichtste variant van samenwerken zonder dat er sprake is van delegatie of mandaat.
2. De centrumgemeente: daarvan is sprake als één van de deelnemende gemeenten op basis van mandaat bevoegdheden van de andere gemeenten uitoefent.

3. Het gemeenschappelijk orgaan: dit is een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Het kan daarom geen eigen personeel in dienst hebben. Het heeft alleen een Dagelijks Bestuur en er kunnen uitsluitend beschikkingsbevoegdheden (geen regelgevende bevoegdheden) worden overgedragen aan het gemeenschappelijk orgaan;
4. Het openbaar lichaam: dit is de zwaarste variant. Het heeft rechtspersoonlijkheid en kan dus zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijke verkeer. Op grond van de Wgr heeft het niet alleen een Dagelijks Bestuur maar ook een Algemeen Bestuur en kan het in beginsel alle taken en bevoegdheden overgedragen krijgen.
5. De bedrijfsvoeringsorganisatie: dit is een vorm met rechtspersoonlijkheid zonder dat er sprake is van een 'geleed bestuur'. Deze vorm is alleen geschikt voor de uitoefening van taken van het college met een beleidsarm karakter.
6. Een regeling zonder meer (of lichte regeling) wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar een dergelijke regeling wordt afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr.

Bij publiekrechtelijke vormen is er alleen bij de variant openbaar lichaam sprake van een geleed bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Daarom kunnen aan organen van een openbaar lichaam in beginsel alle bevoegdheden worden overdragen, ook de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en het heffen van bepaalde belastingen. Door het gelede bestuur is er immers sprake van voldoende 'checks en balances' tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Er is sprake van een monistisch stelsel: de dagelijkse besturen worden uit het algemeen bestuur gekozen en de voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur is dezelfde persoon. Via de eigenaarsvergadering (algemeen bestuur) worden aan de hand van het stemrecht de gemeentelijke belangen behartigd; het dagelijks bestuur behartigt de belangen van de verbonden partij. Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur; de leden van het algemeen bestuur zijn verantwoording schuldig aan het orgaan dat zij vertegenwoordigen.¹⁷

De meest verregaande en vrij recente vorm van een publieke samenwerking is ambtelijke fusies tussen gemeenten, waarbij ambtelijke capaciteit wordt samengevoegd tot één uitvoeringsorganisatie die diensten verleent aan aangesloten gemeenten. De gehele uitvoering wordt dan dus in een gemeenschappelijke regeling ondergebracht.¹⁸

De meest lichte vorm van bestuurlijke samenwerking omvat afstemming. Er wordt geen nieuw(e) organisatie/orgaan opgericht en geen taken/bevoegdheden overgedragen, zodat iedere deelnemende gemeente volledig zelf verantwoordelijk blijft voor beleidsbepaling en uitvoering.

In tabel 8.1 worden de belangrijkste verschillen tussen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen samengevat.

Tabel 8.1 – Vormen van publieke rechterlijke samenwerking

Vorm bestuurlijke samenwerking ¹⁹	Publiek-rechtelijk	Rechtspersoon ^e	Verantwoordelijk	Organen	Taken	Delegatiemandaat
Afstemming	Regeling zonder meer	Nee	Eigen gemeente bestuur	N.v.t.	Afstemming	N.v.t.
Netwerkconstructie	Centrumregeling	Nee	Eigen gemeente bestuur	N.v.t.	Deelnemer voert taak uit voor andere deelnemers	Mandaat
Zelfstandige organisatie	Gemeenschappelijk openbaar lichaam	Ja	Verlengd bestuur	Geleed bestuur (algemeen en dagelijks)	Overdracht taken	Delegatie (ook verordenende bevoegdheden/bepaalde belastingheffing)
	Bedrijfsvoering-organisatie	Ja	Verlengd bestuur	Eigenaarsvergadering	Overdracht uitvoeringstaken en ondersteunende processen	
	Gemeenschappelijk orgaan	Nee	Verlengd bestuur	Eigenaarsvergadering	Overdracht taken	Delegatie (niet verordenend)

De vertegenwoordigers in het algemeen bestuur zijn afhankelijk van het soort gemeenschappelijke regeling waarvoor is gekozen:²⁰

- Raadsregeling: vertegenwoordigers uit raad (bij beleidsbepaling);
- Collegeregeling: vertegenwoordigers uit college (bij uitvoeringstaken);
- Gemengde regeling: vertegenwoordigers uit college en raad.

De raad heeft bij beleidsrijke publiekrechtelijke samenwerkingen meer bevoegdheden dan bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. De rolverdeling is vooral afhankelijk van de gemeentelijke bevoegdheden die aan het samenwerkingsverband worden toegekend. Wanneer het om meer beleidsrijke samenwerkingen gaat, zal de raad de gemeenschappelijke regeling (mede) treffen. We noemen dat een 'raadsregeling': de raad treft de regeling, kan de regeling amenderen en een eindoordeel geven. Dit betekent dat de raad primair verantwoordelijk is en dat de leden van het algemeen bestuur door de raden worden aangewezen en uitsluitend aan de raden verantwoording

^e Een rechtspersoon kan zelf privaatrechtelijke handelingen verrichten en nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen oprichten

schuldig zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat er ook altijd raadsleden in het algemeen bestuur moeten zitten.

8.2.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

De privaatrechtelijke vormen kennen een bestuur en 'vertegenwoordigende' vergadering (met uitzondering van een stichting, want die heeft geen leden). Via de eigenaarsvergadering (algemene ledenvergadering/algemene vergadering van aandeelhouders) behartigt de vertegenwoordiger via het stemrecht de gemeentelijke belangen; het bestuur behartigt de belangen van de verbonden partij. In het geval van een privaatrechtelijke samenwerking moeten bestuurders zich onthouden van stemmen indien belangen van eigen gemeente en de verbonden partij botsen. Hetzelfde geldt voor de toezichthouders en commissarissen.²¹

In tabel 8.2 worden de belangrijkste verschillen tussen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen samengevat.

Tabel 8.2 - Vormen van privaatrechtelijke samenwerking

Vorm bestuurlijke samenwerking ²²	Privaatrechtelijk ^f	Rechtspersoon	Organen	Gemeente neemt deel als
Zelfstandige organisatie	Vereniging/coöperatie	Ja	Algemene ledenvergadering en bestuur; evt. Raad van Toezicht	Lid
	Besloten of naamloze vennootschap (=deelneming)	Ja	Algemene Vergadering van Aandeelhouders en bestuur; Raad van Commissarissen	Aandeelhouder
	Stichting	Ja	Enkelvoudig bestuur Bestuur en Algemene Vergadering + Raad van Toezicht	Stichting kent een ledenverbod, dus ligt niet voor de hand voor samenwerking

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, dus ook voor het sluiten van overeenkomsten of het oprichten

^f Er zijn daarnaast ook privaatrechtelijke vormen zonder rechtspersoonlijkheid: Maatschap, VOF en commanditaire vennootschap.

van of deelnemen in stichtingen, vennootschappen of verenigingen. Het college zal normaliter ook vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld algemene ledenvergaderingen, algemene vergaderingen van aandeelhouders of juist in het bestuur, de raad van toezicht of raad van commissarissen). De raad heeft formeel daarbij slechts een controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. Wat dat betreft vinden er geen veranderingen plaats in de formele verantwoordelijkheid die de raad altijd heeft. Ondanks dat de democratische rollen van de gemeenteraad gelijk blijven, staat de raad bij een privaatrechtelijke samenwerking meer op afstand. Dit komt doordat het gemeentebestuur vooral invloed uitoefent via het lid in het bestuur. Hierdoor krijgt de raad meer de rol van toezichthouder op afstand.²³

8.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn kort de voor- en nadelen van samenwerken voor een gemeente geschetst. Ook zijn we daarna ingegaan op de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden. Wanneer de gemeente voor het uitvoeren van een publieke taak samenwerking zoekt via een rechtspersoon, kan onderscheid gemaakt worden tussen publiekrechtelijke samenwerking en privaatrechtelijke samenwerking. De gemeenteraad heeft meer bevoegdheden bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Het zwaartepunt van de gemeentelijke rol bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen ligt meer bij het college dan bij de raad.

9 Beschrijving kenmerken Zaanse samenwerkingsverbanden

Nu de verschillende, mogelijke samenwerkingsvormen helder zijn, gaan we in deze paragraaf specifiek in op de kenmerken van de Zaanse samenwerkingsverbanden. Daarmee geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

Wat zijn opvallende kenmerken van de samenwerkingsverbanden (qua partners, vorm, aard, financiën) waaraan de gemeente Zaanstad deelneemt?

Hieronder geven we allereerst een beschrijving van de kenmerken van de Zaanse samenwerkingsverbanden. Vervolgens gaan we in op de belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de samenwerkingsverbanden. We sluiten de paragraaf af met een conclusie.

Hoewel een scherpe afbakening altijd arbitrair blijft, hebben wij gepoogd om de huidige samenwerkingsverbanden in beeld te brengen. Medio 2017 telt de gemeente Zaanstad, op basis van de Zaanse definitie van verbonden partijen, 22 verbonden partijen (zie figuur 9.1).²⁴ In figuur 9.1 is meer informatie te vinden over wat de samenwerkingsverbanden inhouden. Het gaat hier om

organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk^g én financieel^h belang heeft, of uitsluitend een bestuurlijk belang.²⁵ Van de 22 verbonden partijen zijn de publiekrechtelijke verbonden partijen het meest vertegenwoordigd. Zaanstad rekent 13 partijen tot deze categorie. Bij de overige verbonden partijen is er sprake van een privaatrechtelijke verbonden partij. In dit onderzoek wijken wij enigszins af door aan de lijst van samenwerkingsverbanden die Zaanstad hanteert een aantal samenwerkingsverbanden toe te voegen dan wel er een aantal te verwijderen. In 2016 werd van de totale lasten van Zaanstad 7,9% besteed aan deze samenwerkingsverbanden.ⁱ In de komende paragrafen zullen wij de samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek zijn meegenomen kort toelichten. Naast de publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen zijn er ook nog drie overige samenwerkingsverbanden die van belang zijn en die wij eveneens meenemen in het onderzoek. De overzichten van de samenwerkingsverbanden zijn momentopnames. Als peildatum is 1 januari 2017 gehanteerd. Er is gebruikt gemaakt van de gemeentelijke begrotingen (2014 t/m 2017), jaarrekeningen (2014 t/m 2016) en de bepalingen in de gemeenschappelijke regelingen.

In de komende paragrafen zullen we eerst ingaan op de publiekrechtelijke verbonden partijen (9.1), waarna we vervolgens inzoomen op de privaatrechtelijke verbonden partijen (9.2) en de overige samenwerkingsverbanden (9.3). In 9.4 wordt een paragraaf gewijd aan de risicoprofielen en toezichtsarrangementen van de verschillende samenwerkingsverbanden. Tot slot wordt in 9.5 het hoofdstuk afgesloten met een conclusie.

9.1 Publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

De publiekrechtelijke samenwerkingen vinden plaats op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en zijn te karakteriseren als verlengd openbaar bestuur. Het gaat hier om zelfstandige organisaties (rechtspersoon) met een bestuur waarin de gemeente bestuurlijk participeert en de gemeente een financieel belang heeft.²⁶ De gemeente Zaanstad telt op 1 januari 2017 11 publiekrechtelijke verbonden partijen. Daarbij zijn de Rekenkamer Metropool Amsterdam en de Gezamenlijke Ombudsman Metropool Amsterdam buiten beschouwing gelaten. Ook hebben wij nog twee gemeenschappelijke regelingen aan toegevoegd omdat die ontbraken in het gemeentelijk overzicht van verbonden partijen. Het betreft: Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad.

^g Onder een 'bestuurlijk belang' wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht (bron: BBV, art. 1, lid 1d).

^h Onder een 'financieel belang' wordt het volgende verstaan: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (bron: BBV, art. 1 lid 1c).

ⁱ De totale exploitatiebijdrage aan de samenwerkingsverbanden was in 2016 € 22,0 mln. Daarnaast werden er voor € 12,5 mln. aan subsidies verstrekt. De totale gerealiseerde lasten van Zaanstad was in 2016 € 436,34 mln. (bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*).

In de onderstaande tabel zijn de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van Zaanstad weergegeven.

Tabel 9.1 - Publiekrechtelijk samenwerkingsverbanden medio 2017

Naam samenwerkingsverband	Oprichtingsjaar	# deelnemers	Rechtsvorm	Aard van de organisatie
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	1995	4	openbaar lichaam	aandeelhouderschap
Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	1994	4	openbaar lichaam	beleid/uitvoering
GGD Zaanstreek-Waterland	1999	9 ^j	openbaar lichaam	uitvoering
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	2013	9 ^k	openbaar lichaam	uitvoering
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	2013	11 ^l	openbaar lichaam	uitvoering
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	2004	7	openbaar lichaam	uitvoering
Schadeschap Schiphol	1998	29 ^m	openbaar lichaam	uitvoering
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	2009	8	openbaar lichaam	uitvoering
Vervoerregio Amsterdam ⁿ	2002	15	openbaar lichaam	beleid
Werkvoorzieningschap Baanstede	1999	9 ^o	openbaar lichaam	uitvoering
Archeologie Zaanstad-Oostzaan	2002	2	regeling zonder meer	beleid
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	1998	2	gemeenschappelijk orgaan ^p	beleid

^j Per 1 januari 2016 is de gemeente Zeevang bij die van Edam-Volendam gevoegd. De regeling is hier nog niet op geactualiseerd.

^k Per 1 januari 2016 is de gemeente Zeevang bij die van Edam-Volendam gevoegd. De regeling is hier nog niet op geactualiseerd.

^l Per 1 januari 2016 is de gemeente Zeevang bij die van Edam-Volendam gevoegd. De regeling is hier nog niet op geactualiseerd.

^m Op 1 januari 2009 is de gemeente Alkemade samen met de gemeente Jacobswoude opgeheven en vormt nu de nieuwe gemeente Kaag en Braassem. De regeling is hier nog niet op geactualiseerd.

ⁿ Dit is de voormalig Stadsregio Amsterdam. Deze taken waren voorheen belegd in de Stadsregio, de Stadsregio is gesplitst in de Vervoerregio en de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

^o Per 1 januari 2016 is de gemeente Zeevang bij die van Edam-Volendam gevoegd. De regeling is hier nog niet op geactualiseerd.

^p In de regeling wordt bij artikel 1 lid c het volgende vermeld: het samenwerkingsverband: het gemeenschappelijk orgaan als bedoeld in artikel 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (zie:

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Wormerland/42182/42182_1.html). In de Wgr is het betreffende artikel inmiddels vervallen. Aangezien de regeling niet is geactualiseerd blijft onhelder wat hier precies bedoeld wordt en of deze afwijkt van een 'gemeenschappelijk orgaan' zoals bedoeld in de huidige Wgr. Desondanks deze omissie zijn wij hier wel van uitgegaan in de rest van het onderzoek.

Naam samenwerkingsverband	Oprichtingsjaar	# deelnemers	Rechtsvorm	Aard van de organisatie
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	2014	8 ^q	regeling zonder meer	beleid/ uitvoering

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*, en de website: *wetten.overheid.nl*

Uit het overzicht is op te maken dat van de vier mogelijkheden (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente en regeling zonder meer) om invulling te geven aan een publiekrechtelijke verbonden partij deze bij Zaanstad voornamelijk de vorm van een ‘openbaar lichaam’ aannemen, met andere woorden: de zwaarste vorm van samenwerking. Tegelijkertijd is te zien dat de samenwerkingsverbanden met name opgericht worden ter uitvoering van publieke taken (de zgn. uitvoeringsorganisaties). Voorbeelden hiervan zijn de GGD Zaanstreek-Waterland die tot doel heeft het bevorderen en uitvoeren van collectieve preventie en andere activiteiten ter bevordering van de gezondheidszorg, en de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, die uitvoering geeft aan taken op het terrein van brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening, openbare orde en veiligheid.

Bijzondere publiekrechtelijke verbonden partijen

In het onderzoek beschouwen we de Rekenkamer Metropool Amsterdam en de Gezamenlijke Ombudsman metropool Amsterdam als “*bijzondere publiekrechtelijke verbonden partijen*”, omdat hier slechts sprake is van een benoemingsrecht voor het bestuur.²⁷ De rol van de raad beperkt zich tot het aanstellen van de bestuurder en het vaststellen van het budget. Hierdoor worden zij - strikt genomen - niet gezien als een verbonden partij.^r Ook de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is buiten beschouwing gelaten, aangezien zowel de stemverhouding als het procentuele financiële belang van Zaanstad ten opzichte van het totale aandelenvermogen van BNG gering is. *Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad* ontbreken in de begrotingen en jaarrekeningen van Zaanstad. Omdat deze twee verbonden partijen nog altijd bestaan zullen we deze wel meenemen in dit onderzoek.

Aan de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden kunnen een verschillend aantal gemeenten deelnemen. In figuur 9.1 zijn de publiekrechtelijke verbonden partijen en de deelnemende gemeenten zichtbaar. Het figuur laat zien dat gemeenten elkaar onderling meerdere malen ontmoeten bij verschillende samenwerkingsverbanden. Bij de samenwerkingsverbanden waarin Zaanstad deelneemt, betreffen dit voornamelijk gemeenten uit de Metropoolregio. De gemeenten

^q Per januari 2016 hebben Purmerend en Beemster ervoor gekozen de samenwerking op het gebied van de WMO te verbreken. Edam-Volendam koos hier per juli 2016 ook voor. De regeling is tot op heden ongewijzigd gebleven.

^r Ook het voorkomen van de schijn van belangenverstremgeling is een reden geweest om de Rekenkamer Metropool Amsterdam niet mee te nemen in het onderzoek.

waar Zaanstad vaak mee samenwerkt zijn Amsterdam en gemeenten uit de regio Zaanstreek-Waterland: Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend, Oostzaan, Waterland en Wormerland. Voor andere gemeenten uit de regio, zoals Alkemade, Graft-De Rijk, Jacobswoude en Nieuwkoop, is samen deelnemen aan een samenwerkingsverband eerder de uitzondering dan de regel.

Door de grote variatie in het aantal deelnemende gemeenten en andere deelnemende overheidsorganisaties (zoals provincies en ministeries) gelden er voor de besluitvorming bij elke verbonden partij andere stemverhoudingen. Voor de publiekrechtelijke verbonden partijen kunnen deze voor Zaanstad uiteenlopen van betrekkelijk weinig invloed (8% bij de Omgevingsdienst) tot een stemverhouding van 50% (bij het Afvalschap IJmond-Zaanstreek). In het laatste geval is duidelijk dat Zaanstad daardoor beduidend meer invloed heeft in de besluitvorming van de verbonden partij. De stemverhoudingen en de financiële positie die Zaanstad in de publiekrechtelijke verbonden partij inneemt zijn in tabel 9.2 schematisch weergegeven.

Tabel 9.2 – Bestuurlijk en financieel belang bij publiekrechtelijk verbonden partijen medio 2017

Naam samenwerkingsverband	% stemverhouding	In duizenden euro's				% financiële bijdrage
		Aandeelkapitaal	Leningen/ garanties	Impuls	Exploitatie	
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	50,0%	0	0	0	4	50,0% ^s
Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	15,0%	0	0	0	0	n.v.t.
GGD Zaanstreek-Waterland	11,0%	0	0	0	4.800	47,0%
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	8,0%	0	0	0	2.079	5,7%
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	12,5%	0	0	0	198	11,7% ^t 0,3% ^u
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	12,5%	0	0	0	264	23,7% ^v 31,25% ^w

^s Bestuurskosten worden verrekend volgens het aandelenbezit (Afvalschap IJmond-Zaanstreek, *Jaarrekening 2015*, p. 16).

^t Bijdragepercentage voor recreatiegebied Het Twiske (*Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Twiske-Waterland*, bijlage).

^u Bijdragepercentage voor het werkgebied van de voormalige gemeenschappelijke regeling Landschap Waterland (*Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Twiske-Waterland*, bijlage 1b).

^v Bijdragepercentage voor uitzondering van de gebieden Broekpolder en Omzoom (zie: *Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer*, bijlage 1).

^w Bijdragepercentage voor de SGP-gebieden Broekpolder en Omzoom (zie: *Gemeenschappelijke regeling recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer*, bijlage 1).

Naam samenwerkingsverband	% stemverhouding	In duizenden euro's				% financiële bijdrage
		Aandeelkapitaal	Leningen/ garanties	Impuls	Exploitatie	
Schadeschap Schiphol	16,6%	0	0	0	0	0,0%
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	12,8%	0	0	0	11.551	48%
Vervoerregio Amsterdam	11,3%	0	0	0	0	0,0% ^x
Werkvoorzieningschap Baanstede	11,1%	0	0	0	980	47,0%
Archeologie Zaanstad-Oostzaan	n.v.t.	0	0	0	0	n.v.t.
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	n.v.t.	0	0	0	0	n.v.t.
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	n.v.t.	0	0	0	0 ^y	n.v.t.

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*, en de website: wetten.overheid.nl

Van de publiekrechtelijke verbonden partijen van Zaanstad ontvangt de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland de hoogste financiële bijdrage (€ 11,6 mln.), gevolgd door de GGD Zaanstreek-Waterland (€ 4,8 mln.), Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (€ 2,0 mln.) en Werkvoorzieningschap Baanstede (€ 1,0 mln.). Opvallend is dat Zaanstad in het Werkvoorzieningschap Baanstede en de GGD Zaanstreek-Waterland een relatief lage stemverhouding ($\approx 11\%$) heeft ten opzichte van de procentuele financiële bijdrage in de verbonden partij (47%). Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar bij de Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer, waar de stemverhouding 12,5% is en de financiële bijdrage van de gemeente Zaanstad veel hoger, namelijk respectievelijk 23,7% en 31,25%.

9.2 Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden bestaan in veel verschillende vormen en combinaties. Voorkomende vormen zijn: stichtingen, verenigingen, coöperaties en vennootschappen. De gemeente telt medio 2017 zes privaatrechtelijk verbonden partijen.

^x Tot en met 2016 was er een gemeentelijke bijdrage per inwoner (voor Zaanstad was dit ongeveer € 300.000,-). Per 2017 kwam deze bijdrage te vervallen. Met rijksbijdragen van enkele honderden miljoenen euro's gaat er financieel veel geld om in deze regeling (Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017, Samen het verschil maken*, p. 182).

^y Aan het aangaan van de Regeling 2016-2018 zijn financiële consequenties verbonden. De kosten worden op basis van inwoneraantal. Voor het jaar 2016 is de bijdrage van € 332.160. Dit is 46,1% van de totale kosten van de regeling (Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Inhoud voorstel aan Raad: Het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling 2016-2018 als opvolger van de Gemeenschappelijke regeling 2014-2015*, 16 december 2015). Deze kosten zijn niet opgenomen in de paragraaf verbonden partijen omdat deze vallen onder de dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomst regionale inkoop en contractmanagement sociaal domein Zaanstreek-Waterland.

Tabel 9.3 toont de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waarin Zaanstad deelneemt.

Tabel 9.3 - Privaatrechtelijk samenwerkingsverbanden medio 2017

Naam samenwerkingsverband	Oprichtingsjaar	# deelnemers	Rechtsvorm	Aard van de organisatie
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	2005	1	besloten vennootschap	uitvoering
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)	1990	10	naamloze vennootschap	Aandeelhouderschap
NV Huisvuilcentrale (HVC)	1991	52	naamloze vennootschap	uitvoering
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	1999	3	naamloze vennootschap	uitvoering
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	1999	11	stichting	Beleid/uitvoering
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	2003	49	vereniging	uitvoering

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*

Er lijkt geen specifieke Zaanse voorkeur te zijn voor een rechtsvorm van de privaatrechtelijke verbonden partijen. Deelnemingen in de vorm van besloten- en naamloze vennootschappen komen voor, maar ook participeert Zaanstad in diverse stichtingen en verenigingen.

In tabel 9.4 is overzichtelijk gemaakt welke stemverhoudingen, financieel belang en procentuele financiële bijdrage Zaanstad heeft bij de privaatrechtelijke verbonden partijen.

Tabel 9.4 – Bestuurlijk en financieel belang bij privaatrechtelijk samenwerkingsverbanden medio 2017

Naam samenwerkingsverband	% stemverhouding	In duizenden euro's				% financiële bijdrage
		Aandeelkapitaal	Leningen/ garanties	Impuls	Exploitatie	
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	100%	50	0	0	0	n.v.t.
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland	54,2%	4 ^z	0	0	0	n.v.t.
NV Huisvuilcentrale (HVC)	9,07%	12 ^{aa}	54.500	0	0	n.v.t.
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	33,3%	787,5 ^{bb}	38.000 ^{cc}	0	0	n.v.t.
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	17%	0	0	0	29	
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	2,0%	0	0	0	6 ^{dd}	

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*

Bij Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON) heeft Zaanstad een totaal aandelenkapitaal van € 785.500,-. Ook staan er ruim € 38 mln. leningen en garantiestellingen uit bij RON. Bij NV Huisvuilcentrale (HVC) zijn er voor € 54,5 mln. leningen en garantiestellingen verstrekt. Bij de overige privaatrechtelijke partijen zijn de deelnemingen van Zaanstad qua financiële omvang kleiner. Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied en Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij worden gefinancierd met een jaarlijkse exploitatiebijdrage van respectievelijk € 29.000,- en € 6.000,-.

^z In begroting 2017 stond € 30.080.000 aandelenkapitaal. Per 1 juli 2015 zijn alle aandelen Nuon Energy verkocht aan het Zweedse energiebedrijf Vattenfall (zie: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*, p. 154).

^{aa} In de begrotingen en jaarstukken worden verschillende bedragen genoemd oplopend van € 12.000,- (jaarrekening 2016) tot € 54 mln. (jaarrekening 2015 en begroting 2016 en 2017). Bij de € 54 mln. aandelenkapitaal dat in het verleden in de jaarrekening en begrotingen werd vermeld, is hoog waarschijnlijk een fout. In het Jaarverslag 2015 van HVC bedraagt het Zaanse aandelenkapitaal (via het Afdelschap IJmond Zaanstreek) in HVC circa € 24.000,- (529 aandelen á € 45,45). Het vermelde bedrag van € 12.000,- lijkt ons aan de lage kant. Bovendien gaat het om de nominale bedragen. De werkelijke waarde kan aanzienlijk hoger liggen.

^{bb} In de gemeentelijke jaarrekening 2016 van Zaanstad is € 550.000 opgenomen in plaats van € 787.500 die in de jaarrekening 2016 van RON vermeld wordt. Dus de gemeentelijke jaarrekening 2016 lijkt het aandelenkapitaal niet goed weer te geven. Ook heeft bij de RON er een toename in de deelneming van € 2 mln. plaatsgevonden voortvloeiend uit een agiostorting. Dit is eveneens niet weergegeven in het saldo van het aandelenkapitaal in de paragraaf verbonden partijen.

^{cc} Bestaande uit een lening van € 3 mln. en € 35 mln. garantiestellingen (er is een contragarantie van Havenbedrijf van € 23,3 mln.).

^{dd} Betreft cijfers voor het jaar 2013.

9.3 Overige samenwerkingsverbanden

Meer en meer wordt er samengewerkt in steeds lichtere vormen waar wettelijk minder verplichtingen richting de raad aan vast zitten. Ook wordt er beter gekeken naar de verschillende juridische vormen die mogelijk zijn om samen te werken. Vroeger lag een gemeenschappelijke regeling het meest voor de hand, tegenwoordig wordt er ook gekeken naar alternatieve vormen. Zaanstad heeft bovendien vrij veel oude gemeenschappelijke regelingen waar moeilijk vanaf te komen is. Daarom bestaat bij bestuurders steeds meer het gevoel dat andere, lichte vormen de voorkeur hebben. Steeds vaker wordt gezegd dat men in elk geval geen 'zware' GR wil. De Metropoolregio Amsterdam is een voorbeeld van een lichte regeling. Toch is daar aan de achterkant wel veel geregeld om aan geld te komen. Eigenlijk is dit een verkapte GR. Deze ontwikkeling vraagt ook om 'paraplubeleid' van de gemeente. In plaats van alleen een paragraaf verbonden partijen zou de gemeente beleid moeten hebben dat in brede zin ingaat op wat er bij samenwerken komt kijken en welke mogelijkheden er dan zijn. Op die manier worden ook lichtere vormen van samenwerking meegenomen. Het tweede half jaar van 2017 gaat er binnen de gemeente nagedacht worden hierover. De tabel (9.5) hieronder geeft drie overige relevante samenwerkingsvormen in Zaanstad aan.

Tabel 9.5 – Overige samenwerkingsverbanden medio 2017

Naam samenwerkingsverband	Oprichtingsjaar	# deelnemers	Rechtsvorm	Aard van de organisatie
Amsterdam Economic Board	2010	22	Convenant	Beleid
Metropoolregio Amsterdam	2016	36	Convenant	Beleid
Omgevingsraad Schiphol	2015	26	Convenant	Beleid

De drie bovengenoemde samenwerkingen zijn aan de hand van een (bestuurlijk)convenant geformaliseerd en neemt er een wethouder van Zaanstad in de samenwerking zitting als opdrachtgever, toezichthouder dan wel in andere hoedanigheid waarin hij/zij het gemeentelijke belangen vertegenwoordigt.^{ee} De samenwerkingen verschillen niet alleen in de manier waarop zij georganiseerd zijn, maar ook in de wijze waarop de raad betrokken is. Van de drie samenwerkingen is de Metropoolregio Amsterdam de meest recente samenwerking die aan de hand van een convenant is opgericht. Deelnemende partijen zijn gemeenten, die verdeeld zijn in zeven deelregio's, de Provincie Noord-Holland en Flevoland, en de Vervoerregio Amsterdam. De Amsterdam Economic Board (ontstaan in 2010) bestaat uit 25 vooraanstaande bestuurders van kennisinstellingen, CEO's van bedrijven en wethouders en burgemeesters uit de Metropoolregio

^{ee} In de Amsterdam Economic Board is Zaanstad vertegenwoordigt in 'de Board', bij de Metropoolregio Amsterdam in zowel de 'Regiegroep' als de 'Platforms' en bij de Omgevingsraad Schiphol in de 'Regioforum'.

Amsterdam. Zij zetten zich in om te komen tot een strategie voor de toekomst van de Metropool. De Omgevingsraad Schiphol is het platform waar alle vraagstukken, belangen en partijen rond de ontwikkeling van Schiphol (en omgeving) bij elkaar komen. Betrokken partijen zijn niet alleen overheden, maar ook bewoners, de luchtvaartsector en brancheorganisaties. Voor alle drie genoemde samenwerkingsverbanden geldt dat er relatief veel partijen in deelnemen en dat via een convenant afspraken zijn vastgelegd.

9.4 Risicoprofiel en toezichtsarrangement

Het Zaanse college wil voor elke verbonden partij jaarlijks een risicoprofiel en een jaarlijks toezichtsarrangement (dat afhankelijk is van de hoogte van het risicoprofiel) vaststellen. Daarbij maakt het college onderscheid tussen verbonden partijen met hoge, lage en gemiddelde risicoprofielen. Het streven is om in alle drie de risicoprofielen minimaal één keer per jaar een tussenevaluatie plaats te laten vinden. Voor verbonden partijen met een hoog risicoprofiel worden aanvullende toezichtsmaatregelen getroffen. Ook staat er in het Zaanse handboek dat wanneer een verbonden partij voor het tweede achtereenvolgende jaar in het hoogste risicoprofiel wordt ingedeeld, er een tussentijdse evaluatie plaatsvindt.²⁸ Dat hebben wij in de praktijk niet kunnen vaststellen. Het bepalen van de risicoprofielen heeft in 2014 voor het laatst plaatsgevonden. De afgelopen vier jaar is het risicoprofiel van geen enkele verbonden partij gewijzigd. In de praktijk blijkt dat het risicoprofiel niet zichtbaar wordt heroverwogen of bijgesteld bij nieuwe ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn: de splitsing van de voormalige Stadsregio in de Vervoerregio en de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij.

De verbonden partijen van Zaanstad zijn in 2014 met behulp van het zogenaamde risicokompas verdeeld in risicoprofielen. De risicoprofielen zijn alleen opgesteld voor de verbonden partijen die de gemeente Zaanstad zelf onderscheidt.

In tabel 9.6 en 9.7 zijn de risicoprofielen van de publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen die in dit onderzoek zijn meegenomen schematisch weergegeven. In totaal worden 7 partijen ingedeeld in het hoge risicoprofiel, 6 in het middelhoge en 4 in het lage risicoprofiel. Van 2 verbonden partijen is het risicoprofiel onbekend.

Tabel 9.6 – Categorisering risicoprofielen van publiekrechtelijke verbonden partijen

Naam samenwerkingsverband	Risicoprofiel
Werkvoorzieningsschap Baanstede	Hoog
GGD Zaanstreek-Waterland	Hoog
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	Hoog
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Hoog
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	Middel

Naam samenwerkingsverband	Risicoprofiel
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	Middel
Vervoerregio Amsterdam	Middel
Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	Middel
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	Middel
Schadeschap Schiphol	Laag
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	Laag
Archeologie Zaanstad-Oostzaan	Onbekend
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	Onbekend

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*.

Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen zijn er 4 partijen die onder het risicoprofiel hoog zijn ingedeeld, 5 onder het middelhoge risicoprofiel en 2 onder het lage risicoprofiel. In totaal worden er bij de privaatrechtelijke verbonden partijen 3 onder het hoge risicoprofiel geschaald, 1 onder middelhoge en 2 onder het lage risicoprofiel.

Tabel 9.7 – Categorisering risicoprofielen van publiekrechtelijke verbonden partijen

Naam samenwerkingsverband	Risicoprofiel
NV Huisvuilcentrale (HVC)	Hoog
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	Hoog
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	Hoog
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	Middel
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)	Laag
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	Laag

Bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*.

9.5 Conclusie

Afhankelijk van de gekozen definitie kent Zaanstad op dit moment 13 publiekrechtelijke en 6 privaatrechtelijke verbonden partijen (exclusief BNG). Daarnaast heeft Zaanstad ook nog 3 relevante overige samenwerkingsverbanden die officieel geen verbonden partij zijn.

Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen is een openbaar lichaam de meest voorkomende samenwerkingsvorm. Meestal betreft het samenwerkingen op het gebied van uitvoeringstaken. Er is veel samenwerking in de regio Zaanstreek-Waterland. De gemeente heeft het hoogste financiële belang in de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland gevolgd door de GGD Zaanstreek-Waterland, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (€ 2,0 mln.) en Werkvoorzieningsschap Baanstede. Bij Werkvoorzieningsschap Baanstede, GGD Zaanstreek-Waterland en Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer heeft Zaanstad een relatief lage stemverhouding ten opzichte van de procentuele

financiële bijdrage. Dit hoeft geen probleem te zijn. In het Algemeen Bestuur (AB) van de GGD wordt bijvoorbeeld nooit gestemd over onderwerpen. De gemeenten zien het belang om in overeenstemming met elkaar besluiten te nemen.²⁹

Wat betreft de privaatrechtelijk verbonden partijen zien we hele uiteenlopende samenwerkingsvormen variërend van een vereniging tot een NV, BV of een stichting. Bij Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON) heeft Zaanstad een aandelenkapitaal van in totaal € 787.500,- en ruim € 38 mln. aan leningen en garantiestellingen verstrekt. Bij NV Huisvuilcentrale HVC is de totale financiële deelneming (aandelenkapitaal en uitstaande leningen) van Zaanstad circa € 54 mln. Het financieel belang bij bovenstaande deelnemingen is veel groter dan bij de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.

De verbonden partijen van Zaanstad (dus niet de overige samenwerkingsvormen) zijn in 2014 met behulp van het zogenaamde risicokompas verdeeld in risicoprofielen. Het bepalen van de risicoprofielen heeft in 2014 voor het laatst plaatsgevonden. De afgelopen vier jaar is het risicoprofiel van geen enkele verbonden partij gewijzigd. In de praktijk blijkt het risicoprofiel niet zichtbaar te worden heroverwogen of bijgesteld bij nieuwe ontwikkelingen. Soms is daar geen aanleiding voor. Soms zijn er wel nieuwe ontwikkelingen, maar vindt er ambtelijk geen tussenevaluatie plaats.

10 Gemeentelijk beleid voor samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf beschrijven we het beleid van de gemeente Zaanstad voor samenwerkingsverbanden. Lang niet elke gemeente stelt algemeen beleid vast ten aanzien van verbonden partijen, zo blijkt uit verschillende onderzoeken van andere rekenkamer(commissie)s.³⁰ Bij andere gemeenten waar wel sprake is van een beleid voor samenwerkingsverbanden biedt het beleidskader onvoldoende houvast voor de gemeenteraad om grip te kunnen houden op het samenwerkingsverband, wordt het beleidskader in de praktijk niet gebruikt of zijn raadsleden er onvoldoende mee bekend.³¹ Daarom beantwoorden we hier de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre bieden het Zaanse handboek en spelregels voor verbonden partijen voldoende houvast voor de gemeenteraad om grip te houden op samenwerkingsverbanden?

Het maken van duidelijke afspraken in een beleidskader is van belang om in een later stadium grip te kunnen houden op een samenwerkingsverband. Als er onvoldoende afspraken zijn gemaakt over de concrete doelen, prestaties en financiën van de verbonden partijen dan kan het zo zijn dat de gemeenteraad onvoldoende handvatten heeft om de verbonden partijen te sturen en te controleren.

10.1 Beoordelingskader en aanpak

Hieronder gaan we in op wat we verstaan onder een beleidskader en wanneer we dat beleid als goed beoordelen.

Bij een beleidskader over samenwerkingsverbanden gaat het om algemeen beleid op basis waarvan kan worden besloten of de gemeente deelneemt aan een samenwerkingsverband, in welke vorm, en hoe de participatie en de informatievoorziening is geregeld. We hebben enkele rapporten van andere rekenkamer(commissie)s geanalyseerd en op basis daarvan komen we tot een aantal belangrijke onderdelen die idealiter in een beleidskader voor samenwerkingsverbanden verwerkt zijn:

Tabel 10.1 – Toetsaspecten beantwoording onderzoeksvraag 3

Onderwerpen	Toetsaspecten
Aanwezigheid beleid voor samenwerkingsverbanden	De gemeente heeft een beleidskader opgesteld voor samenwerkingsverbanden
Criteria en afwegingskader	Het beleidskader bevat een overzicht en omschrijving van verschillende mogelijke vormen samenwerkingsverbanden. ³²
	Het beleidskader bevat criteria en een afwegingskader in welke situaties kan worden overgegaan tot deelname in een samenwerkingsverband. ³³
Sturingsmogelijkheden raad	In het beleidskader gaat de gemeente in op sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad bij verschillende vormen van samenwerkingsverbanden. ³⁴
Rol- en taakverdeling	Het beleidskader verschaft helder inzicht in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden tussen raad, college, ambtelijke organisatie en verbonden partij. ³⁵
Informatievoorziening raad	Het beleidskader gaat in op de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over het samenwerkingsverband. ³⁶
Periodieke evaluatie	Het beleidskader bevat afspraken over het laten plaatsvinden van evaluaties van (verschillende aspecten van) de verhouding met de verbonden partijen, dan wel evaluaties door de verbonden partij zelf.
Visie	De gemeente heeft in het beleidskader een visie opgenomen op samenwerkingen en op inhoudelijke doelen die de gemeente met samenwerking wil bereiken. ³⁷
Actueel wettelijk overzicht	Het beleidskader bevat een actueel wettelijk kader. ³⁸

Daarbij merken we op dat niet alle onderdelen van het ideale beleidskader even belangrijk zijn. Essentieel zijn: de aanwezigheid van beleid, criteria en een afwegingskader, rol- en taakverdeling, sturingsmogelijkheden raad, informatievoorziening raad en informatie over de periodieke evaluatie. Minder belangrijk zijn wat ons betreft een actueel wettelijk overzicht en een visie op de gewenste samenwerking. Daarom hebben we deze twee criteria ook als laatste genoemd.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag hebben we gebruik gemaakt van de gemeentelijke kaderstellende spelregels, het handboek voor verbonden partijen en enkele gesprekken met ambtenaren.

10.2 Aanwezigheid beleid voor samenwerkingsverbanden

De gemeente Zaanstad beschikt over twee documenten die samen het beleidskader voor verbonden partijen vormen:

- Kaderstellende spelregels voor verbonden partijen;
- Handboek voor verbonden partijen, bestaande uit 5 delen: 1) algemeen, 2) oprichten, 3) beheersen, 4) evalueren en 5) bestuurlijke vertegenwoordiging.

Beide documenten zijn op 6 maart 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. Het college biedt de kaderstellende spelregels periodiek aan bij de raad. Het handboek vormt een ambtelijk achtergronddocument.³⁹

Positief is dat Zaanstad uitgaat van een brede definitie van een 'verbonden partij'. Ook als er alleen sprake is van een bestuurlijk belang ziet zij de samenwerking als een verbonden partij. Dat is dus ruimer dan de officiële definitie uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) waarbij het moet gaan om een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Net als dat van veel andere gemeenten richt het beleidskader van de gemeente Zaanstad zich volledig op verbonden partijen. Daarmee zijn de spelregels voor lichtere vormen van samenwerking die steeds vaker voorkomen (bijvoorbeeld een convenant bij de Metropoolregio Amsterdam) niet duidelijk. In de tweede helft van 2017 wordt er in Zaanstad ambtelijk gekeken naar een eventuele verbreding van het kader van samenwerkingsverbanden. De gemeente heeft verplichtingen rondom verbonden partijen en subsidies, maar heeft daarnaast ook inkooprelaties, etc. met verschillende partijen. Deze kunnen allemaal als vormen van samenwerkingsverbanden worden gezien. Voor het sociaal domein heeft het Zaans college van B en W separaat een beleidskader vastgesteld voor de inkoop van diensten.⁴⁰ Het college is voornemens een grofmazig beleidskader als paraplu te maken met daarin uitgangspunten hoe gehandeld moet worden als de gemeente iets buiten de deur wil zetten of wil samenwerken met externe partijen. Vervolgens kan in onderliggende beleidsdocumenten een verdieping gemaakt worden naar de kaders van verbonden partijen, subsidies, inkoop, etc.

10.3 Criteria en afwegingskader voor samenwerking

Het beleidskader dient ook in te gaan op de verschillende samenwerkingsvormen en de afweging tussen verschillende typen rechtspersonen (bijvoorbeeld de keuze tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon en daarbinnen de keuze tussen bijvoorbeeld een vereniging of een stichting). Daarbij kan ook worden aangegeven wanneer het wenselijk is zowel een bestuurlijk als een financieel belang in een partij te nemen en wanneer het meer voor de hand ligt voor een beperktere verbinding te kiezen.

Het Zaans college geeft in de Kaderstellende spelregels verbonden partijen (2014) helder aan wat de criteria zijn om te gaan samenwerken via een verbonden partij.⁴¹ Ook is in de spelregels aangegeven welke samenwerkingsvorm de voorkeur heeft: de meest lichte die past bij de situatie. Verder hebben publiekrechtelijke vormen de voorkeur boven andere vormen. Bij privaatrechtelijke vormen wordt de juridische vorm gekozen die het beste aansluit bij de gemeenschappelijke doelstelling. Ook is helder aangegeven onder welke voorwaarden publiek-private samenwerking passend is. Het tweede deel van het handboek ('oprichten') bevat ook een beslisboom om te bepalen hoe een bepaalde taak kan worden uitgevoerd: door de gemeente zelf, via regelgeving, via een subsidierelatie, via een inkooprelatie of via een samenwerkingsverband. Dit deel van het handboek gaat ook uitgebreid in op welke afwegingen er in de vorm van een businesscase tijdens de oriëntatiefase gemaakt moeten worden. Ook wordt goed in de spelregels aangegeven dat de gemeente minimaal op een aantal punten afspraken maakt over de bestuurlijke vertegenwoordiging, financiële consequenties, stemverhouding, sociale return, de informatie- en evaluatiecyclus, mogelijkheden tot uittreden en startvoorwaarden.

10.4 Rol- en taakverdeling

De gemeenteraad, het college, de ambtenaren en het samenwerkingsverband hebben elk ook hun eigen rol ten opzichte van elkaar en richting het samenwerkingsverband. Voor een effectieve sturing en controle van verbonden partijen is het van belang dat de raad en het college op voorhand goed weten wat zij wel en vooral wat zij niet kunnen. Uit onderzoek van andere rekenkamers blijkt dat hier in veel gemeenten lang niet altijd duidelijkheid over bestaat of dat dit tot onduidelijkheid leidt.⁴² De afspraken moeten zowel binnen de gemeente als richting het samenwerkingsverband helder zijn. Het is daarom raadzaam om de afspraken in het beleidskader vast te leggen.⁴³

In Zaanstad zien we dat de taak- en rolverdeling op papier goed is. De gemeente heeft in het derde deel van het handboek verbonden partijen ('beheersen') de rolverdeling, inclusief uitgebreide procesafspraken, tussen de raad, het college en de ambtelijke organisaties vastgelegd. De raad controleert of de doelstellingen daadwerkelijk zijn gehaald doordat het college (de vakwethouder) verantwoording aflegt. De verbonden partij is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstelling en legt verantwoording af aan het college. De ambtelijke organisatie beheerst en monitort de verbonden partijen en informeert hierover het college.

Positief is dat de algemene rol- en taakverdeling ook op ambtelijk niveau helder is vastgelegd. Vaak is bij gemeenten de verantwoordelijkheid alleen bestuurlijk vastgelegd en is er op ambtelijk niveau een afdeling verantwoordelijk in plaats van één ambtenaar.⁴⁴ Dit is onwenselijk vanuit het oogpunt van controle op de dagelijkse praktijk van een verbonden partij. Om de dagelijkse controle goed in te richten, is het van belang dat één ambtenaar verantwoordelijk is voor het actueel houden van een dossier van de verbonden partijen. Indien een bestuurder snel geïnformeerd wenst te worden, kan het volledige dossier direct worden overhandigd. Een andere taak die ambtelijk belegd dient te zijn is het bijhouden van een actuele overzichtslijst van verbonden partijen: naast het feit dat deze noodzakelijk is voor de paragraaf verbonden partijen, maakt een overzichtslijst integrale sturing eenvoudiger. In Zaanstad is er binnen de ambtelijke organisatie één dossiereigenaar bij een vakafdeling die verantwoordelijk is voor de regie op het toezicht van de verbonden partij. Volgens het handboek wordt deze dossiereigenaar bijgestaan door juridisch en financieel controllers van de afdeling business control. Wij constateren dat de meningen binnen de ambtelijke organisatie verschillen over wie de regie voert: businesscontrol of de accounthouder.^{ff}

Kortom de rolverdeling is in lijn met het duale stelsel en de principes van good governance waarbij het college de (primaire) verantwoordelijkheid (sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden) draagt voor de verbonden partijen. De (primaire) verantwoordelijkheid voor een verbonden partij ligt bij de vakinhoudelijke portefeuillehouder, die de portefeuillehouder Financiën er voor mogelijke financiële aspecten bij betreft.

Naast bovenstaande globale rolverdeling gaat de gemeente Zaanstad in het deel 'bestuurlijke vertegenwoordiging' van het handboek ook uitgebreid in op de manier waarop de gemeente participeert in de verbonden partij. Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat de gemeente in beginsel geen raadslid afvaardigt in het bestuur van een verbonden partij. Ook wordt vermeld dat in principe een collegelid deelneemt aan het Algemeen Bestuur (AB) van een publiekrechtelijke verbonden partij en dat de gemeente terughoudend is met het afvaardigen van iemand in het bestuur van een privaatrechtelijke partij. Ook is de gemeente terughoudend met het afvaardigen van meer dan één collegelid in het bestuur van een verbonden partij. Helder is omschreven wat er verwacht wordt van de bestuurder die participeert en hoe dubbele-pettenproblematiek wordt tegengegaan. Zo neemt de wethouder Financiën bij voorkeur niet deel aan samenwerkingsverbanden waar Zaanstad ook een financiële relatie heeft.

^{ff} In een gesprek met ambtenaren is ons verteld dat deze constructie inmiddels gewijzigd is en Business control de regie voert. Vervolgens werd in de ambtelijke reactie (d.d. 19 juli 2017) het volgende aangegeven: Het kader in het handboek is nog steeds leidend. Ambtelijk accounthouder in de lijn is het eerste aanspreekpunt en betreft business control en eventueel andere disciplines. Business control kan natuurlijk ook proactief de accounthouder benaderen.

10.5 Sturingsmogelijkheden gemeenteraad

Een goed beleidskader gaat ook in op de omgang met verbonden partijen binnen de organisatie van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Op bestuurlijk niveau speelt vaak het vraagstuk hoe men het beste vorm kan geven aan de interne controle: hoe, op welke momenten en in welke mate kan de raad het college aanspreken op, dan wel informatie vragen over verbonden partijen? Dient de raad zich wel te wenden tot het college of dient zij zich rechtstreeks te wenden tot het samenwerkingsverband? En in hoeverre verschilt dat per samenwerkingsvorm? Uit onderzoek onder gemeenteraadsleden komt naar voren dat zij het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig vinden.⁴⁵

Reguliere sturingsmogelijkheden worden niet genoemd

In algemene zin wordt in het Zaanse handboek voor verbonden partijen aangegeven dat de raad controleert of de doelstellingen van het college zijn gehaald en dat ze dat kan doen aan de hand van de paragraaf en bijlage verbonden partijen die bij de begroting en jaarrekening zit. Een andere manier waarop de raad kan sturen is door via een zienswijze bezwaren kenbaar te maken bij besluiten van gemeenschappelijke regelingen. In het handboek wordt niet vermeld dat vooral het college bevoegdheden heeft bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Wij constateren dat de belangrijkste formele sturingsmogelijkheden van de Zaanse gemeenteraad in het handboek en de spelregels voor verbonden partijen worden beschreven. De informele sturingsmogelijkheden zijn veel minder vastomlijnd en komen niet voor in het Zaanse beleidskader. Onder informele sturingsmogelijkheden verstaan we algemene sturingsmogelijkheden die de raad altijd heeft en die niet specifiek gelden voor samenwerkingsverbanden.⁴⁶ Voorbeelden hiervan zijn:

- Een evaluatie waarin wordt ingegaan op de realisatie van de verwachte effecten én waarin wordt ingegaan op de onverwachte effecten van de samenwerking;
- De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over het door het college gevoerde bestuur (informatierecht);
- Verantwoording vragen aan het college of lid algemeen bestuur; lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan;
- Via moties en politieke druk proberen in te grijpen bij het samenwerkingsverband.
- Ontslagrecht ten aanzien van lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan. Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan.
- Het gemeentebestuur vragen uit te treden uit het samenwerkingsverband als het te gortig wordt.

⁴⁶ De genoemde informele sturingsmogelijkheden vallen deels terug op de Gemeentewet (GW), en zijn daarmee de "reguliere" taak van de raad, bijvoorbeeld: recht van initiatief (art. 147a) en vragenrecht (art. 155).

Opvallend is dat de nota evalueren niet ingaat op de rol van de raad bij de beëindiging. Bij het feitelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat daarvoor gekozen is omdat de wet deze bevoegdheden regelt.

10.6 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Het beleidskader gaat in op de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over het samenwerkingsverband.⁴⁷ Zaanstad geeft in het handboek 3 'beheersen' aan dat het college in de begroting en jaarrekening aan de gemeenteraad rapporteert over verbonden partijen. Daarnaast wordt in het handboek aangegeven dat de gemeenteraad van Zaanstad de begrotingen en begrotingswijzigingen van gemeenschappelijke regelingen voor commentaar krijgt voorgelegd. In het Zaanse beleidskader wordt er op aangedrongen de jaarrekening ook voor zienswijze naar de deelnemende raden te sturen. Hier moeten de andere deelnemende gemeentes het dus ook mee eens zijn. Als op dit punt geen overeenstemming wordt bereikt wordt de Wgr gevolgd en niet het Zaanse beleidskader.^{hh}

Ook kan de raad via een zienswijze eventuele bezwaren kenbaar maken voordat het algemeen bestuur van een GR besluiten neemt. Tot slot is het college wettelijk verplicht om een openbaar register bij te houden van gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt.⁴⁸ Wij constateren dat het beleidskader zich vooral beperkt tot de formele plichten van het college om de raad te informeren conform de Wgr. De actieve informatieplicht van het college (om de raad te informeren voor zijn kaderstellende en controlerende rol) wordt niet genoemd in het beleidskader. Dat is ons inziens wel van belang zodat duidelijk is dat er een grijs terrein is waar het college zelf verantwoordelijk is om af te wegen of de raad geïnformeerd moet worden.

10.7 Evaluatie

Idealiter bevat het beleidskader ook afspraken over het laten plaatsvinden van evaluaties van (verschillende aspecten van) de verhouding met de verbonden partijen, dan wel evaluaties door de verbonden partij zelf.

Deel 4 van het Zaanse handboek voor verbonden partijen gaat volledig over evalueren. De gemeente beschrijft daarin uitgebreid hoe de vierjarige cyclus van beheer en control eruit ziet. Elke vier jaar wordt iedere verbonden partij integraal geëvalueerd. Het handboek bevat vragen die tijdens de evaluatie beantwoord moeten worden. Er wordt gekeken naar doelrealisatie, financiële en juridische stand van zaken, bestuurlijke en organisatorische stand van zaken en de ervaren samenwerking. Aan het einde van de evaluatie wordt door middel van het doorlopen van een

^{hh} Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet bovendien volgens art. 34b van de WGR vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten toezenden.

beslisboom een standpunt ingenomen over continuering, heroriëntering of ontbinding van de samenwerking.

Ook deel 3 'Beheersen' van het handboek zegt iets over evaluatie. Het geeft aan dat voor elke verbonden partij jaarlijks een risicoprofiel en een toezichtsarrangement wordt vastgesteld. Voor verbonden partijen met een hoog risicoprofiel worden aanvullende toezichtsmaatregelen getroffen. Een laatste spelregel is dat wanneer een verbonden partij voor het tweede achtereenvolgende jaar in het hoogste risicoprofiel wordt ingedeeld, er een tussentijdse evaluatie plaatsvindt. Ook legt de gemeente het 'risicokompas' uit, een manier om te bepalen wat het risicoprofiel is van een samenwerkingsverband. Kortom, het Zaanse beleidskader besteedt voldoende aandacht aan evaluaties.

10.8 Visie op lokale samenwerking

Het is niet noodzakelijk, maar idealiter bevat het Zaanse beleidskader ook een visie op de gewenste identiteit en aard van de lokale samenleving en welke samenwerking daarvoor noodzakelijk en wenselijk is.⁴⁹ Daarmee bedoelen we dat aangegeven wordt welke rol Zaanstad regionaal wil spelen en welke samenwerkingsvormen daarbij passen. In de visie kan aangegeven worden hoeveel identiteit en op welke aspecten de gemeente bereid is op te geven voor samenwerking. Ook kan in de visie worden aangegeven wat de huidige maatschappelijke samenhang is: waar ligt de natuurlijke samenhang van huidige bewoners, bedrijven en organisaties? Tot slot kan in een visie ook worden aangegeven of de voorkeur uit gaat naar samenwerken met steeds dezelfde partners of dat het per afzonderlijke taak bekeken moet worden wie de beste samenwerkingspartner is. Met een dergelijke visie kan makkelijk worden afgewogen of en in welke vorm en met wie samenwerking wenselijk is.

Deze visie ontbreekt in het handboek en de kaderstellende spelregels. Ook bij andere gemeenten ontbreekt een dergelijke visie regelmatig in het beleidskader voor verbonden partijen. De gemeente Zaanstad heeft op enkele beleidsterreinen wel een visie.ⁱⁱ Bij navraag blijkt de gemeente Zaanstad wel te beschikken over een rapportage *Beïnvloedingsstrategie (2012)* waarin wordt ingegaan op externe ontwikkelingen en aangegeven wordt welke prioriteit krijgen (ZaanIJ en de sociale agenda).⁵⁰ In 2016 is de oude *Beïnvloedingsstrategie* informeel besproken in het college, maar er is geen geactualiseerd document vastgesteld. Dit leidde niet tot enorme wijzigingen en dus is besloten het document niet te wijzigen. Dit document is inmiddels gedateerd omdat er op andere vlakken en met nieuwe partners wordt samengewerkt. Zo is inmiddels de oude Stadsregio omgezet in de Vervoerregio Amsterdam en de Metropoolregio Amsterdam is verder doorontwikkeld. Ook wordt

ⁱⁱ Voorbeelden hiervan zijn de [visie Noordzeekanaalgebied](#) als de basis voor RON samenwerking. Of bijvoorbeeld Maak Zaanstad die tot doel heeft met behulp van een investerings- en uitvoeringsagenda er voor te zorgen dat Zaanstad ook op de lange termijn een sociaal duurzame stad wordt: <https://maak.zaanstad.nl/over-maak-zaanstad>.

in de oude visie niet zo helder uiteen gezet welke rol Zaanstad regionaal wil spelen, met welke partners en in welke vormen.

10.9 Actueel wettelijk kader

In het eerste deel van het handboek voor verbonden partijen heeft de gemeente keurig aangegeven welke wetten van toepassing zijn op verbonden partijen.⁵¹ Er wordt ingegaan op de Gemeentewet, het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO), Code-Tabaksblat en de Wet Normering Topinkomens. Hoewel de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en verantwoording (BBV) nog steeds gelden, zijn deze regelingen sinds het vaststellen van het Zaanse handboek in 2014 inhoudelijk wel gewijzigd.

10.9.1 Aanpassingen in de Wgr

Allereerst is per januari 2015 de Wgr gewijzigd waardoor een nieuwe organisatievorm is geïntroduceerd voor beleidsarme samenwerking: een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvorm wordt wel al genoemd in het huidige Zaanse handboek. Door de gewijzigde Wgr zijn de gemeenschappelijke regelingen verplicht hun financiële kaders eerder te presenteren. Ze hoeven niet een hele kadernota te maken, maar de belangrijkste financiële lijnen moeten wel bekend zijn. Concreet zijn de belangrijkste wijzigingen voor gemeenschappelijke regelingen:

- Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling (hierna GR) zendt de algemene financiële en beleidsmatige kaders uiterlijk 15 april ter informatie (Wgr, art. 34b);
- De voorlopige jaarrekening inclusief accountantsrapport wordt eveneens uiterlijk 15 april ter informatie aangeboden (Wgr, art. 34b);
- De GR zendt minimaal 8 weken (Wgr, art. 35 lid 1) voorafgaande aan de vergaderingen van het algemeen bestuur (hierna AB) van de GR ontwerpbegroting met financiële consequenties voor de deelnemers(bijdragen) voor zienswijze aan de raden toe;^{jj}
- Uiterlijk 1 augustus wordt de vastgestelde begroting door het dagelijks bestuur van de GR aangeleverd bij de provincie dan wel (Wgr, art. 34 lid 2).

Met het indienen van de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening vóór 15 april is een belangrijke stap gezet om tijdig de benodigde informatie voor de raad beschikbaar te stellen. Ook de 8 weken termijn (voor de wetswijziging was deze termijn zes weken) geeft de raad meer ruimte om zijn zienswijze op de ontwerpbegroting kenbaar te maken.

^{jj} Teruggerekend moet de ontwerpbegroting op zijn minst aan begin juni, afhankelijk van wanneer het AB bij elkaar komt om de begroting vast te stellen, aan de raad worden voorgelegd voor een zienswijze.

10.9.2 BBV: meer specifieke verantwoording vanaf begroting 2018

Ook het *Besluit Begroting en Verantwoording* (BBV) is recentelijk gewijzigd. De wijzigingen in de BBV beogen de toegankelijkheid van de begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Hoe? Door de wijze waarop cijfers en prestaties worden gepresenteerd te veranderen en daarin meer eenheid te brengen. Dit versterkt de horizontale verantwoording. Nieuw is bijvoorbeeld dat gemeenten in de begroting bij het desbetreffende programma aangeven welke (belangrijke) beleidsmatige risico's er zijn in relatie tot verbonden partijen (BBV, art. 8, lid 3b). Vanaf de begroting 2018 dient de bijdrage vanuit de gemeente aan een GR in programma's te worden verantwoord op een specifieke wijze. De gemeenschappelijke regelingen verantwoorden de direct aan taakvelden toe te rekenen kosten op de taakvelden en de overheadkosten worden op het taakveld Overhead verantwoord. De begroting voor 2017, die in het kalenderjaar 2016 wordt opgesteld, dient in overeenstemming te zijn met de nieuwe regels uit dit wijzigingsbesluit.

10.9.3 Commissie BBV raadt aan: ruimer begrip van verbonden partijen

Ook raadt de commissie BBV aan om het begrip 'verbonden partij' te verruimen. Aangeraden wordt om naast de verbonden partijen waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang in heeft, ook de samenwerkingsverbanden op te nemen in de paragraaf verbonden partijen waar sprake is van een bestuurlijk belang én een gemeentelijke structurele bekostiging (via begrotingsfinanciering, subsidie, overeenkomst of opdracht). Meer dan voorheen moet het bij een verbonden partij dus gaan om een organisatie die maatschappelijk van belang is, waardoor het wenselijk is om de mogelijke risico's op te nemen in de paragraaf verbonden partijen. Voor de gemeente Zaanstad maakt dit niet veel uit omdat het verbonden partijen al ruimer interpreteerde door te kijken naar alle partijen waar minimaal een bestuurlijk belang is.

10.10 Conclusie

Het Zaanse beleidskader (het handboek en de spelregels voor verbonden partijen) bevat op papier veelal de juiste informatie voor de raad om grip te kunnen houden op samenwerkingsverbanden. Het bevat vier van de acht toetsaspecten (groen). Drie van de acht toetsaspecten zijn gedeeltelijk opgenomen in het beleidskader: de informele sturingsmogelijkheden van de raad ontbreken, dat geldt ook voor de actieve informatieplicht van het college en het wettelijk kader is niet helemaal meer up-to-date. Tot slot ontbreekt een visie op de gewenste samenwerking, het is bijvoorbeeld niet duidelijk met welke gemeenten Zaanstad bij voorkeur samenwerkt.

Tabel 10.2 - Samenvatting oordelen gemeentelijk beleid voor samenwerkingsverbanden

Onderwerp	Oordeel	Toelichting
Aanwezigheid beleid	●	Er is een handboek en er zijn kaderstellende spelregels, beiden gericht op verbonden partijen met tenminste een bestuurlijk belang (ruim begrip). Streven is om het beleidskader te verbreden zodat het ingaat op alle samenwerkingsvormen inclusief subsidie- en inkooprelaties.
Criteria en afwegingskader	●	Verschillende samenwerkingsvormen worden beschreven. Handboek bevat heldere criteria op basis waarvan een keuze kan worden gemaakt incl. voorkeur voor bepaalde vormen.
Rol- en taakverdeling	●	Handboek is helder over rol- en taakverdeling college, raad en binnen ambtelijke organisatie en het tegengaan van dubbele- pettenproblematiek.
Sturingsmogelijkheden raad	●	Formele sturingsmogelijkheden worden genoemd, maar de informele sturingsmogelijkheden ontbreken.
Informatievoorziening raad	●	Handboek is helder op welke manieren het college de raad dient te informeren conform Wgr. Hoe ver de algemene actieve informatieplicht van het college gaat (om de raad te informeren voor zijn kaderstellende en controlerende rol) wordt niet duidelijk in het beleidskader.
Periodieke evaluatie	●	Handboek is helder over de vierjarige integrale evaluatie en de jaarlijkse toezichtsarrangementen.
Visie	●	Visie op de gewenste identiteit en aard van de lokale samenleving ontbreekt in handboek. Er bestaat een oude visie uit 2012 die niet meer up-to-date is. Op enkele beleidsterreinen bestaat er wel een visie.
Actueel wettelijk overzicht	●	Handboek bevat een wettelijk kader, maar is niet helemaal actueel. Het refereert niet aan de inmiddels gewijzigde Wgr en BBV

Of de praktijk ook voldoet aan het beleidskader zal hierna moeten blijken.

11 Informatievoorziening aan raad

Voor het houden van grip op samenwerkingsverbanden is de informatie die de gemeenteraad ontvangt over de samenwerking cruciaal. Op basis van de informatie krijgt de raad inzicht in de risico's en kan de raad een afweging maken. Daarom beantwoorden we hier de volgende onderzoeksvraag:

Ontvangt de raad volledige, tijdige en juiste informatie van het college of samenwerkingsverbanden?

Op basis van de informatie in de gemeentelijke begroting- en jaarstukken en het Raadsinformatiesysteem (RIS) beoordelen we in hoeverre de informatie die de raad over de samenwerkingsverbanden ontvangt voldeed aan de wettelijke eisen. Ook beoordelen we of de informatie volledig, tijdig en juist was.

Hieronder gaan we allereerst in op het beoordelingskader (11.1). Daarna kijken we in 11.2 naar de informatie die de gemeenteraad van het college van B en W actief ontvangt en of deze toereikend is. Het gaat hierbij om de actieve informatieplicht van het college waarbij het college van B en W de gemeenteraad actief informeert, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken.⁵² Dit gebeurt vaak via de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting/jaarrekening. Ook kijken we in hoeverre het college nog andere informatie op eigen initiatief aan de raad voorlegt. In 11.3 gaan we in op de informatie die de samenwerkingsverbanden zelf verstrekken aan de raad. Hier kan het gaan om de wettelijke verplichting van gemeenschappelijke regelingen om hun ontwerpbegroting met een zienswijze voor te leggen aan de raad, of aanvullende informatie die een samenwerkingsverband uit zichzelf aanbiedt. We sluiten dit hoofdstuk af met een conclusie.

11.1 Beoordelingskader en aanpak

De basis voor de informatieverstrekking aan de raad over de verbonden partijen wordt grotendeels gevormd door de paragraaf verbonden partijen in de Zaanse gemeentelijke begroting en jaarrekening.^{kk} Hierin rapporteert het college over belangrijke ontwikkelingen bij verbonden partijen. Ondanks dat het college een zekere (beleids)vrijheid heeft in de wijze waarop zij invulling geeft aan de verantwoording over de verbonden partijen, zijn er ook een aantal regels waar zij rekening mee dient te houden. Zo zijn er bijvoorbeeld bepalingen opgenomen in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) waaraan de paragraaf verbonden

^{kk} Zie ook Gemeente Zaanstad, Spelregel 6: informatievoorziening Raad, *Nota verbonden partijen hoofdstuk 3 beheersen*, p. 12.

partijen moet voldoen, stelt de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr) eisen aan de verantwoording, en heeft de gemeente ook haar interne regelgeving (de *Nota Verbonden Partijen* en de *Handreiking Verbonden Partijen* van januari 2014). Naast de informatieverstrekking vanuit het college, ontvangt de raad ook rechtstreeks informatie van de verbonden partijen. De gemeenschappelijke regelingen moeten immers zelf ook verantwoording afleggen aan de deelnemende raden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de begrotingen en de wijzigingen hierop die voorgelegd moeten worden aan de raad.^{ll}

Een gemeente heeft op basis van Gemeentewet (art. 160 lid 2 en 3) de mogelijkheid om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten en een publieke taak te laten uitvoeren door deze privaatrechtelijke rechtspersoon. Doordat de publieke taak in handen komt van een privaatrechtelijke organisatie, is publiekrechtelijke belangenbehartiging niet gewaarborgd. Een private partij heeft immers niet als doel om publieke belangen te behartigen, een private partij is gericht op het maken van winst. Het is dus van groot belang dat de overheid bij het overhevelen van een publieke taak naar een privaatrechtelijke rechtspersoon, zorgt voor mechanismen waarmee het publieke belang gewaarborgd kan worden binnen deze privaatrechtelijke rechtspersoon. Voor de privaatrechtelijke partijen verloopt de informatievoorziening met name via het college. Een lid van het college is afgevaardigd in de aandeelhoudersvergadering van het privaatrechtelijke samenwerkingsverband. Hij /zij bepaalt of de informatievoorziening noodzakelijk is en kan de raad actief voorzien van informatie.^{mmm} Uiteraard zijn de private partijen voor hun eigen verslaglegging gebonden aan het Burgerlijk Wetboek. Afgezien daarvan gaan er ook stemmen op dat (met name publiekrechtelijke) samenwerkingsverbanden, afgezien van hun formele wettelijke plichten, zelf ervoor moeten zorgen dat gemeenteraden actief geïnformeerd worden over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering.ⁿⁿ 53 Wij kijken in hoeverre dat gebeurt en of samenwerkingsverbanden zich houden aan de formele plichten.

Eisen die aan de informatievoorziening over verbonden partijen gesteld worden zijn er dus in overvloed. Hiermee zijn ook de aandachtspunten geïntroduceerd die we voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag zullen gebruiken. In onderstaand schema hebben wij de norm met de bijbehorende toetspunten die bij onderzoeksvraag 4 hoort weergeven.

^{ll} Voor de lichtste variant van een gemeenschappelijke regeling, de regelingen zonder meer, geldt dit niet. Zie: *Wet gemeenschappelijke regelingen*, art. 35, lid 3.

^{mmm} Het besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de gemeente is dus een bevoegdheid van het college, maar wanneer de beslissingen ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, of wanneer de beslissing de oprichting van een deelneming behelst, moet de raad eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college te uiten. Pas daarna kan het college zijn voornemen daadwerkelijk omzetten in een besluit. Belangrijk hierbij is dat de raad over alle relevante informatie moet kunnen beschikken, voordat zij zijn wensen en bedenkingen kan uiten.

ⁿⁿ Hoewel niet expliciet heeft het rapport: *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking* (2015) van ROB vooral betrekking op gemeenschappelijke regelingen. De ROB pleit voor een actievere rol van gemeenschappelijke regelingen om de gemeenteraad zelf te informeren.

Tabel 11.1 – Normen en toetsaspecten beantwoording onderzoeksvraag 4

Norm	Toetsaspecten
De raad wordt dusdanig geïnformeerd dat zij de controlerende taak naar behoren heeft kunnen uitoefenen.	<ul style="list-style-type: none"> • Het college verstrekt de raad informatie conform aan de wettelijke bepalingen en deze informatie is toereikend (juist, volledig, tijdig en begrijpelijk). • Het college verstrekt de raad voldoende extra aanvullende informatie. • De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad de wettelijke verplichte informatie. • De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad voldoende extra aanvullende informatie

De toetsingsaspecten zullen worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen uit het BBV, Wgr, Gemeentewet en de Nota en Handreiking Verbonden Partijen (daterend van januari 2014). Gekozen is om deze analyse uit te voeren voor het begrotingsjaar 2015, 2016 en 2017, waarvan de begroting 2017 -op het moment van schrijven- het laatste rapportagemoment is van de bestuurlijke P&C-cyclus van jaar 2017. De reden dat begrotingsjaar 2014 geen onderdeel is van onze analyses is omdat de Nota Verbonden Partijen na de publicatie van de begroting 2014 in werking is getreden.^{oo} Verder moet opgemerkt worden dat de eisen vanuit het BBV, met betrekking tot de lijst van verbonden partijen als onderdeel van de paragraaf verbonden partijen, met ingaande van het begrotingsjaar 2017 op een aantal onderdelen zijn gewijzigd.^{pp} Omdat we het niet zinnig achten de informatieverstrekking te toetsen op basis van verouderde regelgeving, is gekozen de begroting 2017 te toetsen op het huidige BBV en de begrotingsjaren 2015 en 2016 op basis van de BBV-bepalingen die in de gehele onderzoeksperiode ongewijzigd zijn gebleven. De wijzigingen in het BBV zullen in de volgende paragraaf kort toegelicht worden.

In de analyse hebben wij de informatieverstrekking over 13 publiekrechtelijke verbonden partijen, 6 privaatrechtelijke verbonden partijen, en 3 samenwerkingsverbanden met een overige samenwerkingsvorm onderzocht (zie figuur 9.1). Tevens is gekeken hoe de informatieverstrekking

^{oo} Voor begrotingsjaar 2014 was de *Nota Verbonden Partijen* van 2006 en de *Handreiking verbonden partijen* van 2008 van toepassing. Bron: Gemeente Zaanstad, *Begroting 2015*, paragraaf verbonden partijen, p. 160.

^{pp} Zie: Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad evenals aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten, art. II, lid 3, Staatsblad, jaargang 2016, Nr. 101, gepubliceerd op 17 maart 2016.

verliep van 3 samenwerkingsverbanden die tussen januari 2014 en april 2017 zijn beëindigd.⁹⁹ We hebben met name gekeken naar informatie waarbij de samenwerkingsverbanden expliciet benoemd worden in de raadsagendering, raadsbesluiten, collegeberichten, ingekomen stukken (vanuit samenwerkingsverbanden).¹⁰⁰ Het gaat daarbij niet om inhoudelijke producten die voortvloeien uit de verbonden partij (zoals bijv. grondexploitatie of jeugdzorg), maar over de verbonden partij ‘an sich’. Daarnaast gaat het niet alleen om de informatieverstrekking vanuit het college, maar ook vanuit de samenwerkingsverbanden. Ondanks dat deze informatieverstrekking via het samenwerkingsverband verloopt, blijft ook dit, vanuit het oogpunt van een actieve informatieplicht, de verantwoordelijkheid van het college. In hoeverre het college voldoet aan de actieve informatieplicht is lastig te normeren. Wij hanteren de norm dat zodra ontwikkelingen ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente en het van belang is voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad, het college de plicht heeft de raad actief te informeren.

11.2 Informatievoorzieningen vanuit het college

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zijn vanuit de Gemeentewet verplicht openheid van zaken te geven en de raad alle informatie verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft.⁵⁴ Deze actieve informatieplicht betekent dat het college de afweging moet maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is. De paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening vormt een belangrijk deel van de informatieverstrekking van het college over de verbonden partijen. Hieronder bespreken we kort de wet- en regelgeving waaraan de paragraaf verbonden partij dient te voldoen. Vervolgens toetsen we de paragraaf verbonden partijen van Zaanstad hierop. Naast de wettelijk verplichte informatie kijken we ook naar de ‘vrijwillige’ aanvullende informatieverstrekking vanuit het college om zodoende een totaalbeeld te krijgen van de actieve informatieverstrekking vanuit het college.

Er zijn gedetailleerde, landelijke regels voor de informatie in de paragraaf verbonden partijen

De bepalingen in het BBV regelen de wijze waarop een gemeente een verbonden partij moet behandelen in haar gemeentelijke begrotingen en jaarstukken. De BBV-bepalingen schrijven onder meer voor dat in de begroting en jaarrekening van een gemeente een vaste paragraaf aan verbonden partijen dient te worden gewijd, waarin een aantal vaste onderdelen dienen terug te komen.⁵⁵ In de paragraaf verbonden partijen wordt verantwoording afgelegd over de partijen waar de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang in heeft genomen. Zoals eerder vermeld hanteert de gemeente Zaanstad een bredere definitie en worden alle samenwerkings-

⁹⁹ Dit zijn: GEM Saendelft Beheer/Saendelft Commandiet, Stichting marketing Zaanstreek en Vereniging Amsterdam Ports Association (Ampports). De Werkvoorzieningsschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede), waar een voorgenoemd uittreding per 1 januari 2018 geldt, is onderdeel van de telling van de publiekrechtelijke verbonden partijen (zie tabel 3.1).

¹⁰⁰ Mondelinge mededelingen en/of informatie die in een andere hoedanigheid verstrekt worden zoals: voortgang van de GREXEN (HoogTij, etc.) in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) of beleidsmatige ontwikkelingen die op andere plekken van de gemeentebegroting (bij de inhoudelijke programma’s bijvoorbeeld) aan bod komen, zijn geen onderdeel van het onderzoek.

⁵⁵ Zie art. 9 en art. 15 BBV.

verbanden waarin Zaanstad een bestuurlijk belang heeft als verbonden partij gezien. In het BBV worden ook een aantal specifieke bepalingen benoemd die onderdeel moeten zijn van de paragraaf verbonden partijen. Zo moet de paragraaf met ingang van het begrotingjaar 2017 ten minste bevatten:⁵⁵

- de visie op en de beleidsvoornemens over verbonden partijen;⁵⁶
- de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in: gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen, en overige verbonden partijen;⁵⁷
- de wijze waarop de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;⁵⁸
- het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;⁵⁹
- de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;⁶⁰
- de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;⁶¹
- alle eventuele risico's van de verbonden partij waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie van de gemeente.⁶²

Ten opzichte van de eerdere BBV is de onderverdeling naar gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen toegevoegd als bepaling in het BBV. Ook zijn er in de bepalingen, die betrekking hebben op de paragraaf verbonden partijen, tekstuele aanpassingen gemaakt en komt de verplichting om eventuele risico's van verbonden partijen te melden explicieter terug. Dit laatste is het geval als het risico ingrijpende financiële gevolgen voor de gemeente kan hebben. Nieuw is ook dat vanaf begrotingsjaar 2017 de *verwachte* omvang van het eigen vermogen, vreemd vermogen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar evenals de *verwachte* omvang van het financieel resultaat van de verbonden partij opgenomen moeten worden. Tot slot is de verplichting verdwenen om de naam en de vestigingsplaats van de verbonden partij te benoemen in de lijst van verbonden partijen.^{tt} Het BBV stelt in het kader van verbonden partijen ook een aantal eisen aan de balans van de gemeente.^{uu} Zo stelt het BBV dat de kapitaalverstrekkingen en leningen aan verbonden partijen afzonderlijk onder de financiële vaste activa opgenomen moeten worden. Het gaat hier om kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen, en overige verbonden partijen.⁶³ De verstrekte leningen moeten voor openbare lichamen^{vv} en deelnemingen benoemd worden.⁶⁴

^{tt} Zie voor de uiteenzetting van de wijzigingen het Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten, Staatsblad, jaargang 2016, Nr. 101, gepubliceerd op 17 maart 2016.

^{uu} Het BBV schrijft tevens voor dat de verbonden partijen niet worden geconsolideerd in de begroting en jaarstukken (art. 5) en dat het programmaplan per programma bevat: de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen (art. 8, lid 3, onderdeel b).

^{vv} als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering decentrale overheden.

Aanvullend op de BBV-bepalingen geldt de interne regelgeving van de gemeente Zaanstad. Voor wat betreft de informatievoorzieningen over verbonden partijen gelden de regels uit de Nota Verbonden Partijen (2014) en de spelregels uit de Handreiking Verbonden Partijen (2014). De volgende eisen worden aanvullend op de wettelijke eisen van het BBV en Wgr genoemd:

- een overzicht van de verbonden partijen die in het hoogste risicoprofiel vallen;⁶⁵
 - een overzicht van de 10 grootste actuele risico's die Zaanstad loopt bij verbonden partijen.⁶⁶
- Beide eisen zullen verderop in deze paragraaf toegelicht worden.

Zaanse informatieverstrekking in de paragraaf verbonden partijen

De Zaanse gemeentelijke begroting en jaarrekening zijn zowel via printbare als een online web-versie in te zien. De paragraaf verbonden partijen is een terugkerend onderdeel in de gemeentelijke jaarstukken. Hier zullen we uiteenzetten hoe de onderdelen zoals beschreven in de nota verbonden partijen hun weg hebben gekregen in de jaarstukken.⁶⁷ Vanaf begrotingjaar 2015 bestaat de paragraaf en de bijhorende bijlage uit de volgende onderdelen:

Tabel 11.2 – Onderdelen van de paragraaf verbonden partijen in de Zaanse gemeentelijke begrotingen (2015-2017) en jaarrekeningen (2015-2016)

Onderdelen	Toelichting
Visie verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Het kader dat van toepassing is voor de verbonden partijen (nota verbonden partijen 2014); • Toelichting wat onder financieel en bestuurlijk belang wordt verstaan; • Uitleg van de drie verschillende fasen die verbonden partij kent (oprichting, beheersen, en evalueren en beëindigen); • Uitleg risicoprofiel en risicokompas; • Aantal verbonden partijen en verdeling in hoog, middelgrote en laag risicoprofiel.
Landelijke ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Meldingen ontwikkelingen van bijvoorbeeld de nieuwe Wgr en vennootschapsbelasting.
Overzicht van de verbonden partijen die in het hoogste risicoprofiel vallen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbonden partijen met een hoog/middelhoge risicoprofiel worden uiteengezet;^{ww} • Uitleg waarom een hoog/middelhoge risicoprofiel is gegeven en de ontwikkelingen van de verbonden partij worden beschreven.^{xx}
Wijzigingen in verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht van nieuwe en beëindigde verbonden partijen.

^{ww} In de jaarrekening wordt alleen de samenwerkingsverbanden met hoog risicoprofiel uitgelicht.

^{xx} Vanaf begroting 2016 is het overzicht uitgebreid met de verbonden partijen met een middelhoge risicoprofiel.

Onderdelen	Toelichting
Overzicht met de verbonden partijen	<ul style="list-style-type: none"> Overzicht met de verbonden partijen met uiteenzetting verplichtingen vanuit BBV. Opgenomen is: naam van verbonden partij, vestigingsplaats, openbaar belang, veranderingen, financiële gegevens (EV, VV en resultaat) onderverdeeld naar publiek- en privaatrechtelijke verbonden partijen.
Volledige lijst verbonden partijen ^{yy}	<ul style="list-style-type: none"> De volledige lijst verbonden partijen met daarin: algemene gegevens (rechtsvorm, vestigingsplaats, programma), belang (doel en openbaar belang, zeggenschap/bestuurlijk belang, of er collegelid in het bestuur participeert), risicoprofiel, financiën (bijdrage, EV (begin/eind), VV (begin/eind), resultaat), ontwikkelingen.

Wanneer we de paragraaf verbonden partijen nader bekijken, valt ons een aantal aspecten op:

- Veel aanvullende informatie;
- Te weinig duiding;
- Visie en twee publiekrechtelijk verbonden partijen ontbreken;
- Financiële cijfers vaak niet actueel en soms onjuist of onvolledig;
- Financieel belang is versnipperd weergegeven;
- Begroting 2017 voldoet niet aan de eisen van het nieuwe BBV;
- De meest actuele informatie gaat over verbonden partijen met een hoog risicoprofiel;
- Informatie over verbonden partijen met laag en gemiddeld risicoprofiel vaak niet actueel;
- Overzicht van de 10 grootste actuele risico's van verbonden partijen ontbreekt;
- Raadsleden vinden het lastig om de paragraaf verbonden partijen te doorgronden;
- Gemeenschappelijke regelingen ambtelijk geëvalueerd, nog niet naar de raad.

Veel aanvullende informatie

De paragraaf verbonden partijen bevat naast de wettelijk verplichte informatieverstrekking ook veel nuttige aanvullende informatie, zoals landelijke ontwikkelingen met betrekking tot verbonden partijen en een uitgebreide risicoanalyse voor de verbonden partij die in het hoge en de middelgrote risicoprofielen vallen. Daarnaast wordt de rechtsvorm van de verbonden partij beschreven, het Zaanse lid in het AB en/of DB en het programma waarin de verbonden partij valt. Ook is sinds kort voor elke gemeenschappelijke regeling de weblink naar de regeling toegevoegd.^{zz} In het overzicht van de wijzigingen van de verbonden partijen worden de nieuwe samenwerkingen

^{yy} De volledige lijst verbonden partijen is opgenomen in de bijlagen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

^{zz} Vanaf de Zaanse gemeentelijke jaarrekening 2016.

benoemd. Hier wordt echter ook een samenwerking genoemd die niet de karakteristieken heeft van een verbonden partij, omdat er geen sprake is van een bestuurlijk belang.^{aaa}

Vanaf de jaarrekening 2015 is het financieel belang onderverdeeld naar: aandelenkapitaal, leningen/garanties, impuls en exploitatie(bijdrage) en is informatie over de stemverhouding toegevoegd. Het BBV zegt dat het financiële belang tot stand kan komen via bijdragen vanuit de WGR, aandelen, leningen of garantstellingen. Reguliere handelstransacties waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, maar een betaling voor een tegenprestatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij crediteuren of subsidiërelaties, leiden volgens het BBV niet tot een financieel belang.

Zaanstad hanteert echter ook de term ‘impuls’, wat volgens hun eigen zeggen de verstrekte subsidies zijn. Hiermee hebben zij een eigen definitie van financieel belang gecreëerd. Ook de term exploitatiebijdrage wordt hiermee diffuus. De term impuls wordt echter niet toegelicht. In de Nota Verbonden Partijen (2014) wordt aangegeven dat de lijst verbonden partijen o.a. bestaat uit de informatie over ‘andere’ geldstromen naar de verbonden partijen (subsidie/leningen/garantstelling).⁶⁸ Het feit dat leningen/garanties expliciet in de lijst verbonden partijen worden benoemd suggereert dat impuls ook de subsidiestroom omvat. Dit werd door ambtelijke organisatie bevestigd.⁶⁹

Te weinig duiding

Hoewel in de paragraaf verbonden partijen enige duiding is aangebracht door de verbonden partijen naar risicoprofiel in te delen, mag de algemene toelichting uitgebreider en scherper. Zelfs voor de rekenkamer was het lastig om zicht te krijgen op de samenwerkingspartners die relevant zijn voor de raad. Sommige ontbreken op de lijst, andere zijn op sterven na dood en een aantal genoemde verbonden partijen zijn zo afwijkend dat ze een duiding of toelichting nodig hebben. Dat laatste is het geval bij de BV Saendelft Commandiet, dat puur een financiële constructie was, waar de gemeente als enige partner inzat om te voorkomen dat de gemeente teveel risico liep in de PPS-constructie GEM Saendelft. Ook de Regionale Samenwerking Decentralisatie Sociaal Domein is een bijzondere vorm omdat het meer een netwerksamenwerking betreft. Aangezien het officieel een GR is, dient de gemeente er toch over te informeren in de paragraaf verbonden partijen. Dat is summier gedaan.

Bovendien is de aard van het samenwerkingsverband en de rol van de raad nu niet duidelijk. Zo wordt in de paragraaf verbonden partijen niet meteen duidelijk dat de raad bij Schadeschap Schiphol niet om een zienswijze op de begroting hoeft te worden gevraagd, omdat de regeling door

^{aaa} In de begroting 2016 (p. 152) is te lezen dat Zaanstad lid is geworden van de Vereniging Amsterdam Airport Area (AAA). Hiermee wordt niet duidelijk of er sprake is van een bestuurlijk belang. Op de website AAA wordt beschreven dat Zaanstad alleen deelneemt in de algemene ledenvergaderingen en contributie betaalt, maar niet deelneemt in het bestuur. Dit betekent dat er geen sprake is van een bestuurlijk belang. Een vereniging heeft tenminste twee leden en de hoogste macht ligt bij de ledenvergadering. De leden hebben in principe allemaal één stem op de ledenvergadering. De ledenvergadering benoemt het bestuur (zie: Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 1: Algemeen*, p. 10).

het Rijk wordt bekostigd. Een andere bevinding is dat niet wordt verwezen naar andere plekken in de begroting waar soms meer over samenwerkingsverbanden wordt geschreven, zoals het programma Jeugd bij de Regeling zonder meer decentralisaties sociaal domein of de GEM Saendelft bij Saendelft Commandiet. Ook is niet gelijk duidelijk hoe sommige samenwerkingsverbanden zoals RON (met een hoog risicoprofiel) en HoogTij met elkaar verweven zijn.

Visie en twee publiekrechtelijk verbonden partijen ontbreken

De paragraaf verbonden partijen start iedere keer met het benoemen van het kader dat van toepassing is voor de verbonden partijen. Hierin wordt gesteld dat in de Nota verbonden partijen (2014) een strategische visie rondom verbonden partijen is opgenomen.^{bbb} Eerder concludeerden we al dat een algemene visie op samenwerking ontbreekt in het handboek en de kaderstellende spelregels, maar dat er op de verschillende beleidsterreinen deelvisies bestaan (zie §10.8). Ook wordt niet beschreven welke beleidsvoornemens de gemeente voor ogen heeft als het gaat om verbonden partijen. Daarmee voldoet de paragraaf verbonden partijen niet aan de bepaling uit het BBV dat deze moet worden voorzien van een visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Tevens ontbreken in de lijst verbonden partijen structureel de publiekrechtelijke verbonden partijen: Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad.^{ccc} Ook Saendelft Commandiet, die formeel nog geliquideerd moet worden, ontbreekt met regelmaat in deze lijst.^{ddd} Wel is de raad middels de begroting 2015 geïnformeerd over het voornemen om Saendelft Commandiet te liquideren.^{eee} Bij de gemeenschappelijke regeling Regionale Samenwerking Volkshuisvesting Zaanstreek is de status van de regeling onduidelijk. De regeling zou in de periode 2010/2011 worden ontbonden^{fff}, maar lijkt formeel niet door alle partijen te zijn bekrachtigd waardoor de regeling nog altijd terug te vinden is in de databank van

^{bbb} Zie: Gemeente Zaanstad, *Begroting 2015*, p. 160; Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2015*, p. 128; Gemeente Zaanstad, *Begroting 2016*, p. 150; Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017*, p. 155; Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, p. 120.

^{ccc} De taken opgenomen in de GR intergemeentelijke samenwerking uitvoerende taken Wormerland-Zaanstad zijn overgegaan naar de HVC. De regeling is daarmee niet langer meer in werking maar nooit formeel opgeheven. Het college geeft dat dit alsnog dit jaar gerealiseerd gaat worden (bron: Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017).

^{ddd} Zie paragraaf 4.6.4 voor een nadere toelichting. Saendelft Commandiet is bijvoorbeeld niet terug te vinden in paragraaf verbonden partijen van de begroting 2016 en 2017. Zolang formeel de ontbinding van de verbonden partij niet heeft plaatsgevonden blijft de gemeente verplicht deze op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.

^{eee} Ook is raadsvoorstel voor het uittreden uit GEM Saendelft en het voornemen tot liquidatie van Saendelft Commandiet besproken in het Zaanstad Beraad van 6 februari 2014 en de raadsvergadering van 13 februari 2014.

^{fff} In 2009 is middels een brief van het Ministerie van VROM aangegeven dat Zaanstad, Wormerland en Oostzaan worden afgekocht. De commissie heeft op 4 februari 2010 het besluit genomen om ook tot afkoop over te gaan. De bestuurscommissie is administratief op 31 oktober 2010 ontbonden/geliquideerd en bestuurlijk in 2011. De gemeente Zaanstad heeft in 2010 3,1 miljoen ontvangen als restitutie eigenvermogen BWS (is gestort in het investeringsfonds). De bestuurscommissie houdt hiermee op een verbonden partij te zijn.

wet- en regelgeving van het rijk.⁸⁸⁸ Daarnaast wordt AMPORTS in de begroting 2017 vermeld zonder dat duidelijk wordt sinds wanneer Zaanstad deelneemt in deze verbonden partij.

Financiële cijfers vaak niet actueel en soms onjuist of onvolledig

In de paragraaf verbonden partijen worden per verbonden partij de financiële cijfers weergegeven van het eigen vermogen, vreemd vermogen en het financieel resultaat. Deze cijfers zijn vaak niet actueel en soms onjuist. Ook wordt het financieel belang dat Zaanstad heeft in de verbonden partij vaak niet volledig weergegeven. Beide bevindingen zullen hieronder verder toegelicht worden.

In het onderstaande overzicht is de actualiteit, juistheid en volledigheid van de financiële cijfers (eigen vermogen, vreemd vermogen en financieel resultaat) van de verbonden partijen in de verschillende begrotingen en jaarrekeningen van Zaanstad overzichtelijk gemaakt.

Tabel 11.3 – Actualiteit, juistheid en volledigheid financiële cijfers publiekrechtelijke verbonden partijen

Samenwerkingsverband	Begroting 2015	Jaarrekening 2015	Begroting 2016	Jaarrekening 2016	Begroting 2017
Afvalschap IJmond- Zaanstreek	2013	2014	2014	2015	2015
Centraal Nautisch Beheer Noorzeekanaalgebied	2013	2014	2014	2016	2015
GGD Zaanstreek-Waterland	2013	2015*	2014*	2016	2015
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	2013/ 2014 ^{h^{hh}}	2015	2014	2016	2015
Recreatiegebied Het Twiske- Waterland	2013	2015	2014	2015	2015
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	2013	2015	2014	2015	2015
Schadeschap Schiphol	2013	2014	2014	2015*	2014*
Veiligheidsregio Zaanstreek- Waterland	2013	2015	2014	2015	2015
Vervoerregio Amsterdam	2013	2014	2014	2016	2015
Werkvoorzieningschap Baanstede	2013	2015	2014	2015	2015
Archeologie Zaanstad- Oostzaan	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt

⁸⁸⁸ Hoewel de ambtelijke organisatie aangeeft dat de samenwerking is opgeven, is de regeling is nog altijd te vinden via de website wetten.overheid.nl. (zie: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Oostzaan/43311/43311_1.html).

^{h^{hh}} Eigen vermogen en vreemd vermogen van 2013 en financieel resultaat van 2014.

Samenwerkingsverband	Begroting 2015	Jaarrekening 2015	Begroting 2016	Jaarrekening 2016	Begroting 2017
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	ontbreekt	2014	2014	2016	2014
Cijfers die opgenomen zouden moeten worden	2013	2015	2014	2016	2017

* Cijfers mogelijk onjuist, zie hieronder de toelichting.

Al eerder is opgemerkt dat Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad ontbreken in de paragraaf verbonden partijen. Hiervan zijn dan ook geen cijfers bekend. Uit het bovenstaande overzicht is tevens op te maken dat -met name- de cijfers uit de jaarrekeningen niet altijd actueel zijn. Dit is in zekere zin te verwachten, omdat de gemeente afhankelijk is van de aanlevering vanuit de gemeenschappelijke regelingen. Dat bij uitblijven van een tijdige aanlevering de cijfers niet meer opgenomen kunnen worden in de jaarrekening is geen verrassing. Bij de begroting is er daarentegen meer tijd beschikbaar om de cijfers van het voorgaande jaar op te nemen. Dit verklaart waarom de begrotingen een actueler beeld laten zien van de verbonden partijen.

Niet alleen ontbreken de cijfers of zijn ze niet actueel, ook komt het voor dat de cijfers simpelweg onjuist zijn. Een voorbeeld hiervan is de vermelding van het vreemd vermogen van de GGD Zaanstreek-Waterland in de begroting 2016. Hier wordt € 2,1 mln. vreemd vermogen als eindstand van 2014 vermeld. Dit matcht echter niet met de € 5,6 mln. beginstand van 2015 in de jaarrekening 2015. Een ander voorbeeld is de Beginstand van het eigen vermogen van Schadeschap Schiphol in het jaar 2015 zoals deze is vermeld in de jaarrekening 2016. Het bedrag komt niet overeen met de eindstand van 2014 in de begroting 2017. Het doet vermoeden dat voor het eigen vermogen van 2014 als zijnde 2015 is opgenomen.ⁱⁱⁱ

In tabel 11.4 wordt de actualiteit, juistheid en volledigheid van de financiële cijfers van de privaatrechtelijke verbonden partijen getoond.

ⁱⁱⁱ Omdat dat de jaarrekening van Schadeschap Schiphol niet online beschikbaar is, kon dit niet verder worden nagegaan.

Tabel 11.4 – Actualiteit, juistheid en volledigheid financiële cijfers privaatrechtelijke verbonden partijen

Samenwerkingsverband	Begroting 2015	Jaarrekening 2015	Begroting 2016	Jaarrekening 2016	Begroting 2017
AMPORTS	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt ^{jjj}	2015
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	ontbreekt	2014	2014	2015	2015
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland	2013	2014	2014	2015	2015
NV Huisvuilcentrale (HVC)	2013	2014	2014*	2016	2015*
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	2016	2015
Saendelft Commandiet	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt	ontbreekt
Stichting marketing Zaanstreek	2013	2014	2014	ontbreekt ^{kkk}	2014
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	2013	2014*	2014*	2015*	2015*
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijven park HoogTij	2013	2013	2013	2015	2013
Cijfers die opgenomen zouden moeten worden	2013	2015	2014	2016	2017

* Cijfers mogelijk onjuist, zie hieronder de toelichting.

Wat direct in de tabel opvalt, is dat de cijfers van AMPORTS en Saendelft Commandiet ontbreken. AMPORTS is voor 2017 ten onrechte niet vermeld in de paragraaf verbonden partijen. Zodra dat ontdekt is, is AMPORTS alsnog toegevoegd in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting 2017.⁷⁰ Hoewel het besluit voor opheffing van GEM Saendelft genomen is, heeft echter de voorgenomen formele liquidatie van Saendelft Commandiet nog niet plaatsgevonden en dient deze

^{jjj} Wel wordt in de paragraaf verbonden partijen gemeld dat eind 2016 tijdens een bijzondere algemene ledenvergadering ingestemd voor de ontbinding van de Ampports (bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2016; Samen het verschil maken*, paragraaf verbonden partijen, p. 150).

^{kkk} Het college heeft besloten de samenwerkingsovereenkomst met Stichting Marketing definitief te beëindigen per 1 januari 2017. Per 2017 heeft Zaanstad geen bestuurlijk belang meer in Stichting Marketing Zaanstreek (bron: Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2016; Samen het verschil maken*, paragraaf verbonden partijen).

tot die tijd opgenomen te worden in de lijst verbonden partijen. Het overzicht laat ook zien dat bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON) en de Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij een achterstand was ontstaan in de actualiteit van de cijfers.^{lll} Een verklarende toelichting waarom de cijfers niet zijn geactualiseerd ontbreekt geregeld.^{mmmm} Bij een aantal samenwerkingsverbanden (HoogTij en de regeling samenwerking sociaal domein) is er geen vaste ambtelijk accounthouder of wordt het accounthouderschap minimaal ingevuld, waardoor de tussentijdse evaluatie (die volgens het gemeentelijk handboek minimaal één keer jaar dient plaats te vinden) niet (goed) plaatsvindt. Met als gevolg dat de informatie in de paragraaf verbonden partijen over deze samenwerkingsverbanden niet juist, niet actueel en niet volledig is.

Net zoals bij de publiekrechtelijke verbonden partijen zijn ook bij de private partijen discrepanties te vinden in de begin- en eindstanden van het vermogen van de desbetreffende partijen. Bij NV Huisvuilcentrale (HVC) bijvoorbeeld is in de begroting 2016 als eindstand van het vreemd vermogen voor 2014 een bedrag van € 859 mln. opgenomen, terwijl in de begroting 2017 een beginstand € 925,6 mln. voor 2015 staat vermeld. Voor de Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied zit er circa € 0,4 mln. verschil tussen de eindstand van 2014 en de beginstand van 2015 (respectievelijk € 1,3 mln. en € 0,9 mln.).ⁿⁿⁿ

Financieel belang van gemeente is versnipperd weergegeven

Over het financieel belang is eveneens het een en ander op te merken. Zaanstad vermeldt het financieel belang dat zij per verbonden partij heeft in de lijst met verbonden partijen. Gemeenten zijn daarnaast verplicht om de kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen afzonderlijk onder de financiële vaste activa op te nemen. Voor leningen geldt dit alleen voor openbare lichamen en deelnemingen. Ook de gemeente Zaanstad committeert zich aan deze verplichting en meldt de kapitaalverstrekkingen en leningen op de balans in de jaarrekening. De kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen worden in een aparte tabel toegelicht. De leningen aan openbare lichamen en deelnemingen daarentegen worden alleen toegelicht als er mutaties te melden zijn.

^{lll} In de periode 2014-2016 duurde het heel lang voordat de twee jaarrekeningen (2014 en 2015) van RON goedgekeurd werden en hierdoor ontbrak ook actuele informatie over RON in de jaarstukken van de gemeente. Het niet goedkeuren van de jaarrekeningen werd primair veroorzaakt doordat onzekerheid bestond over de continuïteit van de deelneming HoogTij en de herfinanciering daarvan, mede in relatie tot de gewenste uittreding van mede-vennoot BNG GO. De onderhandelingen over de uittreding en de financiële gevolgen daarvan kostten tijd. De door de gemeente genoemde verklaring in haar jaarstukken betreffende personele problemen bij de accountant heeft betrekking op de vertraging tussen de periode van februari 2016, het moment waarop de financiële zekerheid er was, tot en met 22 juli 2016, de datum waarop de controle is afgerond en de controleverklaring uiteindelijk is ontvangen (bron: interview, 21 juni 2017).

^{mmmm} In de gemeentelijke jaarrekening 2015 wordt bij RON enkel benoemd dat de jaarrekening 2014 is uitgesteld. In de risicoanalyse is te lezen dat de jaarcijfers 2015 er wel zijn, maar ondanks dat worden deze toch niet vermeld (zie: Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2015*, paragraaf verbonden partijen, p. 147 en 164).

ⁿⁿⁿ Per abuis heeft het college de eindstand van 2014 fout overgenomen uit de jaarrekening van de stichting Masterplan NZKG

De totale uitstaande leningen per verbonden partij blijven zodoende achterwege. Niettemin zouden deze terug te vinden moeten zijn bij het financieel belang in de lijst verbonden partijen. Dit is echter niet altijd het geval, waardoor het financieel belang van Zaanstad in de verbonden partijen voor een aantal gevallen onvolledig wordt weergegeven.

Bij de Veiligheidsregio staat een lening uit van € 17 mln. voor de aankoop van een kazerne.⁷¹ Dit bedrag ontbreekt in de vermelding van het financieel belang dat Zaanstad heeft in de Veiligheidsregio. Ook wordt de lening niet toegelicht in het onderdeel 'risicoanalyse' van de paragraaf verbonden partijen, maar is deze alleen zichtbaar (zonder verdere toelichting van de totale uitstaande lening) in de verloopstaat van de financiële vaste activa.^{ooo} Daarnaast wordt soms verzuimd om de gemeentelijke subsidiestromen van de publiekrechtelijke partijen mee te nemen in het financieel belang. Officieel hoeft dit conform de BBV niet, maar het weergegeven van alle gemeentelijke financiële stromen naar het samenwerkingsverband verhoogt de transparantie en geeft helder inzicht in het risico dat de gemeente loopt. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid van het financieel belang van de Regionale Samenwerking decentralisaties Sociaal Domein. Daarnaast is er sprake van een subsidierelatie bij zowel Werkvoorzieningschap Baanstede als de GGD Zaanstreek-Waterland (respectievelijk € 12,3 mln. en € 0,2 mln.) die niet terugkomen in het financieel belang van de jaarrekening 2016.^{ppp} In gesprekken met de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat de totale gemeentelijke bijdrage van Zaanstad aan de GGD € 6,9 mln. (waarvan 3,4 mln. ten behoeve van de Jeugdgezondheidszorg)⁷² omvat in plaats van de € 4,8 mln. die de gemeentelijke jaarrekening 2016 en begroting 2017 laten zien.⁷³ Het verschil kan worden verklaard door de extra contracttaken die de GGD voor de gemeente Zaanstad (en dus niet gehele Wgr) uitvoert.

Voor de privaatrechtelijke partijen zijn er onvolkomenheden te vinden bij de Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON) en de Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij. De lening verstrekt aan BKZ van € 19,5 mln. (ultimo 2016) wordt wel vermeld in de risicoanalyse van de paragraaf verbonden partijen, maar ontbreekt in het financieel belang van de lijst van verbonden partijen.^{qqq} Hetzelfde geldt voor de lening en garantiestelling aan de RON (respectievelijk € 3 mln. en € 35 mln. ultimo 2016) in de begroting 2015-2017 en de jaarrekening 2015.^{rrr} Ook heeft bij de RON er een toename in de deelneming van € 2 mln. plaatsgevonden voortvloeiend uit een

^{ooo} Onder vermelding van leningen aan openbare lichamen. Zie: Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2015*, Financiële vaste activa, p. 197 en Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, Financiële vaste activa, p. 182.

^{ppp} Zie bijlage subsidies in gemeentelijke jaarrekening 2016, p. 196-203.

^{qqq} In de begroting 2016 en 2017 is bovendien de deelname in BKZ verkeerd weergegeven. Vermeld wordt dat het aandelenkapitaal van Zaanstad € 28 mln. is, terwijl deze in de jaarrekening 2016 slechts een omvang heeft van € 50.000,-. Mogelijk wordt met de € 28 mln. de verstrekte lening bedoeld.

^{rrr} In de jaarrekening 2016 is het financieel belang van Zaanstad bij RON geactualiseerd Zie: Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, p. 154.

agiostorting.⁷⁴ Volgens het college is de financiële informatie over de RON in de jaarrekening 2016 wel juist en volledig. Toch wordt in het feitelijk wederhoor van de gemeente weer een ander aandeelkapitaal genoemd (€ 787.500), dat is op zijn minst enigszins verwarrend.⁷⁵ Tot slot is het financieel belang van de Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij voor 2016 niet geactualiseerd waardoor de circa € 65.000 aan exploitatiebijdrage voor het jaar 2016 niet wordt weergegeven.^{sss}

Kortom, de financiële positie die Zaanstad in de verschillende verbonden partijen heeft, is niet altijd even duidelijk en wordt versnipperd in de gemeentelijke begroting/jaarrekening weergegeven. De genoemde slordigheden betreffen niet de meest geringe bedragen en kunnen het financieel belang dat Zaanstad in de verbonden partij daadwerkelijk heeft aanzienlijk vertekenen. De overige aspecten, bijvoorbeeld de leningen aan de Veiligheidsregio en BKZ, ontbreken nog altijd in de lijst van de paragraaf verbonden partijen.

Onduidelijkheid over financieel belang van Regionale Samenwerking decentralisaties Sociaal Domein

De Regionale Samenwerking decentralisaties Sociaal Domein is een lichte vorm van samenwerken die zelf geen grote risico's kent. Omdat onder deze regeling een dienstverleningsovereenkomst, mandaten en inkoopcontracten met zorgaanbieders liggen waar veel geld in omgaat die gelijktijdig gepaard gaat met bezuinigingen, is deze regeling door het college in het middelgroot risicoprofiel ingedeeld.⁷⁶ Hierdoor wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd waarvan de uitkomsten in de gemeentelijke begrotingen worden beschreven. Aan het aangaan van de regeling zijn financiële consequenties verbonden, maar deze worden niet in het financieel belang van de paragraaf verbonden partijen opgenomen, aangezien deze vallen onder de onderliggende dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomst.⁷⁷ Zaanstad levert de inkoopcontractorganisatie (5-6 personen) die de jeugd-aanbieders contracteren namens de regio. De regio betaalt daaraan mee. De uitvoeringskosten worden op basis van inwoneraantal berekend. Voor het jaar 2016 is de Zaanse bijdrage € 332.160. Dit is 46,1% van de totale kosten van de regeling. Zaanstad heeft hier een financieel belang: indien een andere gemeente de dienstovereenkomst beëindigt, kan dit ook financiële gevolgen hebben voor de personele inzet bij Zaanstad.

Begroting 2017 voldoet niet aan de eisen van het nieuwe BBV

We hebben gekeken in hoeverre de gemeentelijke begroting 2017 voldoet aan de nieuwe eisen uit de BBV. Uit deze toetsing blijkt dat de paragraaf op een aantal aspecten (nog) niet voldoet aan de eisen vanuit het BBV:

1. Er is geen onderverdeling gemaakt naar 1) gemeenschappelijke regelingen, 2) vennootschappen en coöperaties, 3) stichtingen en verenigingen, en 4) overige verbonden

^{sss} Zie: Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, paragraaf verbonden partijen, p. 157. Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017*, paragraaf verbonden partijen, p. 213. Vereniging bedrijvenpark HoogTij, *Begroting 2017*, p. 2. Voor 2017 is in het bedrag opgehoogd naar € 131.461,-.

partijen. Zaanstad hanteert alleen het onderscheid tussen gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke verbonden partijen.

2. De verwachte omvang van het eigen vermogen, vreemd vermogen en het financieel resultaat van het begrotingsjaar (i.c. 2017) ontbreekt. In plaats daarvan worden de begin- en eindstanden en het geresulteerde financiële resultaat van voorafgaande begrotingsjaar weergegeven (i.c. 2015).
3. De betrokkenheid van verbonden partijen bij het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten wordt uiteenlopend in de programmaplannen vermeld. Dit is een nieuwe verplichting die voortvloeit uit de BBV, artikel 8, lid 3b.

In de tabellen 11.5 en 11.6 wordt per verbonden partij in beeld gebracht of deze in de programmaplannen van de begroting 2017 staat vermeld en zo ja, in welk programma. De tabellen geven aan dat van de 19 onderzochte verbonden partijen er 8 wel worden vermeld in de programma's van de begroting 2017, 4 niet expliciet bij naam en 7 helemaal niet.^{ttt}

Tabel 11.5 – Vermelding publiekrechtelijke verbonden partijen in de programmaplannen van de begroting 2017

Naam samenwerkingsverband	Programma
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	ontbreekt
Centraal Nautisch Beheer Noorzeekanaalgebied	4. Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling*
GGD Zaanstreek-Waterland	1. Jeugd en zorg
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	5. Milieu en duurzaamheid
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	6. Beheer buitenruimte
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	6. Beheer buitenruimte
Schadeschap Schiphol	5. Milieu en duurzaamheid*
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	7. Veiligheid en handhaving
Vervoerregio Amsterdam ^{uuu}	4. Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling
Werkvoorzieningschap Baanstede	2. Werk, inkomen en economie
Archeologie Zaanstad-Oostzaan	ontbreekt
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	ontbreekt
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	ontbreekt

* Niet expliciet vermeld.

^{ttt} De grotere samenwerkingsverbanden zoals: GGD, Veiligheidsregio, HVC worden bijvoorbeeld wel benoemd, maar het Afvalschap IJmond-Zaanstreek, de regeling samenwerking sociaal domein, Stichting projectbureau masterplan Noordzeekanaalgebied, Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/HoogTij, Archeologie Zaanstad-Oostzaan, Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende taken niet. Voor de overige verbonden partijen geldt dat wel wordt ingegaan op de beoogde effecten, maar niet expliciet wordt aangegeven wat de betrokkenheid van de verbonden partij daarvoor is.

^{uuu} Dit is de voormalig Stadsregio Amsterdam. Deze taken waren voorheen belegd in de Stadsregio, de Stadsregio is gesplitst in de Vervoerregio en de Metropoolregio Amsterdam (MRA).

Tabel 11.6 – Vermelding privaatrechtelijke verbonden partijen in de programmaplannen van de begroting 2017

Naam samenwerkingsverband	Programma
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	4. Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling*
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)	ontbreekt
NV Huisvuilcentrale (HVC)	5. Milieu en duurzaamheid
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	4. Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling*
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	ontbreekt
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	ontbreekt

* Niet expliciet vermeld.

Positief is dat Zaanstad al sinds 2014 voldeed aan de eis om de eventuele risico's van de verbonden partijen te melden, waardoor Zaanstad vooruitliep op het gewijzigde BBV (zie verderop voor een uitgebreide behandeling van de wijze waarop risico's in de paragraaf verbonden partijen worden gemeld). Ook is het goed om te vermelden dat in de risicoanalyses wel vooruit wordt gekeken.^{vv}

De meest actuele informatie gaat over verbonden partijen met een hoog risicoprofiel

Voor de samenwerkingsverbanden met een hoog risico streeft het college naar de volgende manier van beheersen:

- de dossiereigenaar kijkt samen met de juridische en financieel controller naar hoe het toezichtsarrangement is verlopen;
- doorlopen van de risicoanalyse gebeurt 2 keer per jaar: 1) beleidsmatige en financiële check, 2) identificeren van risico's in Naris, en 3) opstellen van beheersmaatregelen (informatie opvragen, gesprek aangaan, tactisch ondernemingsplan vragen, gesprek wethouder, vragen stellen in aandelenvergadering, onderzoek rekenkamer etc.);
- de dossiereigenaar houdt het dossier bij en legt documentatie over de verbonden partij vast in een digitaal dossier zodat het snel is terug te vinden. Het dossier bevat ook een logboek waaruit blijkt hoe vaak en waarover de gemeente gesprekken heeft met de verbonden partij.

De meest actuele informatie in de paragraaf verbonden partijen heeft betrekking op verbonden partijen met een hoog risicoprofiel. Dit is conform het handboek voor verbonden partijen. Op deze manier wordt focus aangebracht en krijgen de verbonden partijen met de hoogste risico's ook de meeste aandacht. Ook sluit het aan bij de resultaten van een ambtelijke evaluatie naar

^{vv} Gemeente Zaanstad is voornemens om de risicoanalyse en de tabel verbonden partijen verder met elkaar te integreren zodat de informatie minder verkokerd wordt gepresenteerd. Hier worden in de eerste stappen gezet in de MJB 2018-2021 in de webversie van de begroting (bron: Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017).

gemeenschappelijke regelingen.⁷⁸ In deze ambtelijke evaluatie werd geconstateerd dat de intensiteit per gemeenschappelijke regeling verschilt. Daarnaast neemt de ambtelijke advisering toe met een zwaardere GR en wordt deze meer regionaal opgepakt en geformaliseerd in (ambtelijke) werkgroepen. Geadviseerd wordt aan de griffie om regionale Zaanstreek-Waterland bijeenkomsten met raden te organiseren. Hier wordt reeds 1 keer per kwartaal over verschillende onderwerpen invulling aan gegeven (w.o. over samenwerking). Van de zeven huidige verbonden partijen met een hoog risicoprofiel zien we dat bij geen van allen het risicoprofiel de afgelopen vier jaar gewijzigd is. De risicoanalyses door de gemeentelijke accounthouder hebben geen aanleiding gegeven om het risicoprofiel te wijzigen. De verbonden partijen met een hoog risicoprofiel zijn nog het meest geactualiseerd in de jaarrekening en begroting van de gemeente.

Informatie over verbonden partijen met laag en gemiddeld risicoprofiel vaak niet actueel

Voor de samenwerkingsverbanden met een laag risico geeft het college in het handboek aan dat:

- de dossiereigenaar samen met de juridische en financiële controller kijkt hoe het toezichtsarrangement is verlopen;
- de dossiereigenaar de directe beschikking heeft over de meest actuele jaarrekening en begroting van de verbonden partij;
- de dossiereigenaar een financiële check verricht: door jaarlijks de begroting en jaarrekening te beoordelen;
- de dossiereigenaar een beleidsmatige check verricht: door te toetsen of de doelen en prestatieverplichtingen van de verbonden partij worden gerealiseerd.

In de praktijk zien we dat de informatie van de verbonden partijen met een laag risicoprofiel het minst actueel is. Zo is de informatie in de jaarrekening en begroting van de gemeente over Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/HoogTij nauwelijks gewijzigd sinds 2014, terwijl er wel een aantal belangrijke ontwikkelingen waren (zie kader). Ook de informatie over Afvalschap IJmond-Zaanstreek en Schadeschap Schiphol is nauwelijks gewijzigd, maar hier waren ook geen belangrijke wijzigingen (zie ook eerdere bevindingen). Doordat informatie niet actueel is, is ook niet duidelijk of het risicoprofiel laag nog steeds terecht is. Immers, de situatie kan inmiddels gewijzigd zijn waardoor er een hoog risicoprofiel nodig is. Opvallend is dat het college over AMPORTS alleen in de begroting 2017 rapporteert terwijl het daarvoor ook een verbonden partij was. Daarvóór had de gemeente niet bedacht dat het een verbonden partij zou kunnen zijn.

Geen jaarlijkse tussenevaluatie bij Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/HoogTij

De Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/HoogTij heeft een laag risicoprofiel. In de paragraaf

verbonden partijen van de gemeente is zowel over 2015 als 2016 niets nieuws over deze verbonden partij vermeld. Het college informeert de raad wel over de voortvloeiende inhoudelijke producten van de verbonden partij, maar niet over de verbonden partij 'an sich'. Het college heeft de raad niet geïnformeerd over:

- het verlopen van de termijn in 2016^{www} van de bestuursleden, waaronder de functie van secretaris die door een ambtenaar van de gemeente wordt ingevuld. De secretaris is nooit herbenoemd en uit juridische precedentie van een soortgelijk geval zijn besluiten uit die periode nietig verklaard door de rechter.^{xxx} Het is de vraag dus in hoeverre de besluiten die de vereniging sinds 1 april 2016 heeft genomen officieel geldig zijn. Ambtshalve is geconstateerd dat de besluiten sinds 1 april moeten worden genomen nadat het bestuur in de ALV opnieuw is benoemd. Dit vindt op 11 juli 2017 plaats. Daarna zal ook een collegebesluit worden voorbereid voor de herbenoeming van de secretaris (die uit de ambtelijke organisatie komt);
- de vraag of het wenselijk is dat secretaris nog steeds in het bestuur zit (sowieso mag de gemeente niet in het bestuur zitten als zij alle gronden heeft verkocht) en of überhaupt deze privaatrechtelijke vorm nog wenselijk is;^{yyy}
- de stapsgewijze verhoging van de gemeentelijke bijdrage van € 6.000 (2014), €14.176 (2015), € 64.712 (geschat 2016) naar €131.461 (begroot 2017);
- het doelbereik: in hoeverre is een duurzaam bedrijventerrein gerealiseerd? Dit kan pas worden beoordeeld als er meer grond is verkocht.

Hoewel HoogTij een laag risicoprofiel heeft, is door het ontbreken van actuele informatie niet goed in te schatten in hoeverre het nog steeds een laag risicoprofiel heeft. Wij zien dat de jaarlijkse tussentijdse evaluatie van deze verbonden partij al enkele jaren niet heeft plaatsgevonden.

Voor de verbonden partijen met een gemiddeld risicoprofiel wil het college dat:

- de dossiereigenaar samen met de juridische en financiële controller kijkt hoe het toezichtsarrangement is verlopen.
- de risicoanalyse 1 keer per jaar wordt doorgelopen: 1) beleidsmatige en financiële check. 2) identificeren van risico's in Naris en 3) opstellen van beheersmaatregelen (informatie opvragen, gesprek aangaan, tactisch ondernemingsplan vragen, gesprek wethouder, vragen stellen in aandelenvergadering, onderzoek rekenkamer, etc.).
- de dossiereigenaar een dossier bijhoudt en documentatie over de verbonden partij vastlegt in een digitaal dossier zodat het snel is terug te vinden. Het dossier bevat ook een logboek waaruit blijkt hoe vaak en waarover de gemeente gesprekken heeft met de verbonden partij. Dit dossier

^{www} De secretaris was namelijk per 1 april 2012 benoemd, zie ook Voorstel B en W, april 2012. In de Statuutwijziging d.d. 25-04-2008 staat namelijk in artikel 9, lid 2: *Bestuurders worden benoemd door de algemene vergadering, zo mogelijk uit de (bestuurders of lokale vertegenwoordigers van de) leden, doch ook buiten de leden kunnen bestuurders worden benoemd. In afwijking van het in de eerste zin bepaalde is ieder van de oprichters bevoegd om één lid van het bestuur te benoemen die in functie zal blijven tot de dag dat sinds de oprichting van de vereniging vijf jaren zijn verstreken, of zoveel eerder als de betreffende oprichter niet langer gerechtigd is tot gronden in het bedrijventerrein.*

^{xxx} Zie voor jurisprudentie o.a.: www.vwdknotarissen.nl/nieuws/01dec2014 en <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2014:9377>.

^{yyy} In het feitelijk wederhoor geeft het college aan dat de gronden nog lang niet verkocht zijn. Zolang de gemeente en de RON de grondeigenaar van de niet verkochte gronden zijn, is het nog steeds noodzakelijk dat de functie van secretaris door een ambtenaar van de gemeente wordt ingevuld. Dit zal in een toekomstig collegebesluit duidelijk worden gemotiveerd.

wordt niet altijd bijgehouden door de accounthouder. Dit verklaart ook waarom bij een aantal partijen de informatie in de begroting of jaarrekening van de gemeente niet altijd actueel is. Voorbeelden hiervan zijn: Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied en Regionale Samenwerking Decentralisaties Sociaal Domein.

Overzicht van de 10 grootste actuele risico's van verbonden partijen ontbreekt

De gemeente heeft de interne regel opgesteld dat zij in de paragraaf verbonden partijen overzichtelijk maakt wat de top 10 grootste actuele risico's is die Zaanstad loopt bij haar verbonden partijen. Deze risico's zouden voort moeten komen uit de risicoanalyse die wordt gehouden bij verbonden partijen met een middel en hoog toezichtarrangement.⁷⁹ De risico's tellen bovendien mee voor het weerstandsvermogen van Zaanstad.⁸⁰ In de jaarrekening 2015 en 2016 is dit overzicht niet opgenomen in de paragraaf verbonden partijen. In de feitelijke reactie geeft de gemeente aan dat deze top 10 niet goed te maken is omdat veel risico's van verbonden partijen kwalitatief zijn.⁸¹ Tijdens de gesprekken met ambtenaren werd aangegeven dat in de verplichte paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de jaarrekening een top 20 van risico's wordt gehanteerd.⁸² Hierin zou ook de top 10 risico's van verbonden partijen moeten zitten.⁸³ Meestal zijn risico's van verbonden partijen niet-financiële risico's en is een top 10 alleen mogelijk door een weging eraan te hangen. Dit is arbitrair.⁸⁴ In de jaarrekening 2016 is in de top 20 risico's van de gemeente een risico opgenomen van RON⁸⁵ en ook zou het risico van bestemmingsplan van 'Overhoeken' gevolgen kunnen hebben voor GEM Saendelft. De overige risico's die gemeld worden in de jaarrekening 2016 betreffen niet de verbonden partijen. Hiermee voldoet de jaarrekening 2016 niet aan de gemeentelijke interne regels beschreven in de nota en handreiking verbonden partijen, waarin vermeld wordt dat de top 10 grootste actuele risico's die Zaanstad loopt bij de verbonden partijen moet worden beschreven.

Raadsleden vinden het lastig om de paragraaf verbonden partijen te doorgronden

Op basis van onze analyses hebben wij de indruk dat de informatieverstrekking over samenwerking niet altijd volledig, juist en actueel is. Dat maakt het soms lastig om adequaat te raadstaan te kunnen uitoefenen. Een deel van de raad vindt de informatievoorziening van het college voldoende en vindt dat het moet kunnen vertrouwen op het college.^{zzz} 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 bij sommige raadsleden als lastig ervaren om de 60 pagina's tellende paragraaf van het college te doorgronden. Andere raadsleden benadrukten ook dat de blinde vlek niet helder is. Zo gaf een raadslid aan dat '*je niet weet wat je niet weet*'. De aanwezige raadsleden

^{zzz} Op donderdagavond 11 mei gingen wij in gesprek met een groot aantal Zaanse raadsleden. Het verslag daarvan is te vinden: <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/lopend-onderzoek/grip-op-samenwerkingsverbanden-zaanstad/>

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: zo ontbreken de top 10 risico's van verbonden partijen, een aantal samenwerkingsverbanden, ook ontbreken verklaringen voor het niet actualiseren van informatie, belangrijke ontwikkelingen bij HoogTij worden niet vermeld, etc.

Gemeenschappelijke regelingen ambtelijk geëvalueerd, nog niet naar de raad

In februari 2017 is ambtelijk een evaluatie opgesteld van de Zaanse gemeenschappelijke regelingen.⁸⁶ Voor 12 gemeenschappelijke regelingen is in een Powerpoint presentatie aangegeven hoe de ambtelijk advisering is georganiseerd en hoe de besluitvorming en informatievoorziening naar college en raad is. Daaruit kwam naar voren dat de intensiteit van advisering verschilt per gemeenschappelijke regeling.

Register gemeenschappelijke regelingen is actueel maar onvolledig

Op grond van artikel 27 uit de Wgr is het college verplicht om een register bij te houden van de gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente deelneemt. Het register moet voor de burgers te bekijken zijn via de website van de gemeente. Het vormt, net als de lijst verbonden partijen, een instrument voor toezicht op verbonden partijen. Het register bevat informatie over de deelnemers, de wettelijke voorschriften die op de bevoegdheden van het samenwerkingsverband van toepassing zijn, de bevoegdheden die zijn overgedragen, het adres en de plaats van vestiging en of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld. Het register van de gemeenschappelijke regelingen van Zaanstad dateert van december 2016. Alle verplichte onderdelen zijn in het register opgenomen, waarmee het in opzet voldoet aan de eisen van de Wgr.^{aaaa} Net zoals in de paragraaf verbonden partijen ontbreekt wederom de gemeenschappelijke regelingen Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad in het register.

College verstrekt het meest aanvullende informatie over publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

Het college verstrekt ook geregeld aanvullende informatie aan de raad. Het maakt daarbij gebruik van RIS.^{bbbb} Het betreft informatie over de stand van zaken van verbonden partijen, rapportages, jaarverslagen (e.g. van HVC), maar ook de beantwoording van raadsvragen wordt op deze wijze ter kennisname verstrekt.

In de volgende tabel is deze informatieverstrekking overzichtelijk gemaakt.

^{aaaa} Zie Wgr, art. 25.

^{bbbb} Zie RIS onder het kopje 'collegeberichten'.

Tabel 11.7 – Aanvullende informatie vanuit college /collegeberichten, periode 1-1-2014 tot 1-4-2017

	Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal	
Publiekrechtelijke samenwerkingen	Werkvoorzieningschap Baanstede	3	3	1	1	8	
	Vervoerregio	4	1	1	0	6	
	GGD Zaanstreek-Waterland	0	3	0	0	3	
	Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	2	0	0	0	2	
	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	0	0	1	0	1	
	Afvalschap IJmond-Zaanstreek	0	0	0	0	0	
	Archeologie Zaanstad-Oostzaan	0	0	0	0	0	
	Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	0	0	0	0	0	
	Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	0	0	0	0	0	
	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	0	0	0	0	0	
	Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	0	0	0	0	0	
	Schadeschap Schiphol	0	0	0	0	0	
	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	0	0	0	0	0	
		Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
Pivaatrechtelijke samenwerkingen	Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	3	2	0	0	5	
	NV Huisvuilcentrale (HVC)	3	2	0	0	5	
	Stichting Marketing Zaanstreek	0	1	1	0	2	
	Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	2	0	0	0	2	
	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	1	0	0	0	1	
	AMPORTS	0	0	0	0	0	
	GEM Saendelft Beheer/Saendelft Commandiet	0	0	0	0	0	
	Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)	0	0	0	0	0	
	Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	0	0	0	0	0	
		Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
	Overige	Metropoolregio Amsterdam	0	1	0	0	1
Amsterdam Economic Board		0	0	0	0	0	
Omgevingsraad Schiphol		0	0	0	0	0	

Bron: RIS – Collegeberichten

Uit de tabel kan worden afgeleid dat het college de raad het meest (aanvullend) informeert over de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden Vervoerregio en Werkvoorzieningschap Baanstede. Bij de privaatrechtelijke verbonden partijen werd de raad in 2014 en 2015 meerdere keren over BKZ en HVC geïnformeerd. Over de overige privaatrechtelijke partijen en de overige samenwerkingsverbanden slechts incidenteel.^{cccc} Zichtbaar is ook dat het middel om op deze wijze de raad te informeren over samenwerkingsverbanden in gebruik lijkt af te nemen (van 18 berichten in 2014 tot 4 in 2016). Opgemerkt moet worden dat in de raadsvergaderingen en het Zaanstad beraad het college ook alleen mondeling actualiteiten van samenwerkingsverbanden aan de orde kan brengen. Dit is niet meegenomen in onze analyses, die zijn puur gebaseerd op documenten in het Raadsinformatiesysteem (RIS). Dit geldt ook voor informele informatie uitwisseling via de (regio) carrés.

Conclusie informatievoorziening uit het college

Positief is dat het college uitgebreid in de paragraaf verbonden partijen rapporteert over de Zaanse samenwerkingsverbanden. Het bevat in het eerste opzicht de wettelijk verplichte informatie, maar daarnaast ook veel aanvullende informatie. De informatie kent echter ook haar beperkingen. Zo wordt er te weinig duiding geven aan de verstrekte informatie en is niet gemakkelijk te begrijpen. Bovendien is de informatie geregeld niet actueel, onvolledig en onjuist. Het college beperkt zich vooral tot de wettelijke verplichting informatieverstrekking in de paragraaf verbonden partijen. Het informeert de raad beperkt op andere wijze. Waar zij dit wel doet, doet zij dit nog het meest over de GR-en Vervoerregio en Baanstede. Over de overige samenwerkingsverbanden informeert het college de raad minder.

Tabel 11.8 – Beoordeling informatievoorziening vanuit het college

Normen	Oordeel	Toelichting
Het college verstrekt de raad informatie die conform is aan de wettelijke bepalingen en is toereikend (juist, volledig, tijdig en begrijpelijk).	●	De paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening bevat veel extra, aanvullende informatie. Met name de digitale versie oogt overzichtelijk. Het kent echter ook een aantal minpunten: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Te weinig algemene duiding</u>: ondanks de indeling in risicoprofielen is het lastig om zicht te krijgen op de samenwerkingspartners die relevant zijn voor de raad. Een algemene toelichting ontbreekt. • <u>Het is onvolledig</u>: Ontbrekende elementen: visie, top 10-risico's, 2 GR-en ontbreken en

^{cccc} De twee collegeberichten die toegeschreven zijn aan Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij betreffen het bedrijventerrein HoogTij, maar niet de verbonden partij.

Normen	Oordeel	Toelichting
		<p>2 anderen worden genoemd terwijl ze opgeheven zijn. Begroting 2017 voldoet niet volledig aan de nieuwe BBV-bepalingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Het bevat onjuiste informatie</u>: financieel belang van gemeente is vaak versnipperd en niet helder opgenomen. • <u>Het bevat niet tijdige informatie</u> en soms onjuiste: cijfers (vooral in jaarrekening) van het eigen vermogen, vreemd vermogen en het financieel resultaat. Veelal een discrepantie tussen de begin- en eindstanden. Vooral bij samenwerkingsverbanden met een midden of laag risicoprofiel. • <u>Niet makkelijk te begrijpen</u>: paragraaf bevat heel veel informatie die niet altijd begrijpelijk is doordat een deel ontbreekt, onjuist en niet actueel is. Informatie over risico's zou begrijpelijker kunnen worden weergegeven.
<p>Het college verstrekt de raad voldoende extra aanvullende informatie.</p>	<p>●</p>	<p>Het college beperkt zich vooral tot de wettelijke verplichtingen. Het informeert de raad beperkt op andere wijze, en nog het meest over de GR-en Vervoerregio en Baanstede. Over de overige samenwerkingsverbanden informeert het minder.</p>

11.3 Informatievoorziening vanuit de samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf gaan we in op de informatie die de gemeenteraad ontvangt van het samenwerkingsverband zelf. Voordat de diepte ingedoken wordt, is het goed te benadrukken dat de wettelijke verplichtingen die aan de informatievoorziening van de publiek- en privaatrechtelijk verbonden partijen ter grondslag liggen, beduidend verschillen.

Gemeenschappelijke regelingen zijn wettelijk verplicht de raad te informeren

Voor gemeenschappelijke regelingen bestaan er eenduidige regels voor de jaarstukken. Zij dienen bijvoorbeeld hun begrotingen en begrotingswijzigingen acht weken voordat het door het (algemeen) bestuur wordt vastgesteld naar de deelnemende gemeenteraden toe te sturen, die

vervolgens hierop hun zienswijze kunnen geven.^{dddd} De zienswijze geeft de raad de mogelijkheid om eventuele bezwaren kenbaar te maken alvorens besluiten worden genomen in het Algemeen Bestuur van de GR en de begroting (swijziging), die de commentaren van de zienswijze bevat, wordt vastgesteld.^{eeee} Daarnaast krijgt de raad vóór vijf april de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende jaar en de voorlopige jaarrekening *ter kennisname* aangeboden.⁸⁷ Zaanstad heeft in de Nota Verbonden Partijen opgenomen dat bij nieuwe gemeenschappelijke regelingen óók de afspraak dient te worden gemaakt dat de jaarrekening van de verbonden partij voor een zienswijze naar de deelnemende raden gaat.⁸⁸ Naast de verplichtingen naar de deelnemende gemeenten hebben de gemeenschappelijke regelingen tevens verplichtingen naar de Gedeputeerde Staten.^{ffff} Bovendien zijn de regels van het BBV van toepassing voor zover de gemeenschappelijke regeling een eigen begroting en jaarrekening moet opstellen.⁸⁹

Privaatrechtelijke verbonden partijen kennen geen specifieke voorschriften voor de begroting, tenzij daarover bepalingen zijn opgenomen in de statuten (of daarvan afgeleide stukken) van de organisatie.⁹⁰ De verslaggevingsvoorschriften van het Burgerlijk Wetboek zijn wel van toepassing. Zo geldt voor deelnemingen dat de jaarrekening binnen vijf maanden moet zijn vastgesteld, waarna het binnen deze dagen moet worden gepubliceerd.⁹¹ De Algemene Vergadering van Aandeelhouders kan die termijn -indien nodig- met zes maanden verlengen.⁹² Daarmee wordt ook gelijk duidelijk dat de samenhang tussen de termijnen van de gemeentelijke begroting- en jaarrekening en die van de verbonden partijen beperkt kan zijn. Dit maakt het voor de gemeente lastig om tijdig de benodigde informatie beschikbaar te hebben voor haar eigen begroting en jaarstukken. Denk bijvoorbeeld aan onze eerdere bevinding dat de actualiteit van de cijfers in de paragraaf verbonden partijen soms ver te zoeken is. Voor bestaande private partijen zal over de informatieverstrekking veelal op vrijwillige basis nadere afspraken gemaakt moeten worden. Bij nieuwe partijen kan bij de oprichting het een en ander geregeld worden in de statuten (zie ook 12.2).⁹³

Zienswijzen vooral afkomstig van GGD, Veiligheidsregio en Vervoerregio

In tabel 11.9 wordt aangegeven hoe vaak zienswijzen van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden in de gemeenteraad geagendeerd zijn. Het betreft zienswijzen bij de ontwerpbegroting van de GR, een wijziging van de GR en een, benoeming van een verordening.

^{dddd} Geldt alleen voor: openbaar lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijk organen. Zie: Wgr. Art. 35, lid 1 en 2. Voorheen was de termijn zes weken.

^{eeee} Zie ook: Wgr. Art. 35, lid 2 en lid 5.

^{ffff} Zo moet de begroting uiterlijk 15 november (voorafgaande aan het begrotingsjaar) en de jaarrekening voor 15 juli (volgende op het begrotingsjaar) van de gemeenschappelijke regelingen aan GS moeten zijn aangeboden. Zie: Wgr. art. 34, lid 4.

Tabel 11.9 – Aanbod van verplichte begrotingen, begrotingswijzigingen, kadernota, wijzigingen in de regeling en verordeningen van de gemeenschappelijke regelingen, periode 1-1-2014 tot 1-4-2017

Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
GGD Zaanstreek-Waterland	2	4	3	2	11
Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	1	1	4	1	7
Werkvoorzieningschap Baanstede	1	5	1	0	7
Vervoerregio	1	3	1	1	6
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	1	1	2	0	4
Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	2	1	1	0	4
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	1	2	0	1	4
Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	1	1	2	0	4
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	1	1	2	0	4
Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	1	0	1	0	2
Schadeschap Schiphol	0	2	0	0	2
Archeologie Zaanstad-Oostzaan	0	0	0	0	0
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	0	0	0	0	0

Bron: RIS.

De GGD Zaanstreek-Waterland, Veiligheidsregio, Werkvoorzieningschap Baanstede en Vervoerregio hebben het hoogste aantal documenten ter zienswijze voorgelegd aan de raad (ook zonder de maanden januari tot april 2017 meegenomen).^{gggg} Samenwerkingsverbanden houden zich over het algemeen aan de formele plichten om de raad en of het college te informeren. Als het niet hoeft, wordt het vaak niet gedaan. De GGD is een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat de raad actief informeert ook over onderwerpen waar het de raad niet bij hoeft te betrekken. Wellicht speelt hier mee dat de GGD ook een eigen belang heeft om zichtbaar te zijn, zodat zij extra contractopdrachten (naast standaardtaken die de GR uitvoert) kan genereren.^{hhhh}

In de gehele onderzoeksperiode is er geen ontwerpbegroting voor de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad voor een zienswijze voorgelegd in de raad, omdat de regeling niet langer in werking is maar formeel nooit is opgeheven. Bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is de zienswijze op de begroting 2017 niet in de raad geagendeerd. Voor Archeologie Zaanstad-Oostzaan en Regionale Samenwerking decentralisaties

^{gggg} In de periode januari tot en met april 2017 waren nog niet alle zienswijzen in de raad geweest, waardoor het een vertekend beeld kan geven over het aantal zienswijzen.

^{hhhh} Naast de wettelijke taken die de GGD uitvoert binnen het kader van de Gemeenschappelijke Regeling, voert zij nu ook een aantal taken uit binnen het sociaal domein (Veilig thuis is hier een voorbeeld van). Deze worden op grond van een contract tussen de gemeente(n) en de GGD uitgevoerd.

Sociale Domein geldt dat beide samenwerkingsverbanden de samenwerkingsvorm ‘regeling zonder meer’ betreffen en daarom geen begroting c.q. begrotingswijziging voor een zienswijze aan de raad hoeven voor te leggen. Dit verklaart dan ook waarom zij amper terugkomen in de bovenstaande tabel.ⁱⁱⁱⁱ De kosten Schadeschap Schiphol worden gedragen door het Rijk, waardoor zienswijzen niet naar de deelnemende gemeenteraden gaan.⁹⁴

Aanvullende informatie vooral afkomstig van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden

De samenwerkingsverbanden kunnen ook op eigen initiatief of op verzoek van het college c.q. de raad aanvullende informatie aan de raad verstrekken. Deze informatie is wordt net zoals de collegeberichten via RIS beschikbaar gesteld.

Zie de volgende tabel (11.10) met de ingekomen stukken die vanuit de samenwerkingsverbanden aan de raad zijn verstrekt.

Tabel 11.10 – Ingekomen stukken vanuit samenwerkingsverbanden, periode 1-1-2014 tot 1-4-2017

	Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
Publiekrechtelijke samenwerkingen	Vervoerregio	29	36	31	5	101
	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	7	15	22	8	52
	Werkvoorzieningschap Baanstede	1	11	3	0	15
	GGD Zaanstreek-Waterland	1	2	5	4	12
	Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	5	4	2	0	11
	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	4	3	2	0	9
	Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	1	2	1	0	4
	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	1	0	3	0	4
	Afvalschap IJmond-Zaanstreek	0	0	0	0	0
	Archeologie Zaanstad-Oostzaan	0	0	0	0	0
	Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	0	0	0	0	0
	Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	0	0	0	0	0
	Schadeschap Schiphol	0	0	0	0	0
		Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017
Pivaatrechtelijk	NV Huisvuilcentrale (HVC)	5	10	8	3	26
	Vereniging Bedrijvenpark	3	6	0	0	9
	Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij	0	0	3	0	3
	Stichting Marketing Zaanstreek	0	0	0	0	0
	AMPORTS	0	0	0	0	0

ⁱⁱⁱⁱ De twee zienswijzen bij de Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein betreffen de verlenging van de regeling.

	Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
	Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)	0	0	0	0	0
	GEM Saendelft Beheer/Saendelft Commandiet	0	0	0	0	0
	Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)	0	0	0	0	0
	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)	0	0	0	0	0
	Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied	0	0	0	0	0
	Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
Overige	Metropoolregio Amsterdam	1	0	2	3	6
	Amsterdam Economic Board	1	0	0	0	1
	Omgevingsraad Schiphol	0	0	0	0	0

Bron: RIS – Ingekomen stukken.

Van de samenwerkingsverbanden informeert de Vervoerregio de raad het meest over ontwikkelingen. Van de 101 berichten die de raad rechtstreeks van de Vervoerregio ontving, betreffen er 84 nieuwsberichten. De Vervoerregio kent ook een regioraad waarin veel raadsleden zijn vertegenwoordigd. Dit kan er ook voor zorgen dat de informatievoorziening aan raden als belangrijk wordt gezien en veel plaatsvindt.

Ook vanuit de Veiligheidsregio wordt geregeld informatie over ontwikkelingen aan raadsleden verspreid. Tevens is in de tabel zichtbaar dat van de private partijen de raad meerdere malen per jaar rechtstreeks door de NV Huisvuilcentrale (HVC) geïnformeerd wordt over ontwikkelingen.

AB-verslagen en jaarstukken zelden op de website van gemeenschappelijke regelingen

De AB-verslagen kunnen voor raadsleden input zijn om na te gaan wat er zoal speelt en besloten wordt in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen. Soms worden deze beschikbaar gesteld via RIS of zijn deze via de website van de gemeenschappelijke regeling beschikbaar. Uit de ambtelijke evaluatie van gemeenschappelijke regelingen van februari 2017 kwam naar voren dat notulen van het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regelingen niet altijd goed beschikbaar zijn.⁹⁵ Een aantal voorbeelden waar de AB-verslagen niet in RIS of op de website van de gemeenschappelijke regelingen te vinden zijn: GGD, Schadeschap Schiphol, Werkvoorzieningschap Baanstede en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. De Veiligheidsregio heeft wel de AB-verslagen en agenda's op de website geplaatst. Eveneens zijn de jaarstukken geregeld niet beschikbaar gesteld op de website van de gemeenschappelijke regeling. Zo is het jaarverslag 2015 en de begroting 2017 van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied niet te vinden op de website. Bij de Veiligheidsregio ontbreekt de begroting 2015. Van het Schadeschap Schiphol geldt dit voor het jaarverslag 2015. Andere gemeenschappelijke regelingen plaatsen wel hun actuele jaarstukken op de website (e.g. GGD). Wel zijn de jaarstukken van de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden via het Zaanse RIS te vinden.

Conclusie informatievoorziening uit de samenwerkingsverbanden

In de meeste gevallen geven de samenwerkingsverbanden de gemeenteraad via het college de mogelijkheid om (conform de wettelijke verplichting) een zienswijze te geven bij de begroting (swijzigingen) van gemeenschappelijke regelingen. Eén gemeenschappelijke regeling (de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken) heeft de raad de afgelopen vier jaar nooit geïnformeerd over de begroting en ook geen zienswijze gevraagd aan de raad. Daarnaast informeerde één privaatrechtelijk samenwerkingsverband (de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) het college zo laat over de begroting 2017, dat het college ervoor gekozen de zienswijze achterwege te laten. De ontvangen begroting bevatte namelijk op dat moment geen realistisch financieel beeld. De samenwerkingsverbanden zijn niet verplicht om aanvullende informatie te verstrekken aan de raad. In de praktijk gebeurt dat zeer wisselend en over het algemeen beperkt.

Tabel 11.11 – Beoordeling informatievoorziening vanuit de samenwerkingsverbanden

Normen	Oordeel	Toelichting
De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad de wettelijke verplichte informatie.	●	Bijna in alle gevallen zijn de begrotingen en begrotingswijzigingen van gemeenschappelijke regelingen ter zienswijze voorgelegd. Bij de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad is in de gehele onderzoeksperiode geen zienswijze aan de raad voorgelegd. Omdat de begroting 2017 van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geen realistisch financieel beeld gaf is deze niet voor een zienswijze voorgelegd aan de raad. Wel is de raad hierover door het college geïnformeerd.
De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad voldoende extra aanvullende informatie	●	Vanuit de samenwerkingsverbanden informeren de Vervoerregio en NV Huisvuilcentrale (HVC) de raad het meest over ontwikkelingen. AB-verslagen, van samenwerkingsverbanden zijn slecht online te vinden. Dit geldt ook voor de begrotingen en jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden. Wel zijn de in RIS te vinden.

11.4 Conclusie

Voor het houden van grip op samenwerkingsverbanden is de informatie die de gemeenteraad ontvangt over de samenwerking cruciaal. Daarom hebben we hiervoor gekeken in hoeverre de raad volledige, tijdige, juiste en begrijpelijke informatie van het college of samenwerkingsverbanden ontvangt.

Op het eerste gezicht ontvangen de Zaanse raadsleden met de verplichte paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening veel relevante informatie. Positief is namelijk dat de paragraaf verbonden partijen naast de wettelijk verplichte informatie ook veel nuttige aanvullende informatie bevat, zoals landelijke ontwikkelingen met betrekking tot verbonden partijen en een uitgebreide risicoanalyse voor de verbonden partijen die in het hoge en het middelhoge risicoprofiel vallen. Daarnaast wordt de rechtsvorm van de verbonden partij beschreven, het Zaanse AB- en/of DB-lid, en het programma waarin de verbonden partij valt. Ook is sinds kort voor elke gemeenschappelijke regeling de weblink naar de regeling toegevoegd.

Het is heel lastig om op basis van de paragraaf verbonden partijen snel een helder beeld te krijgen van samenwerkingsverbanden. Met name de digitale versie van de paragraaf is op het eerste gezicht overzichtelijk, maar bevat geen samenvattende toelichting en weinig duiding van de verschillende soorten samenwerkingsverbanden. Op basis van onze analyses kan geconcludeerd worden dat de informatie die de raad over samenwerking ontvangt niet altijd volledig, juist en actueel is. Dat maakt het lastig voor de raad om adequaat zijn raadstaak te kunnen uitoefenen. Raadsleden weten namelijk niet welke informatie zij nu niet ontvangen. De tabel hieronder laat zien wat er onvolledig, onjuist en niet tijdig aan de gegevens in de paragraaf verbonden partijen is.

Tabel 11.12 - Samenvatting oordelen informatievoorziening aan raad

Normen	Oordeel	Toelichting
Het college verstrekt de raad informatie die conform is aan de wettelijke bepalingen en is toereikend (juist, volledig, tijdig en begrijpelijk).	●	De paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening bevat veel extra, aanvullende informatie en is opzet overzichtelijk. Het kent echter ook een aantal minpunten: te weinig overall duiding, onvolledig, onjuiste en niet tijdige informatie en het is niet gemakkelijk te begrijpen. Tussentijdse evaluaties van samenwerkingsverbanden vinden niet altijd adequaat plaats. Hierdoor zijn actuele risico's voor de raad niet altijd duidelijk.
Het college verstrekt de raad voldoende extra aanvullende	●	Het college beperkt zich vooral tot de wettelijke verplichtingen. Het informeert de

Normen	Oordeel	Toelichting
informatie.		raad zeer beperkt op andere wijze, en nog het meest over de GR-en Vervoerregio en Baanstede. Over de overige samenwerkingsverbanden informeert het slechts incidenteel.
De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad de wettelijke verplichte informatie	●	In de meeste gevallen zijn begrotingen en begrotingswijzigingen van gemeenschappelijke regelingen ter zienswijze voorgelegd. Bij een aantal is er geen zienswijze aan de raad voorgelegd.
De samenwerkingsverbanden verstrekken de raad met voldoende extra aanvullende informatie	●	Vanuit de samenwerkingsverbanden informeren de Vervoerregio en NV Huisvuilcentrale (HVC) de raad het meest over ontwikkelingen. Jaarrekeningen van samenwerkingsverbanden zijn slecht online te vinden.

De door het college aangeleverde informatie is onvoldoende toegespitst op mogelijke risico's van het samenwerkingsverband. Vooral informatie over financiële risico's zou begrijpelijker kunnen worden weergegeven, zoals (totaal) gewogen financieel resultaat en eigen vermogen.^{jjj} Ook de weergave van het financieel belang en welke onderdelen dit bevat doet veel vragen oprijzen.

Naast de paragraaf verbonden partijen hebben we ook gekeken in hoeverre het college uit zichzelf de raad op een andere wijze informeert. Dat blijkt het zeer beperkt te doen. Als het college de raad extra informeert, heeft dat vooral betrekking op risicovolle, publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals Werkvoorzieningschap Baanstede en de Vervoerregio. Het college beperkt zich dus vooral tot de wettelijk verplichte informatie van de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Ook binnen de ambtelijke organisatie (en met name de gemeentelijke accounthouder per samenwerkingsverband) lijkt het risicobewustzijn bij privaatrechtelijke verbonden partijen beperkt. Dat constateren wij op basis van de gesprekken die wij met de accounthouders van vijf verbonden partijen hebben gevoerd. Over het algemeen wordt vrij formeel gedacht dat de raad niet gaat over een privaatrechtelijk samenwerkingsverband. Toch dient de samenwerking een publiek belang en daar gaat de gemeenteraad wel degelijk over.

De raad kan ook rechtstreeks informatie ontvangen van de samenwerkingspartners. De raad moet bijvoorbeeld bij de gemeenschappelijke regelingen een zienswijze geven bij de ontwerpbegroting

^{jjj} Dit onderdeel is ook ter sprake gekomen bij het rekenkameronderzoek *Financiële positie 2016*. De gemeente Zaanstad heeft deze aanbeveling overgenomen en onderzoekt nu hoe deze te implementeren.

en daarnaast de jaarrekening van de GR ontvangen. We zien dat de raad van de gemeenschappelijke regelingen met een hoog risicoprofiel zienswijzen ontvangt. Toch zijn er ook een aantal gemeenschappelijke regelingen waarvan de raad niet elk jaar een zienswijze ontvangt. Het gaat om de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (geen zienswijze voor de begroting 2017). Door geen goede actuele informatievoorziening en slordigheden is het niet duidelijk welke actuele risico's er spelen bij de samenwerkingsverbanden.

De samenwerkingsverbanden zijn niet verplicht om aanvullende informatie te verstrekken aan de raad. In de praktijk gebeurt dat zeer wisselend en over het algemeen beperkt.

Al met al concluderen we dat de beperkte en niet altijd kwalitatief goede informatie die de raad ontvangt de kaderstellende en controlerende taak van de raad kan belemmeren.

12 Gebruik van sturingsmogelijkheden door de raad

In deze paragraaf staat de rol van de gemeenteraad centraal: wat doet de raad met de informatie die zij ontvangen heeft en in hoeverre maakt de raad actief gebruik van de beschikbare sturingsmogelijkheden? Daarbij kijken we ook in hoeverre de raad zich reactief, statisch, afhankelijk en afwachtend ten aanzien van de samenwerking opstelt.⁹⁶ Of is de raad juist actief en zoekt zij de verbinding met andere gemeenteraden en spreekt zij spelregels af over informatievoorziening en verantwoording? Een raad kan op verschillende manieren actiegericht zijn, lopend van reactief tot actief.

Wij geven hier antwoord op de vijfde deelvraag van ons onderzoek:

In hoeverre maakt de gemeenteraad actief gebruik van sturingsmogelijkheden die het heeft?

We gaan allereerst in op het beoordelingskader (12.1). De raad heeft verschillende wettelijke bevoegdheden om te sturen op samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt. Ook kan de raad op verschillende momenten meer informeel invloed uitoefenen op samenwerkingsverbanden: bij het oprichten, het beheren en het beëindigen van samenwerkingsverbanden. De paragraafindeling sluit op deze fasen aan. In 12.2 gaan we na hoe de raad stuurt bij het oprichten van samenwerkingsverbanden. Daarna beoordelen we in 12.3 in hoeverre de raad stuurt bij het beheer van bestaande samenwerkingsverbanden. Tot slot wordt in 12.4 beschreven hoe de raad stuurt bij het beëindigen van samenwerkingsverbanden. We sluiten in 12.5 af met een conclusie.

12.1 Beoordelingskader en aanpak

De raad kan tijdens drie fasen sturen: bij oprichting, beheer en beëindiging

De raad kan zijn sturingsmogelijkheden op samenwerkingsverbanden in drie verschillende fasen (re)actief uitoefenen. Deze fasen zijn:

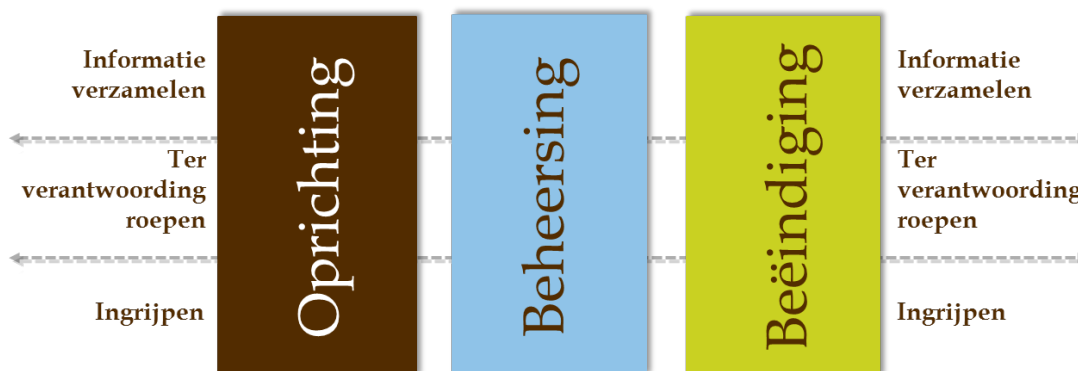
- a. de oprichting van een samenwerkingsverband;
- b. het beheer van een bestaand samenwerkingsverband;
- c. de beëindiging van een samenwerkingsverband.

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

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 nemen, moties en amendementen indienen, etc.

In figuur 12.1 worden de verschillende manieren om te sturen per fase van de samenwerking samengevat.

Figuur 12.1 – Manieren van (re)actieve sturing binnen de fasen van samenwerking



Afhankelijk van de juridische samenwerkingsvorm heeft de raad bepaalde wettelijke bevoegdheden in de verschillende fasen. De Gemeentewet regelt de bevoegdheden van de gemeenteraad. Daarnaast is voor publiekrechtelijke samenwerkingen de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van belang en bij privaatrechtelijke samenwerkingen het Burgerlijk Wetboek. Voor de verslaglegging gelden tevens de BBV-voorschriften.

De raad blijft altijd eindverantwoordelijk

Naast bovenstaande wettelijke bevoegdheden heeft de raad een formele democratische verantwoordelijkheid. De raad heeft de rol van kadersteller waarbij ze kaders vaststelt waarbinnen het college moet functioneren.⁹⁷ De raad heeft ook de rol van controleur: het controleert het beleid en de taakuitvoering van het college. Tot slot heeft de raad een rol als volksvertegenwoordiger: de raad vertegenwoordigt de inwoners van de gemeente. De raad heeft dus veel ruimte om zijn eigen werkwijzen te regelen. De werkwijze van Zaanstad is vastgelegd in een reglement van orde, waarin

tevens het instrumentarium van de raad is uitgewerkt.^{kkkk} Het reglement beschrijft onder andere de instrumenten amendement, motie, initiatiefvoorstel, raadsvoorstel, schriftelijke vraag, interpellatie, inlichting, onderzoek, agenda-initiatief, et cetera.^{llll} Met al deze instrumenten kan de raad informatie verzamelen, het college ter verantwoording roepen of ingrijpen in de verschillende fasen van de samenwerking. Een raad kan dus altijd invloed uitoefenen door informatie in te winnen over de werking van een samenwerkingsverband, het ter verantwoording roepen van de onder toezicht gestelde en sturen door het inzetten van een specifiek instrument zoals een motie, verordening aanpassen, onderzoek instellen, beleidsregels opstellen, regeling wijzigen, etc.⁹⁸ In al deze fasen kan een raad in bepaalde mate actief of reactief zijn.

De raad dient per samenwerkingsverband een balans te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die het samenwerkingsverband uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle daarop. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij het samenwerkingsverband. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente.

Toetsaspecten voor sturingsmogelijkheden

Met bovenstaande beschrijving van de sturingsmogelijkheden die de raad heeft, hebben we een aantal aandachtspunten geïntroduceerd die voor de beantwoording van de onderzoeksvraag (*In hoeverre de raad actief gebruik maakt van zijn sturingsmogelijkheden*) zullen worden gebruikt. In onderstaand schema wordt de onderzoeksvraag verdeeld naar de drie fasen van samenwerking met bijbehorende toetspunten. De toetspunten zijn weer onderverdeeld in de drie verschillende manieren waarop de raad kan sturen: informatie verzamelen, ter verantwoording roepen en ingrijpen. Het beoordelingskader is een mix van wettelijke voorschriften (BBV, Wgr en Gemeentewet) en handreikingen van de beleidsnota verbonden partijen. De spelregels uit de handreikingen bieden de raad handvatten om de keuzemogelijkheden bij de oprichting te beoordelen of kracht bij te zetten. Met het eerder genoemde instrumentarium kan de raad indien nodig bijsturen.

Tabel 12.1 – Normen en toetsaspecten onderzoeksvraag 5

Fase van samenwerking	Normen en toetsaspecten
a. Oprichting	<p><i>Informatie verzamelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De raad stelt vragen over onhelderheden of ontbrekende informatie naar aanleiding van de door het college ter kennis aangeboden intentie tot samenwerking c.q. oprichting van een samenwerkingsverband. De

^{kkkk} Het reglement van orde van de gemeenteraad van Zaanstad zie: Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad. Op 1 augustus 2016 is het nieuwe Reglement van orde inwerking getreden en vervangt daarmee het Reglement van orde uit 2008.

^{llll} Andere zaken die geregeld zijn in het Reglement van orde zijn: rondvraag, actualiteitsvraag, ingekomen stuk, procedure begroting, jaarrekening, jaarverslag en Kadernota, lidmaatschap van andere organisaties, en experimenteerartikel.

Fase van samenwerking	Normen en toetsaspecten
	<p>intentie dient in ieder geval te bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een heldere beoordeling of taken zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij;⁹⁹ - een afwegingskader (beslisboom);¹⁰⁰ - een business case;¹⁰¹ - voorwaarde voor toetreding is dat de besluiten die genomen zijn in de business case vastgelegd worden in de regeling of statuten van de verbonden partij;¹⁰² - een heldere afweging voorkeur van samenwerkingsvorm;¹⁰³ - helderheid over de gewenste stemverhouding;¹⁰⁴ - heldere afspraken over de bestuurlijke vertegenwoordiging;¹⁰⁵ - exit-strategie en consequenties voor uittreden of beëindiging.¹⁰⁶ <ul style="list-style-type: none"> • De raad maakt op voorhand expliciet welke informatie zij verlangt hoe zij deze gepresenteerd wil krijgen.¹⁰⁷ <p><i>Ter verantwoording roepen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad roept het college ter verantwoording als zij niet geïnformeerd is over de intentie tot oprichting van een verbonden partij of als er iets niet duidelijk is over de voorgenomen samenwerking.¹⁰⁸ <p><i>Ingrijpen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad geeft toestemming voor de deelname aan een gemeenschappelijke regeling.¹⁰⁹ • De raad uit zijn wensen en bedenkingen over de beslissing om een privaatrechtelijke overeenkomst aan te treffen.¹¹⁰ • De raad laat afspraken vastleggen over eventuele uittreding of beëindiging van een samenwerkingsverband.
b. Beheersen	<p><i>Informatie verzamelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad agendeert zienswijzen en andere belangrijke stukken van samenwerkingsverbanden. • De raad organiseert speciale raadscommissies of thema-avonden over samenwerkingsverbanden, al dan niet met andere raden. • De raad vraagt het college naar evaluaties van samenwerkingsverbanden en beoordeelt deze.¹¹¹ <p><i>Ter verantwoording roepen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad stelt (schriftelijke) vragen aan het college of algemeen bestuur al dan niet met andere raden waarbij het college ter verantwoording wordt geroepen.¹¹² <p><i>Ingrijpen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad neemt een besluit over zienswijzen bij de ontwerpbegroting van gemeenschappelijke regelingen.¹¹³ • De raad wijzigt gemeenschappelijke regelingen indien zij dit nodig achten. • De raad stelt verordeningen en beleidsregels op of wijzigt deze wanneer nodig.

Fase van samenwerking	Normen en toetsaspecten
	<ul style="list-style-type: none"> • De raad dient moties en amendementen in, al dan niet met andere raden. • De raad stelt een onderzoek in via de rekenkamerfunctie of een onderzoekscommissie.¹¹⁴
c. Beëindiging	<p><i>Informatie verzamelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad verzamelt informatie voor het beëindigen van een gemeenschappelijke regeling. <p><i>Ter verantwoording roepen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad stelt (schriftelijke) vragen aan het college of AB over de beëindiging van de GR. <p><i>Ingrijpen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad stemt in om de gemeenschappelijke regeling te beëindigen. • De raad kan de wethouder of lid AB bij raadsregeling ontslaan.

Wat betreft de onderzoeksaanpak hebben wij met name documenten in het Raadsinformatiesysteem geanalyseerd waar expliciet de samenwerkingsverbanden benoemd (raadsbesluiten, amendementen, moties, schriftelijke vragen). Voor alles geldt dat we gekeken hebben naar de periode januari 2014 tot april 2017.

12.2 Oprichting van samenwerkingsverbanden

De oprichtingsfase is cruciaal voor een raad. Dan worden de samenwerkingsvorm en de verdere voorwaarden voor samenwerking bepaald en die beïnvloeden ook de mogelijkheden van de raad om in een latere fase te sturen. Verschillende andere rekenkamerrapporten laten zien dat bij de instelling van een nieuw samenwerkingsverband veelal onvoldoende expliciet is gemaakt wat de afwegingen zijn geweest om te komen tot een samenwerkingsverband, of er ook alternatieve mogelijkheden waren geweest (zoals inkopen, subsidiëren of zelf doen) en of de gekozen vorm wel de meest logische keuze is.¹¹⁵ Een gemeenteraad kan bij de instelling van een samenwerkingsverband het gevoel hebben geen onderdeel uit te maken van het keuzeproces, omdat bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk is waarom voor die specifieke vorm is gekozen.¹¹⁶ Juist het moment van instelling is voor de gemeenteraad een moment om invloed uit te oefenen op de samenwerkingsrelatie die wordt aangegaan.¹¹⁷

De raad heeft wettelijke bevoegdheden bij oprichting

De betrokkenheid van de raad bij de oprichting van samenwerkingsverbanden, komt allereerst voort uit een aantal wettelijke bevoegdheden, die zijn vastgelegd in de Gemeentewet.¹¹⁸ Voorgeschreven wordt dat het college beslist, maar dat de gemeenteraad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders vaststelt.¹¹⁹ Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname aan een samenwerkingsverband een oordeel moet vormen over de vraag *of* de

activiteiten die het samenwerkingsverband voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen.^{mmmm} Het besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de gemeente is dus een bevoegdheid van het college, maar wanneer de beslissingen ingrijpende gevolgen voor de gemeente kunnen hebben, of wanneer de beslissing de oprichting van een deelneming behelst, moet de raad eerst in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college te uiten. Pas daarna kan het college zijn voornemen daadwerkelijk omzetten in een besluit. Belangrijk hierbij is dat de raad over alle relevante informatie beschikt, voordat zij wensen en bedenkingen kan uiten.¹²⁰

De Gemeentewet stelt dat het college slechts mag besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, et cetera indien aangewezen kan worden dat de oprichting de behartiging van het openbaar belang dient.¹²¹ Het besluit wordt pas genomen nadat de raad een ontwerpbesluit heeft ontvangen en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen aan het college kenbaar te maken.¹²²

De oprichting kent in Zaanstad twee subfasen: de initiatieffase en de besluitvormingsfase

Het proces van oprichting van een verbonden partij verloopt in Zaanstad in twee fasen: de initiatieffase en de besluitvormingsfase.¹²³ Bij de initiatieffase wordt nagedacht over de vraag of de gemeente voor een taak de samenwerking op moet zoeken of dat zij het alleen gaat doen. Ook wordt gekeken wat nodig is om de taak op afstand te zetten. De initiatieffase is voornamelijk een ambtelijke aangelegenheid.ⁿⁿⁿⁿ Bij de besluitvormingsfase, die na de initiatieffase plaatsvindt, wordt de raad nauw betrokken. De vaste momenten daarbij zijn:¹²⁴

- Bestuurlijke besluitvorming over de intentie tot samenwerking (uitkomst van de initiatieffase), welke ter kennisname wordt toegestuurd naar de Raad;
- Bestuurlijke besluitvorming over het concept samenwerkingsovereenkomst. Bij een privaatrechtelijke verbonden partij wordt deze ter zienswijze voorgelegd aan de raad, bij een gemeenschappelijke regeling wordt deze voor toestemming voorgelegd aan de raad. Bij de instelling is het ook van belang om aan te geven welke mogelijkheden er zijn tot uittreding.¹²⁵

^{mmmm} Daarnaast heeft de raad een budgettaire bevoegdheid: wanneer financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld die nog niet voorzien waren, kan de raad om een besluit gevraagd worden. Dit kan bijvoorbeeld zijn om budget beschikbaar te stellen voor de onderzoeksfase van de oprichting van een deelneming (Rekenkamer Zaanstad, *Onderzoeksrapport Zaanstad en HVC; Afstand nemen van Afval*, mei 2014).

ⁿⁿⁿⁿ Voorheen was een expertgroep verbonden partijen ondersteunend in deze fase. De verschillende rollen vanuit Kaders en regie, Business control en auditing en de expertgroep waren echter niet duidelijk, waardoor besloten is met de expertgroep te stoppen en dit anders te organiseren. Businesscontrol is nu in de lead bij de oprichting van verbonden partijen. Kaders en Regie en auditing adviseren Businesscontrol over de toepassing van de kaders indien nodig (bron: *interview*, 20 maart 2017).

Drie samenwerkingsverbanden zijn opgericht in de periode 2014-2017

In de onderzoeksperiode (2014 tot april 2017) zijn meerdere, nieuwe, publiekrechtelijke verbonden partijen opgericht of is er een intentie deze op te richten. Het gaat om de samenwerkingen:

1. *Gemeenschappelijke regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein*; Deze regeling, die per 1 februari 2014 inwerking trad, liep op 1 februari 2016 af, waarna het tot 1 januari 2019 verlengd is;
2. *Metropoolregio Amsterdam*; de Stadsregio is opgeheven. De taken daarvan zijn per 1 januari 2017 opgesplitst naar een GR Vervoerregio en een convenant Metropoolregio Amsterdam;
3. *Participatiebedrijf*; betreft een intentie tot samenwerking. De oprichting van het Participatiebedrijf is ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond.⁰⁰⁰⁰

Aan de hand van de bovengenoemde samenwerkingsverbanden zullen we laten zien op welke momenten de raad betrokken is geweest bij de oprichting en op welke wijze de raad zijn sturingsmogelijkheden heeft weten toe te passen. We zullen daarbij starten met een korte toelichting over wat de samenwerking inhoudt en hoe deze is georganiseerd.

Oprichting Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein

De gemeenten van Zaanstreek-Waterland zijn begin 2014 de samenwerking aangegaan met als doel een gezamenlijke inkoop en contractmanagement op het gebied van de drie decentralisaties te realiseren. Gekozen is om de samenwerking onder te brengen in een regeling zonder meer (zie toelichting over deze vorm in §9.2.1). De nadere afspraken betreffende de regionale inkoop en contractmanagement zijn vastgesteld in een dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomst, die door de regeling zonder worden beheerd.¹²⁶

In de gemeenschappelijke regeling¹²⁷ is helder omschreven in welke gevallen de gemeente kan stoppen met de samenwerking: *“Een deelnemende gemeente die uit de regeling wenst te treden maakt haar voornemen tot uittreding bekend bij de overige deelnemende gemeenten middels een aangetekend schrijven. Een deelnemende gemeente kan uittreden door toezending aan de overige deelnemende gemeenten van een daartoe strekkend besluit en na verkregen toestemming van haar gemeenteraad. Tenzij de deelnemende gemeenten een kortere termijn overeenkomen, kan de uittreding niet eerder plaatsvinden dan zes maanden volgend op de datum van bekendmaking van het in het zesde lid bedoelde uittredingsbesluit.”*

⁰⁰⁰⁰ In dit onderzoek beperken we ons tot het analyseren van documenten tot 1 april 2017. Omdat het voorstel van het college met daarin de intentie tot oprichting van het Participatiebedrijf dateert van 21 maart 2017 (en daarmee valt binnen de onderzoeksperiode), is de raadsbehandeling van het voorstel op 11 april 2017 in het onderzoek meegenomen.

Voorgenomen oprichting Participatiebedrijf

In de regio Zaanstreek-Waterland is de eerste helft van het jaar 2016 veel overleg geweest over de uitvoering van de Participatiewet. Hieruit is de afspraak ontstaan dat de gemeenten Purmerend en Zaanstad zich in gaan zetten voor het opzetten van een regionaal Participatiebedrijf. De intentie is uitgesproken dat het Participatiebedrijf eigendom wordt van Purmerend en Zaanstad en dat er een inkooprelatie ontstaat tussen de overige gemeenten en het nieuwe Participatiebedrijf. Daarmee wordt de huidige gemeenschappelijke regeling (Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland oftewel 'Baanstede') opgeheven en wordt er gewerkt aan het opzetten van het nieuwe participatiebedrijf. Het Participatiebedrijf gaat dienstverlening bieden aan werkzoekenden met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt en werkgevers. Het Participatiebedrijf is voor de uitvoering van de oude SW-regeling en ook de re-integratie van de mensen die een beroep doen op de participatiewet.

Versterking van de samenwerking Metropoolregio Amsterdam

De Metropoolregio Amsterdam wordt gezien als de belangrijkste economische regio van Nederland. Om de positie als 'topregio' te behouden en verder te versterken is het noodzakelijk dat gemeenten en provincies samenwerken. De MRA is het samenwerkingsverband van de provincies Noord-Holland en Flevoland, 33 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam, waarbij elke gemeente en deelregio kwaliteiten inbrengt die het totaal versterken. Begin 2016 is een agenda opgesteld voor de toekomst. Prioriteit kreeg het aanjagen van de economie, het verbeteren van de bereikbaarheid, het bouwen van woningen en duurzaamheid, en het versterken van de landelijke elementen, zoals het uitbreiden van zowel de recreatiemogelijkheden als de natuurbeleving. Voor Zaanstad is de netwerkorganisatie MRA met de Stadsregio/Vervoerregio het belangrijkste samenwerkingsverband in de regio Amsterdam.¹²⁸ De bestuurlijke regiegroep is de (bestuurlijk) opdrachtgever van het MRA-bureau, terwijl de agendacommissie het MRA-Bureau inhoudelijk aanstuurt op basis van de voorstellen van de platforms van portefeuillehouders (overleggen). De MRA telt drie platforms: Ruimte, Economie, Mobiliteit. Deze zijn samengesteld uit wethouders en gedeputeerden. Op basis van de MRA Agenda en werkplannen bepalen de platforms welke acties de MRA oppakt, wie hierbij optreedt als bestuurlijk trekker en welke ambtelijke ondersteuning hiervoor noodzakelijk is.

In het convenant is helder opgenomen in welke gevallen een gemeente de samenwerking met de MRA kan beëindigen: een deelnemer aan het convenant moet dat minimaal zes maanden voor het einde van het kalenderjaar schriftelijk bekend maken. De deelnemer die zijn deelname aan het convenant opzegt, is voor het lopende jaar zijn volledige jaarlijkse bijdrage verschuldigd. De deelnemer is geen vergoeding aan de andere deelnemers verschuldigd wegens het opzeggen van het convenant.¹²⁹

12.2.1 Informatie verzamelen

De Zaanse raad is actief geweest met het verzamelen van informatie over de oprichting van de drie samenwerkingsverbanden (Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein, Participatiebedrijf en MRA) die in de periode 2014 – 2017 zijn opgericht. Met name de oprichting van het Participatiebedrijf is zeer uitgebreid besproken in het Zaanstad Beraad (presentatie en zienswijze intentie tot oprichting). De raad heeft uitgebreid gebruik gemaakt van de mogelijkheid om mondeling vragen te stellen aan de verantwoordelijke wethouder of ambtenaar over onduidelijkheden. Bij de oprichting van de drie samenwerkingsverbanden heeft de raad nooit afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad. Dit is opmerkelijk omdat in twee van de drie samenwerkingsverbanden weinig geregeld is over structurele informatievoorziening aan de raad.

Ook zijn we nagegaan in hoeverre de raad bij oprichting afspraken heeft gemaakt over exit-strategie en consequenties voor uittreden of beëindiging.¹³⁰ Bij de Metropoolregio Amsterdam en de Regeling Regionale Samenwerking Decentralisaties Sociaal Domein zijn de mogelijkheden om de samenwerking te beëindigen van tevoren opgenomen in het convenant of de gemeenschappelijke regeling. Bij het Participatiebedrijf is de officiële regeling of statuut nog niet aan de raad voorgelegd en kunnen we nog niet zien in hoeverre er is nagedacht over exit-strategieën. Garantstelling of leningen die aan het samenwerkingsverband verstrekt zijn, kunnen uittreding bemoeilijken doordat beëindiging van de samenwerking negatieve financiële gevolgen voor de gemeente kan hebben. Dan is het extra van belang om alert te zijn op de financiële consequenties van eventuele beëindiging van de samenwerking. In tabel 12.2 wordt het beoordelingskader voor het verzamelen van informatie in de oprichtingsfase samengevat.

Tabel 12.2 – *Beoordeling informatie verzamelen bij oprichtingsfase*

Norm en toetsaspecten	Oordeel	Toelichting
<i>De intentie tot samenwerking en oprichting van een verbonden partij wordt door het college ter kennisname naar de raad verstuurd. De raad vraagt informatie op als één van de volgende onderdelen ontbreekt:</i>		
a. Heldere beoordeling of taken zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij	●	Bij MRA en Participatiebedrijf heeft de raad niet stil gestaan bij dit punt: de taken werden al uitbesteed in het verleden. Bij de regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein werd in feite opgedragen door BZK en VNG.
b. Afwegingskader (beslisboom) waarin wordt bepaald of een verbonden partij de beste wijze is om een publieke taak te behartigen.	●	De raad verzamelt niet heel actief informatie over de afwegingen bij een samenwerkingsvorm. Bij Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein heeft de raad geen vragen gesteld of informatie gevraagd over de afweging van de (alternatieve) samenwerkingsvorm. Deze afweging was eerder vastgelegd in een notitie

Norm en toetsaspecten	Oordeel	Toelichting
		uit mei 2013. De notitie is niet meegestuurd bij voorstel aan de raad, maar wel terug te vinden bij de collegeberichten.
c. Een business case waarin wordt voorgesteld om een verbonden partij op te richten.	●	De raad kreeg bij alle nieuwe samenwerkingsverbanden informatie over de business case in aanbiedingsbrieven van het college.
d. Voorwaarde voor toetreding is dat de besluiten die genomen zijn in de business case vastgelegd worden in de regeling of statuten van de verbonden partij.	●	Raad ontvangt zowel business case als de regeling. De raad beoordeeld niet zichtbaar of de besluiten uit de business case in de regeling of statuten terecht komen. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat besluiten niet in de regeling of statuten worden opgenomen. Soms vraagt de raad om helderheid (zoals bij Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein') en ontvangt ze later aanvullende overeenkomsten en mandaten – volmachten.
e. Heldere afweging voorkeur van samenwerkingsvorm	●	Bij het Participatiebedrijf heeft de raad actief vragen gesteld over de ingewikkelde vorm van een BVO met BV eronder. Bij de andere twee heeft de raad daar geen vragen over gesteld.
f. Helderheid over de gewenste stemverhouding	●	De raad stelt vragen over stemverhouding en invloed bij het Participatiebedrijf. Ook bij de MRA is gesproken over meer invloed door de raad via een eventuele klankbordgroep. Bij Regeling Zonder Meer speelt dit niet: het is geen rechtspersoonlijkheid.
g. Heldere afspraken over de bestuurlijke vertegenwoordiging	●	Bij het Participatiebedrijf wordt de positie van de portefeuillehouder ten opzichte van de directeur BVO als onduidelijk gezien. Hierover stelt de raad vragen. Bij MRA werd de raad wel geïnformeerd over de bestuurlijke vertegenwoordiging. Bij de Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein speelde dit niet.
h. Exit-strategie en consequenties voor uittreden of beëindiging. ¹³¹	●	Bij MRA en de regeling regionale samenwerking sociaal domein is een exit strategie opgenomen in de intentie tot samenwerking. Bij het Participatiebedrijf is dit nog niet aan de raad voorgelegd.
i. De raad maakt op voorhand expliciet welke informatie zij	●	Bij geen van de drie samenwerkingsverbanden heeft de raad bij oprichting afspraken gemaakt

Norm en toetsaspecten	Oordeel	Toelichting
verlangt hoe zij deze gepresenteerd wil krijgen.		over de informatie die zij wil ontvangen. Dit is van belang omdat bij 2 van de 3 samenwerkingsverbanden (regeling zonder meer en MRA) weinig geregeld is over structurele informatievoorziening aan de raad. De MRA is geen verbonden partij en valt buiten de paragraaf verbonden partijen van het college en de regeling zonder meer hoeft ook veel minder informatie te geven dan zwaardere vormen van gemeenschappelijke regelingen.

Informatie verzamelen bij voorgenomen oprichting Participatiebedrijf

In het raadsvoorstel van 21 maart 2017 geeft het college aan dat de gemeenten Zaanstad en Purmerend voornemens zijn te starten met de oprichting van een nieuwe uitvoeringsorganisatie genaamd het Participatiebedrijf. Naast het voorstel is ook het bedrijfsplan van het participatiebedrijf meegezonden. Het eigenaarschap van Participatiebedrijf wordt evenredig verdeeld onder de twee gemeenten. De intentie van het college is te kiezen voor een rechtsvorm met een redelijk eenvoudig bestuursmodel, waarin medewerkers van Baanstede en de gemeenteambtenaren die overgaan hun ambtelijke aanstelling kunnen blijven behouden.¹³² Voor de Wsw-medewerkers zorgt het bedrijf dat er passend werk is en dat zij zich kunnen ontwikkelen met als doel om zoveel mogelijk werk te bieden bij reguliere werkgevers.¹³³ De bijdragen van Zaanstad en Purmerend aan het Participatiebedrijf bestaan uit personele en financiële middelen die nodig zijn voor projecten en trajecten en de bijdrage voor de Wsw-medewerkers. De kosten voor de oprichting van het Participatiebedrijf worden gedekt binnen de gemeentelijke begroting 2017.¹³⁴ De eerste stap voor de oprichting van het Participatiebedrijf is het besluit van het college om de intentie tot oprichting uit te spreken. Dit betekent de start van de voorbereiding tot oprichting. Rond de zomer van 2017 zal het college het definitieve oprichtingsbesluit ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd.¹³⁵

Op 30 maart 2017 is een presentatie gegeven door een projectleider van de ambtelijke organisatie in het Zaanstad Beraad, waarin uitleg werd gegeven over hoe de nieuwe organisatie eruit gaat zien, welke rechtsvorm zij gaat krijgen, de afwegingen die daarmee gepaard gingen en de wijze van bekostiging (w.o. de financiële bijdrage). Tijdens de presentatie (en het voorstel tot oprichting van het Participatiebedrijf) wordt de voorkeur uitgesproken om het Participatiebedrijf onder te brengen in een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) met daarin onderliggend een BV.^{pppp} Tijdens de

^{pppp} Belangrijk in de afweging van samenwerkingsvorm was de wettelijke voorkeur vanuit de Gemeentewet voor een publiekrechtelijke organisatie boven een privaatrechtelijke. De BVO is een publiekrechtelijke rechtspersoon, waardoor de ambtenaren van Baanstede hun ambtelijke aanstelling behouden. Doordat Zaanstad en Purmerend eigenaar zijn van de BVO, is het mogelijk alle werkzaamheden aan de BVO op te dragen via inbesteden en worden voorkomen dat Zaanstad en Purmerend

presentatie werden de raadsleden in de gelegenheid gesteld vragen te stellen. De raad maakte uitgebreid gebruik van de mogelijkheid om door het stellen van vragen informatie te verzamelen over:

- de beleidsverschillen tussen de Zaanstad en Purmerend op het terrein van participatie en de gevolgen voor het Participatiebedrijf.
- de verhouding stemverhouding (50/50) in verhouding met de financiële bijdrage.
- de risico's van de gekozen samenwerkingsvorm.

De zienswijze op het raadsvoorstel voor de oprichting van het Participatiebedrijf is in het Zaanstad Beraad van 11 april 2017 besproken. De fractieleden geven ieder een positieve zienswijze op het voorstel van het college. Het belang van het besluit en zienswijze wordt algemeen erkend en het college werd bedankt over de wijze waarop de raad op de hoogte werd gehouden van ontwikkelingen. De raadsleden zijn ermee eens dat de plannen binnen de ingezette koers en uitgangpunten daarvan past. Maar de raadsleden plaatsen ook een aantal kanttekeningen bij de voorgenomen plannen tot oprichting van het Participatiebedrijf en zien in dat er nog veel verder uitgewerkt moeten worden. De kanttekeningen die de raadsleden o.a. maakten en de vragen die zij stelden aan de verantwoordelijke wethouder hadden onder andere betrekking op:

- de onduidelijke positie van de portefeuillehouders en de directeur in de BVO is onduidelijk. Hoe verhouden deze zich tot elkaar en wat is de invloed van de raad? Een ander raadslid melde dat de directeur van de BVO tevens secretaris van de BV is. Om alle schijn te vermijden werd geadviseerd deze functie strikt te scheiden;
- de risico's in het proces bij een gelijktijdig beëindiging en oprichting;
- de sturing op een relatief onbekende combinatie van BVO met een BV;
- de financiële bijdrage tussen Zaanstad en Purmerend en de stemverhouding;
- second opinion over de organisatiestructuur.

Informatie verzamelen bij versterking van de samenwerking Metropoolregio Amsterdam

Vanuit de Bestuurlijke regiegroep versterken samenwerking Metropoolregio Amsterdam is een (concept) voorstel uitgewerkt om de samenwerking sterker en transparanter te maken.⁹⁹⁹⁹ Dit voorstel is voor de zomer 2016 (d.d. 19 april 2016) ter consultatie aangeboden aan de MRA-partners, waaronder het Zaans college van B en W. Tevens werd op 26 april 2016 in het Zaanstad Beraad een presentatie gehouden over de toekomst regionale samenwerking binnen Stadsregio Amsterdam en de MRA. In juni 2016 is het conceptvoorstel, waarin de raad werd gevraagd een positieve reactie te geven op het belang van de samenwerking in de MRA, concept convenant en het concept begroting van de MRA, besproken in Zaanstad Beraad.¹³⁶ Als vervolg hierop heeft het college op 15 november 2016 de raad gevraagd (op het verzoek van de bestuurlijke regiegroep)

aanbestedingsrechtelijke risico's lopen met de BV (bron: Gemeente Zaanstad, College van B en W, *B&W-voorstel en besluitnota Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017).

⁹⁹⁹⁹ In de bestuurlijke regiegroep zitten leden die de ontwikkeling van het MRA convenant begeleiden. De bestuurlijke regiegroep bestaat uit de burgemeesters van Amsterdam, Purmerend, Haarlemmermeer, Almere, wethouder van Amsterdam, DB-leden van de Stadsregio, commissarissen van de Provincies Noord-Holland en Flevoland, en de gedeputeerde van Provincie Flevoland (bron: Bestuurlijke regiegroep, *bijlage 1* van de brief *Voorstel voor de versterkte samenwerking MRA*, 26 oktober 2016).

voor het voorstel voor de versterkte samenwerking in de MRA (d.d. 26 oktober 2016) een positieve zienswijze te geven op het belang van de samenwerking in de MRA en het convenant Versterking samenwerking Metropoolregio Amsterdam.¹³⁷

12.2.2 Ter verantwoording roepen

Bij ter verantwoording roepen kijken we in hoeverre de raad het college ter verantwoording roept als zij niet geïnformeerd wordt over de intentie tot samenwerking. Daar kunnen we kort over zijn, de raad is bij de drie nieuwe samenwerkingsverbanden door het college geïnformeerd over de intentie tot samenwerking.

12.2.3 Ingrijpen

De Zaanse raad gaf toestemming voor de oprichting van twee gemeenschappelijke regelingen, namelijk het Participatiebedrijf in april 2017 en de Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein in februari 2014. Ook stemde de raad onder voorwaarden in met deelname aan de Metropoolregio Amsterdam. In de periode januari 2014 - april 2017 is er geen privaatrechtelijk samenwerkingsverband opgericht. Dus kon de raad ook zijn wensen en bedenkingen bij de oprichting van deze vorm niet uiten.

We hebben ook geanalyseerd in hoeverre de raad actief ingrijpt bij de oprichtingsfase door moties, amendementen in te dienen, een onderzoek in te stellen of een ander raadsbesluit te nemen. In algemene zin dient de raad regelmatig moties en amendementen in en worden er ook veel raadsbesluiten genomen. Een belangrijke afbakening is hier dat het echt alleen gaat om moties, amendementen en raadsbesluiten die betrekking hebben op de oprichting van samenwerkingsverbanden.

Bij de oprichting van de versterkte MRA heeft de Zaanse raad een amendement aangenomen en een raadsbesluit genomen om de rol en positie van de raadsleden beter te borgen in de nieuwe samenwerkingsvorm. Ook is een motie aangenomen waarin de raad verzoekt om een expertmeeting te organiseren in samenwerking met gemeenten over bestuurlijke samenwerking.^{****} Aangezien de oprichting van het Participatiebedrijf samenvalt met het beëindigen van Baanstede moet er goed worden nagegaan welke moties, amendementen en besluiten betrekking hebben op de oprichting van het Participatiebedrijf. Dan blijkt dat de raad op 17 december 2016 een motie heeft aangenomen om bepaalde delen van Baanstede op te nemen in het nieuwe Participatiebedrijf.¹³⁸ Hieronder in het kader is meer detailinformatie te vinden over het ingrijpen van de raad bij de MRA.

^{****} Het gaat om een motie van de SP, CDA, GroenLinks en Zip, *Motie 81 Expertmeeting SRA-MRA*, 30 juni 2016. Deze 'expert meeting' is op 21 september 2016 in Purmerend gehouden. Raadsleden hebben aldaar onder begeleiding van een expert (Petra Boom) nagedacht over samenwerking. Hieruit is als product uit gekomen: de regionale gemeenschappelijke raadsledenbijeenkomsten die enkele keren per jaar worden georganiseerd. Er is daar ook afgesproken, dat deze bijeenkomsten een informatief en uitwisselend karakter moeten hebben, dat de agenda door de griffiers wordt samengesteld met hulp van zoveel mogelijk ambtelijke ondersteuning en de bestuurders uit de diverse gemeenten.

Ingrijpen bij de versterking Metropoolregio Amsterdam

Op 30 juni 2016 heeft de Zaanse raad een amendement aangenomen over de borging van de rol en positie van raadsleden in de samenwerking.¹³⁹ Concreet werd in het amendement voorgesteld om artikel 7 van het concept convenant nog nader aan te vullen. Ook heeft de raad op 30 juni 2016 het raadsbesluit 59 aangevuld door aan te geven dat de adviezen van de commissie Bestuurlijke Toekomst onderschreven werden om zo de democratische legitimiteit van de MRA te versterken.¹⁴⁰ Bij dezelfde raadsvergadering heeft de raad een motie aangenomen om de griffiers te verzoeken een expertmeeting te organiseren over bestuurlijke samenwerking.

Twee Zaanse raadsleden hebben deelgenomen aan de projectcommissie Bestuurlijke Toekomst van de Regioraad.^{ssss} In december 2016 kwam deze raad met een aantal adviezen over de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij regionale samenwerking. Hoewel de commissie tevreden is over haar uitgebrachte advies, stelt zij tegelijkertijd vast dat de inzet van de bestuurders alsmede de betrokken gemeenteraden nog doorontwikkeld moet worden.^{tttt} Het voorstel voor de versterkte samenwerking in de MRA is 15 december 2016 geagendeerd en besproken in Zaanstad Beraad.^{uuuu}

In een brief van het college van 22 december 2016 aan de bestuurlijke regiegroep versterken samenwerking Metropoolregio Amsterdam meldt het college namens de raad en als reactie op de brief van de bestuurlijke regiegroep (d.d. 26 oktober 2016) dat Zaanstad akkoord gaat met de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van het eerdere concept en zal dan ook deelnemen in de versterkte samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam. Zodra de overige MRA-partners ook een positief besluit geven zal de versterkte MRA-samenwerking per 1 januari 2017 inwerking treden.¹⁴¹ De brief meldt tevens dat de Zaanstad de aanbeveling uit de eindrapportage van de Projectcommissie Bestuurlijke Toekomst (vastgesteld in de regioraad van de SRA op 13 december) om een MRA klankbordgroep samen te stellen met raadsleden en statenleden wordt door Zaanstad onderschreven. Binnen Zaanstad zal het college nadere afspraken met de raad maken over de afstemming rondom MRA-activiteiten.

Conclusie ingrijpen in de oprichtingsfase

Samenvattend constateren we dat de raad actief is om bij de oprichting van samenwerkingsverbanden in te grijpen. Bij alle drie de samenwerkingsverbanden heeft de raad

^{ssss} De projectcommissie Bestuurlijke Toekomst van de Stadsregio Amsterdam bestaat uit raadsleden van de gemeente Amsterdam (2 leden), Amstelveen, Edam-Volendam, Zaanstad (twee leden), Haarlemmermeer (3 leden) en Diemen. Een door de Regioraad geïnstalleerde projectcommissie van raadsleden uit gemeenten van de Stadsregio kwam tot dit advies op basis van eigen ervaringen, een conferentie met raadsleden op 26 januari 2016 en recent uitgebrachte adviezen over de democratische legitimiteit van de regionale samenwerking (bron: Projectcommissie Bestuurlijke Toekomst, *Ook wij willen een sterke regio! Advies over het versterken van de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij regionale samenwerking*, eindadvies, vastgesteld in de Regioraad van 15 maart 2018).

^{tttt} Regioraad stadsregio Amsterdam, vergadering van de regioraad van 13 december 2016, onderwerp: *Eindrapportage Projectcommissie Bestuurlijke Toekomst*.

^{uuuu} Van de bespreking zijn geen notulen of geluidsopname te vinden in het Raadsinformatiesysteem.

gebruik gemaakt van de mogelijkheid om officieel toestemming te geven. Daarnaast heeft de raad bij twee van de drie nieuwe samenwerkingsverbanden (MRA en Participatiebedrijf) actief ingegrepen door moties en amendementen in te dienen en bij MRA advies mee te geven aan het college. Uiteindelijk is de raad akkoord gegaan met de MRA in de huidige vorm, terwijl er veel onduidelijkheden waren over de democratische legitimiteit en informatievoorziening. In onderstaande tabel worden de bevindingen over de mate waarin de raad ingrijpt bij de oprichtingsfase nog eens samengevat.

Tabel 12.3 – Beoordeling ingrijpen in de oprichtingsfase

Toetsaspect	Oordeel	Toelichting
De raad geeft toestemming voor de deelname aan een gemeenschappelijke regeling (art. 1, lid 2, WGR)	●	De raad heeft toestemming gegeven aan de twee opgerichte gemeenschappelijke regelingen (Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein en het Participatiebedrijf) en de MRA
De raad uit altijd zijn wensen en bedenkingen over de beslissing om een privaatrechtelijke overeenkomst aan te treffen	n.v.t.	Er is geen privaatrechtelijke overeenkomst getroffen.
De raad grijpt op andere manier in bij de oprichtingsfase door een besluit te nemen, moties en amendementen in te dienen of een onderzoek in te stellen	●	De raad heeft voor de oprichting van MRA een besluit, een motie en een amendement aangenomen. Voor de oprichting van het Participatiebedrijf is een motie aangenomen.

12.3 Beheersing van samenwerkingsverbanden

Zodra een samenwerkingsverband is opgericht, of in het geval van deelname van Zaanstad in een bestaande samenwerking, begint meestal een langere fase van beheer en monitoring van het samenwerkingsverband. Het is de taak van het college om zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Het college heeft een algemene informatieplicht: het dient de raad niet alleen passief te informeren op verzoek van de raad, maar heeft ook een actieve informatieplicht daar waar de raad die informatie voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.¹⁴²

De raad kan ook invloed uitoefenen tijdens de beheersfase

Voor de raad zijn de voorwaarden die gelden bij de samenwerking in principe een gegeven.

Formeel kan het tijdens deze fase alleen een zienswijze indienen bij besluiten van een AB van een gemeenschappelijke regeling. Tijdens de beheersfase heeft de raad vaak geen wettelijke rol, maar de raad kan wel actief zijn. Ook in deze fase kan het informatie verzamelen, ter verantwoording roepen en ingrijpen. De gemeenteraad controleert namelijk of het samenwerkingsverband de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. De raad moet per verbonden partij een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat de raad hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan informatie vergaren door zienswijzen of andere documenten te agenderen in de raad, schriftelijk vragen stellen, het organiseren van een speciale raadscommissie of thema-avond over samenwerkingsverbanden of het organiseren van samenwerking met andere raden. Ook kan de raad sturen door het college of AB (van een GR) ter verantwoording te roepen. Tot slot kan de raad net als bij de inrichtingsfase ingrijpen door amendementen of moties in te dienen en door raadsbesluiten te nemen bijvoorbeeld door de samenwerking te wijzigen. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij.^{www}

12.3.1 Informatie verzamelen

Formeel kan de gemeenteraad bij de meeste vormen van een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) hun zienswijze over de ontwerpbegroting (of wijziging daarvan) naar voren brengen.¹⁴³ Voor de lichtste variant van een gemeenschappelijke regeling, de regelingen zonder meer, geldt dat dus niet. In Zaanstad zijn er twee regelingen zonder meer: Regionale Samenwerking decentralisaties sociaal domein en Archeologie Zaanstad-Oostzaan. Voor de andere vormen geldt dat het dagelijks bestuur de commentaren met de zienswijze toevoegt aan de ontwerpbegroting zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

In hoofdstuk 11 zijn we al ingegaan op de informatie die de raad over samenwerkingsverbanden ontvangt. Zo zijn we voor de gemeenschappelijke regelingen nagegaan in hoeverre de raad om een zienswijze bij de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband, een herziening van de regeling of het opstellen van een verordening wordt gevraagd. We zijn ook nagegaan in hoeverre de raad de wettelijke verplichte documenten van gemeenschappelijke regelingen agendeert.

De raad agendeert de meeste zienswijzen van drie samenwerkingsverbanden met een hoog risicoprofiel, namelijk: de Veiligheidsregio, GGD Zaanstreek-Waterland en de Vervoerregio. Bij de

^{www} Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn die mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd. Zie ook: Rekenkamer Zaanstad, *Onderzoeksrapport Zaanstad en HVC; Afstand nemen van Afval*, mei 2014.

Vervoerregio werd in 2015 de volgende onderwerpen geagendeerd: de wijziging van de gemeenschappelijke regeling, de lijnennetvisie en de huisvestingsverordening.

Raad actief betrokken bij GGD Zaanstreek-Waterland

- 12 keer geagendeerd in de raadsvergadering en 17 keer in Zaanstad beraad.
- 17 keer betreft het zienswijzen op de jaarstukken of de kadernota
- 3 keer zienswijze op een visiedocument.
- Daarnaast is in september 2015 en februari 2017 een wijziging van de gemeenschappelijke regeling op de agenda gezet voor besluitvorming. Met uitzondering van de begroting 2015 zijn alle zienswijzen unaniem door de raad aangenomen.
- In 2015 is een besloten bijeenkomst gehouden, een verdiepende presentatie met als onder de verhouding tussen o.a. jeugd- en sociale wijkteams, jeugdloket en de GGD. Presentatie van EMOVO-onderzoek. Daarnaast is september 2016 een bijeenkomst georganiseerd in het Zaanstad beraad.
- In 2016 zijn 6 nieuwsberichten gestuurd. In 2014 en 2015 gebeurde dit slechts jaarlijks.

In een enkel geval verzamelt de raad geen informatie over de zienswijzen bij de begroting van samenwerkingsverbanden. In de gehele onderzoeksperiode heeft de raad geen ontwerpbegroting voor de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad voor een zienswijze geagendeerd in de raad. Dit is nooit opgemerkt door de raad. Bij de Omgevingsdienst Noorseekanaalgebied is de zienswijze op de begroting 2017 niet in de raad geagendeerd. De begroting 2017 van de Omgevingsdienst werd vrij laat en niet compleet aangeleverd waardoor het college besloot het niet voor te leggen aan de raad, maar de zienswijze uit te stellen.^{www}

Naast wettelijke verplichte zaken kan de raad andere informatie van samenwerkingsverbanden agenderen. Hoe vaak dat gebeurt wordt weergegeven in tabel 12.4 waarin is aangegeven hoe vaak de raad niet wettelijk verplichte informatie volgens het Raadsinformatiesysteem (RIS) agendeert in Zaanstad beraad of de gemeenteraad. Mondeling of in vertrouwen besproken informatie is niet meegenomen.

^{www} Er zijn ook geen documenten geagendeerd van twee andere samenwerkingsverbanden, maar dat zijn regelingen zonder meer waarbij de raad geen zienswijze kan vaststellen. Het betreft: Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein en Archeologie Zaanstad-Oostzaan.

Tabel 12.4 - Aantal keer dat de raad niet wettelijk verplichte informatie agendeert in raadsvergadering en Zaanstad beraad in de periode 1-1-2014 tot 1-4-2017

	Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017*	Totaal	
	Werkvoorzieningschap Baanstede	11	10	5	1	27	
Publiekrechtelijke samenwerkingen	GGD Zaanstreek-Waterland	0	5	3	1	9	
	Vervoerregio	2	2	3	1	8	
	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland	0	2	2	0	4	
	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	0	3	0	0	3	
	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	0	0	0	1	1	
	Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied	0	1	0	0	1	
	Afvalschap IJmond-Zaanstreek	0	0	0	0	0	
	Archeologie Zaanstad-Oostzaan	0	0	0	0	0	
	Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	0	0	0	0	0	
	Recreatiegebied Het Twiske-Waterland	0	0	0	0	0	
	Regionale Samenwerking decentralisaties Sociale Domein	0	0	0	0	0	
	Schadeschap Schiphol	0	0	0	0	0	
		Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
	Pivaatrechtelijke samenwerkingen	NV Huisvuilcentrale (HVC)	4	2	1	1	8
Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij		0	4	3	0	7	
Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaal gebied (RON)		1	3	0	0	4	
Stichting Marketing Zaanstreek		0	1	0	1	2	
Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ)		0	1	0	0	1	
AMPORTS		0	0	0	0	0	
Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW)		0	0	0	0	0	
GEM Saendelft Beheer/Saendelft Commandiet		0	0	0	0	0	
Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied		0	0	0	0	0	
		Naam samenwerkingsverband	2014	2015	2016	2017	Totaal
Overige		Metropoolregio Amsterdam	2	5	4	0	11
	Amsterdam Economic Board	0	0	0	0	0	
	Omgevingsraad Schiphol	0	0	0	0	0	

* tot 1-4-2017 (Bron: RIS).

Tabel 12.4 laat goed zien dat de raad vooral de documenten agendeert van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Van alle publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden agendeert de raad de meeste stukken van het Werkvoorzieningschap Baanstede, de GGD en de Vervoerregio. De privaatrechtelijke verbonden partijen worden amper in de raad besproken en krijgen daardoor een stuk minder aandacht. Van alle privaatrechtelijk samenwerkingsverbanden wordt de NV Huisvuilcentrale (HVC) het meest geagendeerd, gevolgd door Vereniging Bedrijvenpark Westzaan/HoogTij en Stichting marketing Zaanstreek. De raad heeft de afgelopen vier jaar geen documenten geagendeerd die te maken hadden met de gang van zaken bij de volgende privaatrechtelijke verbonden partijen:

- AMPORTS;
- Houdstermaatschappij EZW;
- Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied;
- Saendelft Commandiet.

Ook van de zes volgende publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden agendeerde de raad nooit (niet-wettelijke) informatie:

- Schadeschap Schiphol;
- Regeling zonder meer samenwerking decentralisaties sociaal domein;
- Recreatieschap Twiske-Waterland;
- Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad;
- Archeologie Zaanstad Oostzaan
- Afvalschap IJmond Zaanstreek.

Van de drie overige samenwerkingsvormen krijgt alleen de Metropoolregio Amsterdam aandacht in de gemeenteraad en Zaanstad Beraad. De Omgevingsraad Schiphol en de Amsterdam Economic Board zijn geen onderdeel geweest van de agenda van de raadsvergaderingen noch het Zaanstad Beraad.

De raad verzamelt geen informatie over evaluaties van samenwerkingsverbanden

Of de raad al dan niet informatie verzamelt, ter verantwoording roept of ingrijpt bij samenwerking, hangt mede af van eventuele evaluaties die de raad opvraagt bij het college van B en W. Tot nu toe heeft de raad geen evaluaties bij het college opgevraagd. Als er al een evaluatie heeft plaatsgevonden, blijft deze meestal ambtelijk. Zo dient het college elke vier jaar een integrale evaluatie uit te voeren van alle verbonden partijen. Op basis hiervan kan het college besluiten de samenwerking te continueren, te heroriënteren/ontwikkelen of te ontbinden en de raad hierover te informeren. Het college beschrijft daarin uitgebreid hoe de vierjarige cyclus van beheer en control eruit ziet. Elke vier jaar wordt iedere verbonden partij integraal geëvalueerd. Het college wil bij de integrale evaluatie kijken naar doelrealisatie, financiële en juridische stand van zaken, bestuurlijke en organisatorische stand van zaken en de ervaren samenwerking.¹⁴⁴ Aan het einde van de evaluatie wordt door middel van het doorlopen van een beslisboom een standpunt ingenomen over continuering, heroriëntering of ontbinding van de samenwerking.

De vierjaarlijkse integrale evaluatie heeft bijna twee keer plaatsgevonden sinds 2014. Het moment waarop de integrale evaluatie plaatsvindt, is van belang: voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit is van belang zodat een integraal advies over voortzetting of beëindiging van de samenwerking nog voor de gemeenteraadsverkiezingen kan worden voorgelegd aan het college van B en W. Na instemming zal dit advies worden aangeboden aan het nieuwe college van B en W.

Sinds de invoering van de spelregels en het handboek voor verbonden partijen in 2014 heeft het Zaanse college één keer een integrale evaluatie uitgevoerd, namelijk voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014.¹⁴⁵ Gezien de korte tijd tussen de invoering van het beleidskader en de verkiezingen was besloten de eerste integrale evaluatie in 2014 beperkter op te zetten: de verbonden partijen werden niet beleidsinhoudelijk geëvalueerd. Dat had tot gevolg dat er niet gekeken is naar in hoeverre de verbonden partij de doelstellingen realiseert en of de doelstelling nog aansluit bij de gemeentelijke doelstelling. Bovendien werden niet alle verbonden partijen meegenomen: de wettelijk verplichte en (bijna) ontbonden partijen werden buiten de evaluatie gehouden. Ook werd in 2014 niet geadviseerd over de toekomst van de verbonden partij. In de tweede evaluatie zal dat wel gedaan worden. Op dit moment wordt de tweede evaluatie ter voorbereiding van de gemeenteraadsverkiezingen 2018 ambtelijk uitgevoerd. Ook heeft het college in 2017 de gemeenschappelijke regelingen geëvalueerd. Deze evaluaties worden nog samengevoegd met de integrale evaluatie en dan gedeeld met het college en de raad.¹⁴⁶

Conclusie informatie verzamelen in de beheersfase

De raad is redelijk actief met het consequent agenderen van zienswijzen van gemeenschappelijke regelingen. Van twee van de tien publiekrechtelijke partijen worden zienswijzen niet (Intergemeentelijke Samenwerkende Taken Wormerland-Zaanstad) of niet altijd (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied) geagendeerd door de raad. Vergeleken met publiekrechtelijke verbonden partijen worden de documenten van privaatrechtelijke partijen een stuk minder in de raad geagendeerd. Van de overige samenwerkingsverbanden komt alleen de MRA regelmatig terug in de raad.

Desgevraagd merkt een raadslid op: *“De raad zou meer verbonden moeten zijn met de business van de verbonden partijen”*.¹⁴⁷ De gemeenschappelijke raadsvergaderingen waar sommige verbonden partijen zich presenteren, kunnen daartoe bijdragen. Er is een begin gemaakt met het organiseren van gemeenschappelijke raadsvergaderingen waarin diverse onderwerpen aan de orde kwamen. Het accent ligt vooralsnog op het uitwisselen van informatie. De raad kan ook nog informatie verzamelen door het college naar evaluaties van samenwerkingsverbanden te vragen en deze te beoordelen.¹⁴⁸ Uit onze analyses blijkt dat de raad dit niet doet. Dat komt ook doordat er nog geen goede integrale evaluatie van verbonden partijen heeft plaatsgevonden en omdat het college niet alle informatie (bijvoorbeeld over de evaluatie van gemeenschappelijke regelingen) deelt met de raad.

Tabel 12.5 vat de conclusie nog eens samen per toetsaspect.

Tabel 12.5 - Beoordeling informatie verzamelen in de beheersfase

Normen	Oordeel	Toelichting
1. De raad agendeert zienswijzen en andere belangrijke stukken van samenwerkingsverbanden	●	Van 2 van de 10 publiekrechtelijke partijen worden zienswijzen niet of niet altijd geagendeerd. Documenten van privaatrechtelijke partijen worden een stuk minder in de raad geagendeerd. Van de overige samenwerkingsvormen komt alleen de MRA regelmatig terug in de raad.
2. De raad organiseert speciale raadscommissies of thema-avonden over samenwerkingsverbanden, al dan niet met andere raden.	●	Raad organiseert (nog) geen thema avonden over samenwerking, wel is gestart met gemeenschappelijke raadsvergaderingen.
3. De raad vraagt het college naar de evaluaties van samenwerkingsverbanden en beoordeelt deze.	●	De raad verzamelt geen extra informatie bij het college over evaluaties van samenwerkingsverbanden. Het college heeft nog geen integrale evaluatie uitgevoerd en heeft evaluatie over gemeenschappelijke regelingen ook niet met de raad gedeeld.

12.3.2 Ter verantwoording roepen

Als de informatie die de raad verzamelt niet leidt tot een oordeel dat alles goed is gegaan, dan kan de raad de onder toezicht gestelde ter verantwoording roepen.¹⁴⁹ De raad kan dus (schriftelijke) vragen aan het college of algemeen bestuur stellen, al dan niet met andere raden.¹⁵⁰ De praktijk laat zien dat er nog nooit in samenwerking met andere gemeenteraden vragen zijn gesteld over samenwerkingspartners. Het gaat te ver om alle mondeling gestelde vragen in de periode januari 2014 tot april 2017 te analyseren, dat is gezien de scope en omvang van dit onderzoek niet mogelijk. Om toch een indruk te krijgen hebben we de behandeling van de zienswijzen 2017 van de Veiligheidsregio en de GGD op 12 mei 2017 bekeken. Bij beide gemeenschappelijke regelingen stelt de raad kritische mondelinge vragen aan de wethouder. Bij de Veiligheidsregio hebben de vragen vooral betrekking op de mogelijke gevolgen van het landelijke beleid om het aantal meldkamers en politieposten terug te brengen. Ook bij de GGD is de raad kritisch. Er worden de nodige vragen aan de wethouder gesteld over het beperkte personeel dat voor infectieziektes en milieu ruim onder de norm is en de toename van infectieziektes en suicides. Op basis van deze voorbeelden hebben we de indruk dat de raad tijdens de beheersfase vrij regelmatig vragen stelt op basis van informatie die zij ontvangt van het college.

Verder hebben we ook geanalyseerd in hoeverre de raad de wethouder ter verantwoording roept door schriftelijke vragen te stellen. Schriftelijke vragen over de samenwerkingsverbanden worden zelden gesteld. In de periode 1 januari 2014 t/m 1 april 2017 zijn er slechts 4 schriftelijke vragen ingediend. Alleen over de GGD Zaanstreek-Watersland (1), Werkvoorzieningsschap Baanstede (1)

en Veiligheidsregio (2) zijn schriftelijke vragen gesteld. Bij de GGD zijn naar aanleiding van de begroting 2015 vragen gesteld over de werkwijze van het maken van röntgenfoto's en het contract met het Zaan Medisch Centrum met betrekking tot SOA-onderzoek.¹⁵¹ De vragen over Baanstedeging over de inzet van Baanstedelingen in het Stadhuis.¹⁵² Voor de Veiligheidsregio kwamen vragen naar aanleiding van het (niet) vaststellen van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.¹⁵³ Op de beantwoording van het college zijn vervolgens vervolgvragen gesteld over het uitblijven van de vaststelling van de GR.¹⁵⁴ Uit de beantwoording van het college blijkt dat het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio op 24 november 2016 unaniem heeft ingestemd met een aangepaste conceptversie van de gemeenschappelijke regeling.

Conclusie ter verantwoording roepen in de beheersfase

Onze indruk is dat de raad het college (of het collegelid dat namens de gemeente in het AB deelneemt) regelmatig ter verantwoording roept door mondelinge vragen te stellen over bestaande samenwerkingsverbanden. Schriftelijke vragen worden zelden gesteld. In totaal zijn er in de periode januari 2014 – april 2017 vier keer schriftelijke vragen gesteld over drie grote publiekrechtelijke samenwerkingspartners met een hoog risicoprofiel. Het ter verantwoording roepen wordt niet in samenwerking met andere raden gedaan. Tabel 12.6 vat de conclusies per toetsaspect samen.

Tabel 12.6 – Beoordeling ter verantwoording roepen in de beheersfase

Norm	Oordeel	Toelichting
De raad stelt (schriftelijke) vragen aan het college of algemeen bestuur al dan niet met andere raden waarbij het college ter verantwoording wordt geroepen. ¹⁵⁵	●	Mondelinge vragen worden vaak aan het college (of collegelid dat deelneemt aan het AB) gesteld naar aanleiding van ontvangen informatie. Dit gebeurt niet in samenwerking met andere raden. Schriftelijke vragen over de samenwerkingsverbanden worden zelden gesteld.

12.3.3 Ingrijpen

In de beheersfase kan de raad ook daadwerkelijk ingrijpen en de samenwerking beïnvloeden. Dat kan door:

- een besluit te nemen over zienswijzen op de begroting (swijziging) of andere belangrijke stukken van de gemeenschappelijke regelingen (art. 35 Wgr);^{xxxx}
- moties en amendementen in te dienen, al dan niet met andere raden;
- het vaststellen van een wijziging van gemeenschappelijke regelingen^{yyyy} of het instellen van een onderzoek via de rekenkamerfunctie of een onderzoekscommissie;¹⁵⁶

^{xxxx} De gemeenteraad kan hier het besluit van het AB beïnvloeden door een zienswijze in te dienen. De zienswijze hoeft door het AB niet overgenomen te worden. Hier is meer sprake van beïnvloeden dan van ingrijpen.

^{yyyy} Het initiatief voor wijzigen kan zowel van de gemeenschappelijke regeling als vanuit de deelnemende partijen komen. De wijziging wordt voorbereid door de gemeenschappelijke regeling zelf.

- verordeningen en beleidsregels op te stellen of te wijzigen, wanneer nodig.

Bij stukken aangeboden voor besluitvorming of zienswijze zal de agendacommissie van de raad beoordelen wanneer en hoe agendering in het Zaanstad Beraad plaatsvindt.¹⁵⁷ De raad ontvangt wekelijks een agenda van het eerstvolgende Zaanstad Beraad en wordt verzocht de stukken te bewaren en bij de betreffende agenda te voegen. Op stukken aangeboden ter kennisname volgt geen actie van de agendacommissie. Zo nodig kunnen raadsleden aanvullende informatie inwinnen bij de behandelend ambtenaar. Wenst de raad naar aanleiding van de informatie een politieke discussie met de wethouder en/of raadsfracties, dan kan de raad bij de agendacommissie om agendering verzoeken mits onder vermelding van “wat u vraagt aan wie” inclusief een korte concrete toelichting.

Raad voldoet meestal aan plicht om te besluiten over begroting gemeenschappelijke regelingen

Allereerst kijken we naar de raadsbesluiten. Raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling hun zienswijze geven over de begroting.¹⁵⁸ De raad moet op tijd de begroting ontvangen hun zienswijze te kunnen geven.

Van de 63 besluiten die de raad over publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden de afgelopen vier jaar nam, betreft meer dan een derde een zienswijze op de begroting (swijziging) van een gemeenschappelijke regeling.^{zzzz} Andere besluiten die vaker voorkwamen gingen over de benoeming van bestuursleden en zienswijzen op visiedocumenten en jaarrekeningen. De raad neemt de meeste raadsbesluiten over de GGD Zaanstreek-Waterland en de Veiligheidsregio.

Onderstaande tabel 12.7 laat zien hoe vaak en bij welke samenwerkingsverbanden de raad zogenaamde ‘raadsbesluiten’ tijdens vergaderingen van de gemeenteraad heeft genomen bij de begroting 2015, 2016 en 2017 van de gemeenschappelijke regeling.

Tabel 12.7 - Raadsbesluiten over zienswijze van begroting 2015 t/m 2017 gemeenschappelijke regeling

Gemeenschappelijke regeling	Raadsbesluit B2015	Raadsbesluit B2016	Raadsbesluit B2017
GGD Zaanstreek Waterland	√	√	√
Veiligheidsregio	√	√	√
Vervoerregio	√	√	√
Afvalschap IJmond-Zaanstreek	√	√	√
Recreatieschap Twiske-Waterland	√	√	√
Centraal nautisch beheer Noordzeekanaalgebied	√	√	√
Omgevingsdienst	√	√	X

^{zzzz} Een raadsbesluit kan over meerdere onderwerpen tegelijk betreffen.

Gemeenschappelijke regeling	Raadsbesluit B2015	Raadsbesluit B2016	Raadsbesluit B2017
Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer	√	√	√
Werkvoorzieningschap Baanstede	√	√	√
Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad	X	X	X

Tabel 12.7 laat zien dat de raad bij bijna alle negen gemeenschappelijke regelingen de afgelopen 3,5 jaar minimaal 3 keer een besluit heeft genomen over de begroting van het samenwerkingsverband. De uitzonderingen betreft de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad en de Omgevingsdienst voor de begroting 2017.^{aaaaa} Voor wat betreft de Omgevingsdienst, het college is van mening dat er zorgvuldig een afweging is gemaakt wanneer de raad aangehaakt moest worden en een zienswijze kon geven (namelijk wanneer er volledige informatie beschikbaar was over het financieel beeld van de omgevingsdienst). Dit heeft er echter toe geleid dat de raad uiteindelijk helemaal geen zienswijze heeft afgegeven bij de begroting 2017 van de Omgevingsdienst.¹⁵⁹

Hoewel niet wettelijk verplicht neemt de raad soms ook een besluit over privaatrechtelijke partijen. Logischerwijs komt dat veel minder vaak voor. En als het al voorkomt, dan met name over de RON en Saendelft Commandiet. Bij de overige samenwerkingsverbanden nam de raad drie raadsbesluiten. Het betrof de benoeming twee raadsleden in de Zaanse delegatie voor het MRA congres in februari 2016,¹⁶⁰ de zienswijze Gemeenteraad op concept MRA-agenda¹⁶¹ en ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam.¹⁶² De raadsbesluiten werden niet in samenwerking met andere raden ingediend.

Toch is een raadsbesluit nog geen bewijs dat de raad echt grip heeft. Regelmatig ervaart de raad dat er bij een raadsbesluit (bijvoorbeeld bij de GGD) sprake is van een 'schijnbesluit'/formaliteit. Er zit vaak haast achter en de meeste raadsleden weten onvoldoende waar de samenwerking over gaat en waar op te sturen.¹⁶³ De raad ervaart het als lastig om te bepalen waar wel of niet op te sturen. Wat het 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

^{aaaaa} Omdat de begroting 2017 van de Omgevingsdienst geen realistisch financieel beeld gaf, is deze niet voor een zienswijze voorgelegd aan de raad. Wel is de raad op 20 juni 2016 door het college hierover geïnformeerd (het college ontving de begroting zelf op 4 april 2016 van het DB). De ambtelijke organisatie stelt dat de Omgevingsdienst een collegeregeling betreft en de begroting daarom niet rechtstreeks naar de raad hoeft worden verstuurd. In de GR (art. 50 lid 1) wordt echter voorgeschreven dat het DB de begroting, twaalf weken voordat zij het aan het AB aanbiedt, naar de vertegenwoordigende organen toezendt (i.c. de raden van de gemeenten en provinciale staten van Noord-Holland, zie art. 1m.van de GR). Deze termijn is langer dan de Wgr voorschrijft. Dit betekent dat in het uiterste geval dat de begroting ook op 20 juni 2016 aan het AB werd aangeboden, de begroting vóór 28 maart 2016 naar de raad had moeten worden verstuurd. Dit is niet gebeurd. Bovendien werd in 2016 niet voldaan aan art. 49a uit de GR, waarin wordt gesteld dat de raad vóór 15 april de algemene financiële kaders voor het komende jaar ter informatie hoor te ontvangen.

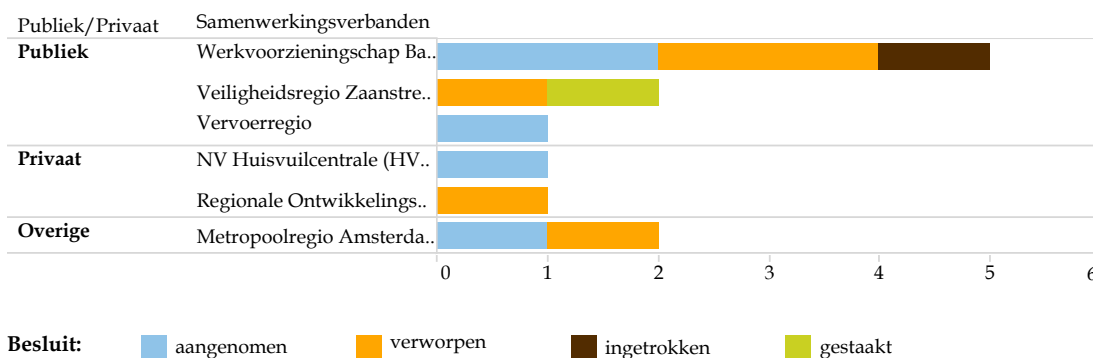
bijvoorbeeld het geval bij de beloning van de directeur HVC en bij Baanstede. Hierdoor kunnen raadsleden uit verschillende gemeenten niet goed met elkaar overleggen en hun kaderstellende en controlerende taken uitvoeren.¹⁶⁴

Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, zoals de RON, willen soms snel schakelen en dan kan het contact met de raad vertragend werken.^{bbbb} De raad wordt wel mondeling door de wethouder geïnformeerd, vaak in vertrouwelijke sessies en achteraf.^{cccc} Hoewel deze informele uitwisseling van informatie bijdraagt aan het vergroten van draagvlak, is het niet altijd de beste en meest transparante manier om de kaderstellende en controlerende rol van de raad in te vullen. Dit maakt het lastig voor de raad om met een gegrond oordeel te komen.

Raad grijpt beperkt in door moties, en vooral bij publiekrechtelijke samenwerking

In onderstaande tabel hebben we aangegeven hoe vaak de raad door het indienen van moties ingrijpt bij samenwerkingsverbanden.

Figuur 12.2 - Aantal moties over samenwerkingsverbanden in de periode 1-1-2014 tot 1-4-2017



Figuur 12.2 laat zien dat de raad relatief weinig moties heeft ingediend over de samenwerkingsverbanden. De moties werden niet in samenwerking met andere raden ingediend. De meeste moties zijn ingediend voor het Werkvoorzieningschap Baanstede en de Veiligheidsregio. Opvallend is dat bij het Werkvoorzieningschap Baanstede slechts twee van de vijf ingediende moties zijn aangenomen. Dit wijst erop dat de raad verdeeld is over dit samenwerkingsverband. Ook is er een motie aangenomen bij de NV Huisvuilcentrale (HVC) over de beloning van de HVC-directie.¹⁶⁵ Van de overige samenwerkingsverbanden zijn er twee moties (waarvan 1 verworpen) ingediend over de Metropoolregio Amsterdam.

Raad dient zelden amendementen in, vooral bij publiekrechtelijke samenwerking

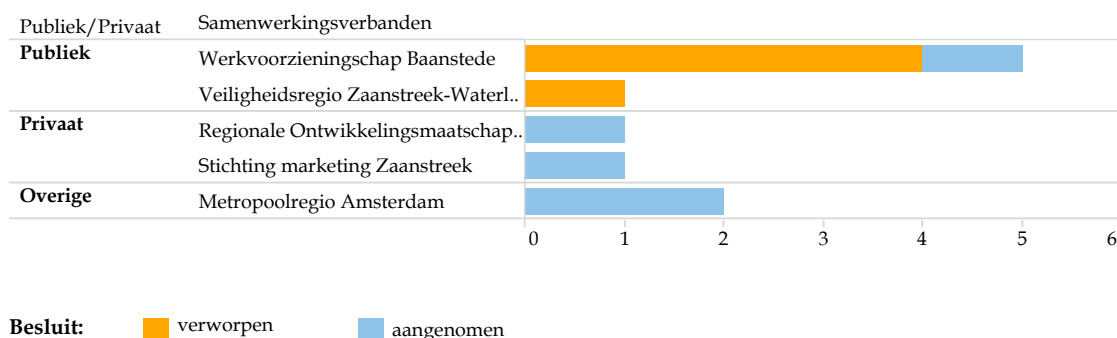
Een derde manier voor de raad om in te grijpen is door amendementen in te dienen.

Figuur 12.3 toont het aantal amendementen dat de raad over de samenwerkingsverbanden indiende gedurende de periode januari 2014 tot april 2017.

^{bbbb} Interview, 21 juni 2017 en 19 juli 2017.

^{cccc} Onlangs is er openbare sessie in de raad over RON (op 20 juni 2017). Eerdere sessies waren o.a. op 23 november 2014 en 19 februari 2015.

Figuur 12.3 - Aantal amendementen over samenwerkingsverbanden, periode 1-1-2014 tot 1-4-2017



Bovenstaande tabel laat zien dat de raad de afgelopen vier jaar in totaal 10 amendementen indiende over de samenwerkingsverbanden. Circa 6 van de 10 amendementen hebben betrekking op twee publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, namelijk de Veiligheidsregio en het Werkvoorzieningschap Baanstede. Ook werd er voor de privaatrechtelijke RON en Stichting marketing Zaanstreek een amendement ingediend. De twee amendementen van de MRA besloegen de sociale woningen¹⁶⁶ en hebben geen betrekking op het samenwerkingsverband op zich. De amendementen werden niet in samenwerking met andere raden ingediend.

Conclusie ingrijpen in de beheersfase

Positief is dat de raad in de beheersfase ingrijpt door moties en amendementen in te dienen. Een enkele keer wordt ook de verordening aangepast, de gemeenschappelijke regeling gewijzigd of een rekenkameronderzoek ingesteld.

De raad stelt zich niet zo actief op doordat bij publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden niet altijd besloten wordt over de zienswijze bij de begroting van een verbonden partij. Voor de privaatrechtelijke en overige samenwerkingsverbanden neemt de raad nog minder raadsbesluiten. Daar heeft de raad formeel deze verplichting niet en als gevolg daarvan neemt de raad daar nog minder raadsbesluiten. De raad maakt nog minder gebruik van het indienen van moties en amendementen. Als het al gebeurt, heeft het meestal betrekking op een publiekrechtelijk samenwerkingsverband. Tabel 12.8 vat de beoordeling van ingrijpen in de beheersfase samen.

Tabel 12.8 - Beoordeling ingrijpen in de beheersfase

Normen	Oordeel	Toelichting
De raad neemt een besluit over zienswijzen bij de ontwerpbegroting van gemeenschappelijke regelingen of andere belangrijke stukken van de gemeenschappelijke regelingen.	●	Bij de meeste gemeenschappelijke regelingen heeft de raad de afgelopen 3,5 jaar minimaal eens per jaar een zienswijze gegeven over de begroting van de GR. De enige uitzondering betreffen de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied waarbij de raad de zienswijze bij de begroting 2017 niet kreeg voorgelegd en de raad uiteindelijk geen besluit heeft genomen.
De raad dient moties en amendementen in, al dan niet met andere raden.	●	Raad grijpt regelmatig in door besluiten te nemen of moties en amendementen in te dienen. Als het al gebeurt, vindt het vooral plaats bij de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. Dat gebeurt niet in samenwerking met andere raden.
De raad stelt een onderzoek in via de rekenkamerfunctie of een onderzoekscommissie.	●	Raad heeft in juni 2013 ingestemd met een rekenkameronderzoek naar Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC).
De raad wijzigt gemeenschappelijke regelingen indien zij dit nodig achten.	●	Raad wijzigt een enkele keer de gemeenschappelijke regeling zoals bij de GGD Zaanstreek-Waterland.
De raad stelt verordeningen en beleidsregels op of wijzigt deze wanneer nodig.	●	Voor de nieuwe invulling van de Metropoolregio Amsterdam werd de verordening in 2016 gewijzigd.

12.4 Beëindigen van samenwerkingsverbanden

Bij een samenwerkingsverband spreken de deelnemende partijen de intentie uit om voor een bepaalde periode gezamenlijk de beoogde doelen na te streven. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat de samenwerking onvoldoende rendeert en bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente. De positie van de samenwerking wordt daardoor wankel. De gemeente kan in een dergelijke situatie overwegen uit het samenwerkingsverband te stappen of het samenwerkingsverband in zijn geheel te ontbinden. Dit gaat niet altijd eenvoudig en kan voor de gemeente een kostbaar en langdurig traject betekenen. De gemeente is vaak gebonden aan wat met de deelnemende partijen daarover is afgesproken. De uittreding kan te duur worden of juridisch niet haalbaar zijn, waardoor het voor de gemeente onwenselijk is om uit het samenwerkingsverband te stappen. Soms kunnen aan de uittreding teveel negatieve gevolgen hangen. De gemeente moet dus goed nadenken over de voor- en nadelen van de uittreding.

Bij de oprichting van een samenwerkingsverband moeten ongewenste situaties zoveel mogelijk voorkomen worden door het dan al goed te regelen. Eenmaal opgericht is het voor de gemeente lastig om daar nog gunstige afspraken over te maken.

Raad heeft vooral wettelijke bevoegdheden bij beëindiging van gemeenschappelijke regelingen

De raad heeft wettelijk een heldere bevoegdheid bij het beëindigen van gemeenschappelijke regelingen. Net zoals bij de toetreding en wijziging van gemeenschappelijke regelingen, geldt ook bij de uittreding van gemeenschappelijke regelingen dat het college pas na toestemming van de gemeenteraad daartoe kan overgaan.¹⁶⁷ Voor de beëindiging van privaatrechtelijke partijen is de rol van de raad niet dusdanig specifiek in de wet uiteengezet. Het voordeel van privaatrechtelijke samenwerking is juist dat het enige flexibiliteit biedt bij het aangaan, wijzigen of stopzetten van de samenwerking. De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken en bepaalt dat het college de raad *alle* inlichtingen verstrekt die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Op grond van de algemene actieve informatieplicht heeft het college zich te houden aan de plicht om informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Is sprake van een voorgenomen besluitvorming van het college, die ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, dan zal het college de raad op grond van de algemene actieve informatieplicht moeten informeren.¹⁶⁸ De raad moet immers in staat zijn om zijn taken uit te oefenen.

Vier samenwerkingsverbanden zijn beëindigd in de periode januari 2014 tot april 2017

In de onderzoeksperiode (januari 2014 tot april 2017) zijn er meerdere samenwerkingsverbanden door Zaanstad beëindigd. Het kan hier gaan om het uittreden uit een samenwerkingsverband of het opheffen ervan. Sinds 2014 zijn de volgende beëindigd of is besloten om deze te beëindigen:

1. *GEM Saendelft Beheer*; Is opgeheven en het college is voornemens om vanaf oktober 2017 geen bestuurlijk belang meer te hebben in Saendelft Commandiet BV.
2. *Stichting marketing Zaanstreek*; Het college heeft besloten de samenwerkingsovereenkomst met Stichting Marketing definitief te beëindigen per 1 januari 2017.^{dddd} Per 2017 heeft Zaanstad geen bestuurlijk belang meer in Stichting Marketing Zaanstreek.¹⁶⁹
3. *Vereniging Amsterdam Ports Association (AMPORTS)*; Eind 2016 is tijdens een bijzondere algemene ledenvergadering ingestemd voor de ontbinding van de AMPORTS. Met deze stemming is de procedure voor het oprichten van stichting AMPORTS in gang gezet, waarin de gemeente niet in het bestuur zal deelnemen.¹⁷⁰
4. *Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede)*; betreft een voorgenomen uittreding per 1 januari 2018. Omdat de uittreding een lange voorgeschiedenis heeft zullen we

^{dddd} Op 17 mei 2016 werd een zienswijze van de raad gevraagd op de tijdelijke verlenging van de marketingactiviteiten van de Stichting Marketing Zaanstreek tot 1 januari 2017. Echter het ging hier uitsluitend om een zienswijze op de hoofdlijnen van de marketingstrategie en de koers van de marketingactiviteiten voor Zaanstad voor de komende jaren alsmede de concrete invulling van de marketingactiviteiten voor 2016. Zie ook: Gemeente Zaanstad, college van B en W, Aanbiedingsbrief, *Tijdelijke verlenging van de marketingactiviteiten van de Stichting Marketing Zaanstreek tot 1 januari 2017*, 17 mei 2016).

ons in dit onderzoek beperken tot de raadsbehandeling binnen de onderzoeksperiode. Het proces van uittreden verliep vanaf 2016 parallel met de oprichting van het Participatiebedrijf (zie 12.2).

12.4.1 Informatie verzamelen

De uittreding uit de Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede) heeft in de raad veel aandacht mogen ontvangen. Naast de informatie vanuit het college heeft de raad zich over de uittreding van Baanstede onder andere laten informeren via informatieve bijeenkomsten in het Zaanstad Beraad en raadsinformatiebrieven vanuit Baanstede. Daarnaast nam de raad kennis van een externe onderzoeken en de adviezen van het Algemene Bestuur van Baanstede en SW-Adviesraad. Aan de hand van moties heeft de raad het college opgedragen scenario's te onderzoeken en zich over de voortgang van de uittreding te laten informeren.

Van de privaatrechtelijke verbonden partijen die in de onderzoeksperiode beëindigd zijn, werd alleen de uittreding van GEM Saendelft geagendeerd en besproken in de raad. Voor de overige privaatrechtelijke verbonden partijen laat de raad zich doorgaans achteraf, via de paragraaf verbonden partijen, informeren over de beëindiging ervan. Tabel 12.9 vat de conclusie op het toetsaspect samen.

Tabel 12.9 – *Beoordeling informatie verzamelen bij beëindiging*

Norm	Oordeel	Toelichting
De raad verzamelt informatie voor het beëindigen van een gemeenschappelijke regeling	●	De raad laat zich middels informatieve bijeenkomsten en raadsinformatieberichten informeren over de beëindiging van samenwerkingsverbanden. Door de aangenomen moties draagt zij het college op om onderzoek te doen en om geïnformeerd te blijven. Met uitzondering van GEM Saendelft laat de raad zich doorgaans achteraf informeren partijen over de beëindiging van privaatrechtelijke verbonden partijen.

Informatie verzamelen bij beëindiging Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede)

Op 13 februari 2014 werd tijdens de raadsvergadering een motie aangenomen die het college opdroeg te onderzoeken welke toekomstscenario's voor Baanstede denkbaar waren en de voor- en nadelen van deze scenario's.¹⁷¹ In ieder geval moest nagedacht worden over de eventuele voorzetting van de huidige gemeenschappelijke regeling, een andere samenwerkingsvorm, of het stopzetten van de GR waarbij het beschut werken en detachering binnen de gemeente zou worden voortgezet. De raad wilde bovendien actief geïnformeerd blijven over de voortgang en de ontwikkelingen binnen Baanstede. Ook droeg de raad dat het Zaanse bestuurslid van Baanstede op om geen onomkeerbare standpunten in te nemen voordat deze met de raad werden besproken. Mondelingen vragen werden gesteld aan de verantwoordelijke wethouder over de

terughoudendheid van de informatievoorziening. Op 23 oktober 2014 koos de raad ervoor om Baanstede in de huidige vorm voorlopig te continueren.¹⁷² Circa een jaar later (12 november 2015) concludeerde er een aantal raadleden dat zij onvoldoende geïnformeerd waren over de ontwikkelingen van Baanstede en dat de visies van de bestuursleden van Baanstede niet meer op één lijn stonden.¹⁷³ Op 17 december 2015 bloeide de discussie van uittreden wederom op, maar werd alsnog afgezien van uittreding.¹⁷⁴ Wel werd er een amendement aangenomen dat het voorgelegde raadsbesluit op een aantal punten wijzigde, zoals: een positieve zienswijze te geven op het stopzetten van het transitieplan, in samenwerking met de regiogemeente te streven naar de ontvlechting van de GR, en mocht dit laatste niet lukken, een voorstel te doen dat uittreding vóór 2017 mogelijk zou maken.¹⁷⁵ Het college werd middels een motie opgedragen (delen van) Baanstede op te nemen in een nieuw op te richten (integrale) uitvoeringsorganisatie indien voor deze optie gekozen zou worden.¹⁷⁶ Op 12 februari 2016 vroeg het college de gemeenteraad een positieve zienswijze op een rapport ten aanzien van de toekomst van Baanstede.¹⁷⁷ In dit rapport werden de gemeenten in Zaanstreek-Waterland geadviseerd een nieuw besturingsmodel voor de Baanstede te overwegen die beter zou aansluiten bij het uitvoeren van de taken van de Participatiewet. De raad onderschreef dit standpunt wat ertoe leidde dat een proces werd gestart waarin de voorwaarden voor opheffing van de Baanstede werden verkend en concreet werden gemaakt. Op 21 maart 2017 werd de raad middels een aanbiedingsbrief van het college een definitief besluit tot opheffing voorgelegd. Indien een 2/3 meerderheid van de raden van de deelnemende gemeenten met de opheffing instemde, dan zou het algemeen bestuur besluiten tot liquidatie. Hiervoor zal een liquidatieplan worden opgesteld, welke voor een zienswijze aan de raad zou worden voorgelegd.¹⁷⁸

Uittreding GEM Saendelft Beheer

De crisis heeft door de gestagneerde verkoop van de grond voor woningbouw en bedrijven grote gevolgen gehad voor de PPS-constructie GEM Saendelft.¹⁷⁹ Door het achterblijven van grondopbrengsten kampte de PPS-constructie met liquiditeitsproblemen. Om de risico's en de (apparats)kosten voor zowel de gemeente als voor de ontwikkelende partijen te beheersen werden in de periode 2010-2012 verscheidende pogingen gedaan om de GEM te liquideren. Omdat eind 2012 definitief duidelijk werd dat liquidatie niet ging lukken is er gekeken of en onder welke voorwaarden Zaanstad uit kon treden.¹⁸⁰ Op 11 december 2013 werd met aandeelhouders van de een overeenstemming bereikt, waarmee de onderhandelingen voor de gemeente succesvol werden afgerond.¹⁸¹ In het Zaanstad Beraad van 6 februari 2014 werd door het college een zienswijze gevraagd op de overeenkomsten tot uittreden van de gemeente uit de samenwerking GEM Saendelft en akkoord te gaan met het onderhandelresultaat, waarna het raadsbesluit in de raadsvergadering 13 februari 2014 werd aangenomen. Gedurende de onderhandelingen over GEM Saendelft is de gemeenteraad steeds geïnformeerd omtrent de voortgang en/of relevante ontwikkelingen met betrekking tot de onderhandelingen.¹⁸²

12.4.2 Ter verantwoording roepen

Net zoals bij de oprichting van het Participatiebedrijf is ook de beëindiging van Baanstede uitgebreid in de raad behandeld. Dit is onder andere terug te zien in de frequentie van agendering, de spreekduur van de behandeling en het aantal mondelinge raadsvragen die tijdens de raadsvergaderingen en het Zaanstad Beraad werden gesteld. Ook werden er meerdere moties en amendementen ingediend (totaal 9 waarop gestemd zijn¹⁸³), die in veel gevallen met een kleine meerderheid werden aangenomen of verworpen (respectievelijk 4 en 5) en een zekere verdeeldheid in de raad blootlegt met betrekking tot de uittreding.

Zoals eerder opgemerkt is alleen de beëindiging van GEM Saendelft als enige privaatrechtelijke verbonden partij behandeld in raad. Hoewel de abusievelijke openbaarmaking van geheime stukken van de uittreding uit GEM Saendelft een groot deel van de discussie in het Zaanstad Beraad (6 februari 2014) in beslag nam, werd het verantwoordelijke collegelid ook een aantal vragen gesteld over de reden achter de uittreding met terugwerkende kracht en de (financiële) risico's die aan de uittreding kleven.¹⁸⁴

De beëindiging van de samenwerkingsverbanden in de onderzoeksperiode hebben niet geleid tot schriftelijke vragen van raadsleden. De schriftelijke vragen die in april 2016 over Baanstede werden gesteld waren inhoudelijk van aard en gingen over de 'Baanstedelingen' die aan het werk zijn in het stadhuis.¹⁸⁵

Conclusie ter verantwoording roepen in de beëindigingsfase

Tabel 12.10 vat de conclusie op het toetsaspect voor ter verantwoording roepen bij beëindiging samen.

Tabel 12.10 – Beoordeling ter verantwoording roepen bij beëindiging

Norm	Oordeel	Toelichting
De raad stelt (schriftelijke) vragen aan het college of AB over de beëindiging van de gemeenschappelijke regeling	●	Mondelinge vragen worden vaak aan het college (of collegelid dat deelneemt aan het AB) gesteld naar aanleiding van ontvangen informatie. Dit gebeurt niet in samenwerking met andere raden. Schriftelijke vragen over de samenwerkingsverbanden worden zelden gesteld.

12.4.3 Ingrijpen

De beëindiging van het Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland (Baanstede) verliep gelijktijdig met de intentie tot oprichting van het Participatiebedrijf en de zienswijze op de begrotingstukken. Tijdens de bespreking in Zaanstad Beraad van 11 april 2017 werd unaniem een positieve zienswijze uitgesproken over de definitieve opheffing van de gemeenschappelijke

regeling Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland per 1 januari 2018. Eerder werd al voorgesorteerd op de opheffing door de positieve zienswijze van de raad op 11 maart 2016 op het onderzoeksrapport waarin geadviseerd werd een nieuw besturingsmodel voor de gemeenschappelijke regeling te overwegen.

De zienswijze op uittreding van Zaanstad uit de GEM Saendelft werd 6 februari 2014 in Zaanstad (besloten) besproken en 13 februari 2014 in de raadsvergadering. Ondanks dat de raad concludeert dat een accountants- en een juridische verklaring ontbraken, werd het raadsvoorstel unaniem bekrachtigd, mede doordat de raad erkende dat zij de gevolgen van het niet instemmen met de uittreding van GEM Saendelft niet kon overzien. Wel stelt een raadslid voor de rekenkamer in te schakelen om onderzoek te doen naar de gang van zaken van de uittreding. Hier is uiteindelijk niets mee gedaan. Op het moment van verschijnen van dit onderzoek was Saendelft Commandiet nog steeds niet formeel beëindigd.^{eeeeee}

De zienswijze op de beëindiging van de samenwerking in de Stichting marketing Zaanstreek is in het Zaanstad beraad van 28 juni 2016 en 12 juli 2016 behandeld. De zienswijze werd vooraf aan de hand van een presentatie toegelicht (op 16 juni 2016). De beëindiging van AMPORTS is echter niet in raad behandeld en is voorafgaand ook niet ter zienswijze voorgelegd. Het gaat bij AMPORTS om een relatief laag bedrag, zonder enig risico. Volgens het college was hier reden toe, omdat er duidelijk geen ingrijpende gevolgen waren voor de gemeente door het beëindigen van deze vorm van samenwerking.¹⁸⁶

Het ontslaan van de wethouder of lid AB bij raadsregeling heeft zich niet voorgedaan. De ingediende motie van wantrouwen op 13 februari 2014 met betrekking tot Baanstede werd met een overgrote meerderheid verworpen. Ondanks dat deze motie het niet redde, was er wel voldoende steun voor de motie waarin het verantwoordelijke Zaanse bestuurslid in de Baanstede werd opgelegd geen onomkeerbare standpunten in te nemen zonder deze eerst aan de raad voor te leggen.

Conclusie ingrijpen in de beëindigingsfase

In de periode januari 2014 t/m april 2017 heeft het college vier keer een samenwerkingsverband beëindigd. De raad voldoet aan de formele eis om in te stemmen met beëindiging van een gemeenschappelijke regeling, zoals is gebeurd bij de beëindiging van Werkvoorzieningschap Baanstede. Bij de overige drie beëindigde privaatrechtelijke partijen hoeft de raad formeel niet in te stemmen. Vanuit de actieve informatieplicht van het college is het echter wel wenselijk om de raad op zijn minst te informeren over de eventuele voor de gemeente ingrijpende gevolgen van het

^{eeeeee} In juni 2017 was de accountant nog bezig om de jaarrekeningen 2013, 2014, 2015 en 2016 vast te stellen. Dit is noodzakelijk alvorens Saendelft Commandiet uit het register van de Kamer van Koophandel geschreven kan worden. De ambtelijk accounthouder heeft laten weten dat het college ernaar streeft om voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 de beëindiging formeel af te ronden.

stopzetten van de samenwerking. Bij de beëindiging van Saendelft Commandiet is de raad in februari 2014 geïnformeerd over de beëindiging, maar heeft de beëindiging nog steeds niet plaatsgevonden. Voor de Stichting marketing Zaanstreeks is de raad in de periode mei-juli op diverse momenten geïnformeerd over de beëindiging. De beëindiging van AMPORTS werd niet per zienswijze aan de raad voorgelegd. Het college volstond met een korte mededeling in de gemeentelijke jaarrekening. Hierbij werd niets gezegd over de mogelijke ingrijpende gevolgen voor de gemeente die de stopzetting kan hebben. Op basis van de actieve informatieplicht van het college is het college verplicht de raad te informeren over mogelijke ingrijpende gevolgen. Denk bijvoorbeeld aan financiële consequenties van het stopzetten van de samenwerking en de eventuele negatieve maatschappelijke effecten die het kan hebben. Door de summiere melding is nu onduidelijk of en welke ingrijpende gevolgen de beëindiging van de samenwerking had. De raad heeft hier geen opmerkingen over gemaakt.

Tabel 12.11 vat de conclusies per norm bij het ingrijpen in de beëindigingsfase samen.

Tabel 12.11 – Beoordeling ingrijpen bij beëindiging

Normen	Oordeel	Toelichting
De raad stemt in om de gemeenschappelijke regeling te beëindigen	●	De raad heeft toestemming gegeven voor de beëindiging (Werkvoorzieningsschap Zaanstreek-Waterland). Tevens heeft zij toestemming gegeven voor de liquidatie van één privaatrechtelijke verbonden partij. Bij twee andere privaatrechtelijke partijen liet het college achterwege om te melden wat de gevolgen van de stopzetting waren en of die ingrijpend zijn.
De raad kan de wethouder of lid AB bij raadsregeling ontslaan	N.v.t.	Heeft zich niet voorgedaan naar aanleiding van de beëindiging van een gemeenschappelijke regeling c.q. overige samenwerkingsverband.

12.5 Conclusie

In voorgaande paragraaf is onderzocht in hoeverre de Zaanse raad actief gebruikt maakt van de mogelijkheden om te sturen op samenwerkingsverbanden. We constateren dat de raad hoofdzakelijk reageert op de informatie die zij ontvangt van het college of de samenwerkingsverbanden. De Zaanse raad neemt daarbij relatief vaak de positie op de achterbank van de auto in en reageert afwachtend op rapportages en formele momenten.^{ffff} Het zijn voornamelijk gemeenschappelijke regelingen waarvoor er formele wettelijke eisen gelden om de raad te

^{ffff} In een handreiking wordt via deze metafoor de positie van de raad uitgedrukt: is de raad aan het stuur, inde bijrijdersstoel of vooral neemt de raad plaats achter in de auto? Zie ook Vereniging van griffiers, *Grip op samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 63.

informerend over de samenwerking. In de praktijk blijkt dat als de raad stuurt, het vooral stuurt bij gemeenschappelijke regelingen, waar het informatie over ontvangt.

Tabel 12.12 geeft aan op welke aspecten de raad actief en meer reactief stuurt.

Tabel 12.12 - Samenvatting oordelen sturingsmogelijkheden raad

Onderwerpen	Oordeel	Toelichting
<i>Oprichtingsfase</i>		
Informatie verzamelen	●	Raad verzamelt actief informatie (over business case, stemverhouding, bestuurlijke vertegenwoordiging, uittreding). Raad kijkt minder naar afwegingskader en of taken echt uitbesteed moeten worden. Bij geen van de drie samenwerkingsverbanden zijn afspraken gemaakt over de informatie die zij wil ontvangen. Dit is van belang omdat bij 2 van de 3 samenwerkingsverbanden (regeling zonder meer en MRA) weinig geregeld is over structurele informatievoorziening aan de raad.
Ter verantwoording roepen	n.v.t.	Het ter verantwoording roepen van het college was niet nodig omdat de raad geïnformeerd was over de intentie tot samenwerking.
Ingrijpen	●	De raad maakte bij de drie samenwerkingsverbanden gebruik van de mogelijkheid om officieel toestemming te geven. Ook heeft de raad bij twee van de drie nieuwe samenwerkingsverbanden (MRA en Participatiebedrijf) actiever ingegrepen door moties en amendementen in te dienen en bij MRA advies mee te geven aan het college.
<i>Beheersfase</i>		
Informatie verzamelen	●	Raad organiseert (nog) geen thema avonden over samenwerking, wel is gestart met gemeenschappelijke raadsvergaderingen. Documenten van privaatrechtelijke partijen worden een stuk minder in de raad geagendeerd. Van de overige samenwerkingsvormen komt alleen de MRA regelmatig terug in de raad. De raad verzamelt geen extra informatie over evaluaties van

Onderwerpen	Oordeel	Toelichting
		samenwerkingsverbanden.
Ter verantwoording roepen	●	Mondelinge vragen worden vaak aan het college (of collegelid dat deelneemt aan het AB) gesteld naar aanleiding van ontvangen informatie. Dit gebeurt niet in samenwerking met andere raden. Schriftelijke vragen over de samenwerkingsverbanden worden zelden gesteld.
Ingrijpen	●	Bij de meeste gemeenschappelijke regelingen heeft de raad de afgelopen 3,5 jaar minimaal eens per jaar een zienswijze gegeven over de begroting van de GR. De enige uitzondering betreffen de Intergemeentelijke Samenwerking Uitvoerende Taken Wormerland-Zaanstad en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Raad grijpt regelmatig in door besluiten te nemen of moties en amendementen in te dienen, maar vooral bij publiekrechtelijke samenwerking. Dat gebeurt niet in samenwerking met andere raden. Ook wijzigt de raad een enkele keer de gemeenschappelijke regeling of stelt het een verordening of onderzoek in.
<i>Beëindigingsfase</i>		
Informatie verzamelen	●	De raad laat zich middels informatieve bijeenkomsten en raadsinformatieberichten informeren over de beëindiging van samenwerkingsverbanden en maakt gebruik van moties om college op te dragen onderzoek te doen en zich te laten informeren over de voortgang. Met uitzondering van GEM Saendelft laat de raad zich doorgaans achteraf informeren partijen over de beëindig van privaatrechtelijke verbonden partijen.
Ter verantwoording roepen	●	De raad stelt het college uitgebreid vragen over de voorgenomen beëindiging van de Werkvoorzieningsschap Zaanstreek-Waterland en GEM Saendelft. Er zijn geen

Onderwerpen	Oordeel	Toelichting
		schriftelijke vragen gesteld in kader van de beëindiging van een samenwerkingsverband.
Ingrijpen	●	De raad heeft toestemming gegeven voor de beëindiging (Werkvoorzieningsschap Zaanstreek-Waterland). Tevens heeft zij toestemming gegeven voor de liquidatie van één privaatrechtelijke verbonden partij. Bij twee andere privaatrechtelijke partijen liet het college achterwege om te melden wat de gevolgen van de stopzetting waren en of die ingrijpend zijn.

Voor een raad die zich vrij formeel opstelt en het druk heeft, is de oprichtingsfase cruciaal om de sturingsmogelijkheden beter te benutten. Door bij oprichting van een samenwerkingsverband, goede afspraken te maken, kan de raad in een later stadium informatie ontvangen, waarop kan worden gereageerd. Het gebruik van de sturingsmogelijkheden door de raad is uiteraard ook afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die de raad van het college ontvangt. Eerder constateerden we dat die informatie niet altijd juist, tijdig en compleet is, mede doordat de samenwerkingsverbanden ambtelijk niet altijd goed gevolgd worden.

Onderzoeksverantwoording

13 Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. Marcella van Doorn (projectleider)

drs. Robin van de Maat

14 Werkwijze

De onderzoeksopzet is op 10 februari 2017 aan de ambtelijke organisatie van Zaanstad aangeboden (te downloaden via website van de rekenkamer. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2017 tot en met juni 2017.

Voor het opstellen van het normenkader maken we dankbaar gebruik van de verkenning die wij eind 2016 verrichtten. Daarin is op basis van diverse rekenkameronderzoeken geanalyseerd wat belangrijke voorwaarden zijn voor grip. Het beoordelingskader beschrijven we aan het begin van de hoofdstukken 11 t/m 13.

De aanpak van dit onderzoek bestond uit:

- Documentenanalyse
- Gesprekken met ambtenaren en vijf samenwerkingsverbanden
- Selectie van vijf samenwerkingsverbanden voor nader onderzoek
- Gesprek met de raad over voorlopige bevindingen
- Afbakening samenwerkingsverbanden

Documentanalyse

Voor hoofdstuk 9 over samenwerkingsvormen hebben we geput uit landelijke literatuur. Om de sturingsmogelijkheden van de raad te analyseren, hebben we bij de griffie agenda's, verslagen en de ingekomen stukken van de raad en Zaanstad beraad opgevraagd. Ook zijn de jaarrekeningen en begrotingen van de gemeente Zaanstad die zijn uitgebracht in de periode januari 2004 – april 2017 geanalyseerd. Die analyseerden we in een speciaal data analyseprogramma (NVivo) om te zien hoe vaak en waarover de gemeenteraad spreekt over samenwerkingsverbanden. Voordeel hiervan is dat we een groot aantal documenten gemakkelijk konden analyseren. Dit heeft als nadeel dat mondelinge mededelingen en in vertrouwen besproken punten niet konden worden geanalyseerd. Hoewel informele, mondelinge of geheime discussies absoluut zinvol kunnen zijn, is het lastig en zeer tijdsintensief of die discussies te analyseren. Daarnaast vinden wij dat de informatieplicht vanuit het college en de sturing vanuit de raad zich niet mag beperken tot informele en mondelinge

informatie-uitwisseling. Belangrijke punten dienen ook vastgelegd te worden. Voor hoofdstuk 12 over informatievoorziening hebben we de gemeentelijke begroting en jaarrekening sinds 2014 geanalyseerd. Ook hebben we daarvoor gegevens over financiële risico's van verbonden partijen geactualiseerd en bewerkt. De jaarcijfers van de verbonden partijen in bijlage x zijn gebaseerd op het in 2016 publiceerde rapport "Zicht op de financiële positie" waarin we onderzoek deden naar de informatiewaarde van de jaarstukken. Het gebruikte onderliggende databestand met de jaarcijfers van de periode 2010 – 2014 (voor het jaar 2015 was beeld niet compleet) is aangevuld aan de hand van de jaarrekening 2016 en de feitelijke reactie op het databestand van d.d. 3 augustus 2017.

Gesprekken met ambtenaren en vijf samenwerkingsverbanden

Op onderdelen hebben wij ook aanvullende informatie ingewonnen bij de ambtelijke organisatie en met vijf samenwerkingsverbanden gesproken. Er is onder andere diverse keren gesproken met de senior adviseur control die de verbonden partijen in de jaarstukken van de gemeente verzorgt. Om iets meer zicht te krijgen op hoe de gemeente Zaanstad in de praktijk zicht houdt op verbonden partijen, hebben we met vijf ambtenaren gesproken over het samenwerkingsverband waar zij 'accounthouder' voor zijn. Wij zien dit als 'lichtjes doorprikken van het papier: gebeurt dat wat er in documenten staat ook echt?'. Ook hebben we voor deze vijf samenwerkingsverbanden gesproken met iemand van het samenwerkingsverband. Het betrof vaak een directeur en of controller, een secretaris of een procescoördinator.

Selectie van vijf samenwerkingsverbanden voor nader onderzoek

Het is onmogelijk dat de selectie van vijf samenwerkingsverbanden representatief is voor alle samenwerkingsverbanden in Zaanstad. Bij de selectie van de verbonden partijen hebben we rekening gehouden met een aantal criteria:

- Mix van samenwerkingsvormen: zowel gemeenschappelijke regelingen (van licht tot zwaar) als een BV.
- Verschillende fasen waarin de samenwerkingsverbanden zich bevinden: minimaal 1 verband dat sinds 2014 is gestart, 1 dat is beëindigd sinds 2014 en de rest die gewoon loopt.
- Ontbreken van actuele gegevens in paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting 2017.
- Mix van risico's: zowel verbanden met een hoog, midden als laag risicoprofiel zodat we zicht krijgen op de verschillende manier en van evalueren.
- Relevantie voor rekenkamer voor evt. later onderzoek. Bijvoorbeeld recreatieschap Twiske viel hierdoor af: daar gaat de provincie voornamelijk over. De Randstedelijke rekenkamer onderzoekt al recreatieschap Spaarnwoude.
- Specifieke vragen die de tekst over de verbonden partij oproept in de begroting 2017 van de gemeente.

Op basis van bovenstaande criteria hebben we de volgende vijf samenwerkingsverbanden geselecteerd:

1. Regionale ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied –RON- (hoog risicoprofiel)
2. GGD Zaanstreek Waterland (hoog risicoprofiel)
3. Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpolder/Bedrijvenpark HoogTij (laag risicoprofiel)
4. Regeling samenwerking decentralisaties sociaal domein (middel risicoprofiel)
5. Saendelft Commandiet (beëindigd)

Gesprek met de raad over voorlopige bevindingen

Op 11 mei 2017 hebben we met gemeenteraadsleden gesproken over een aantal voorlopige bevindingen van ons onderzoek. Normaal doen we dat meestal na afloop van een onderzoek. Dit keer wilden we al tussentijds met de raad van gedachten wisselen, zodat we hun input nog konden meenemen bij de afronding van het onderzoek. We spraken met de raad over de Zaanse samenwerkingsverbanden, de kwaliteit van de informatie die de raad ontvangt over samenwerkingsverbanden en de mogelijkheden om als raad grip te houden en te sturen.^{§§§§§} Het verslag van deze bijeenkomst is hiernaast te vinden.

Afbakening samenwerkingsverbanden

In dit onderzoek spreken wij over ‘samenwerkingsverbanden’. Dat doen wij bewust omdat wij van mening zijn dat het begrip verbonden partij niet toereikend genoeg is omdat de gemeente ook risico’s loopt bij bepaalde samenwerkingsverbanden die volgens de (enge) definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) anders buiten beschouwing blijven.

Onder samenwerkingsverbanden wordt officieel verstaan: alle mogelijke publiek- en privaatrechtelijke constructies waarin een gemeente met andere partijen samenwerkt.¹⁸⁷ Volgens de definitie in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is er bij een verbonden partij sprake van een bestuurlijk én een financieel belang.

- Bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht in de eigenaarsvergadering.^{hhhhh}
- Financieel belang: een aan een verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als verbonden partijen failliet gaan onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien verbonden partij zijn verplichtingen niet nakomt. Bij vennootschappen is er sprake van een financieel belang via het aandeelhouderschap; gemeenschappelijke regelingen staan garant voor tekorten. Verder is er bij garantstellingen en leningen sprake van een financieel belang.

In de jaarstukken moet over verbonden partijen worden geïnformeerd in de paragraaf verbonden partijen. Partijen met alleen een bestuurlijk belang komen terug in de programma’s; partijen met

^{§§§§§} Een impressie van het gesprek met de raad is te downloaden vanaf de website van de rekenkamer.

^{hhhhh} Het stemmen in het dagelijks bestuur of raad van toezicht/commissarissen wordt niet als stemrecht gezien, omdat hier de belangen van de verbonden partij i.p.v. de gemeentelijke belangen worden behartigd. Uitzondering is een besluitvormende stem in de raad van toezicht.

alleen een financieel belang in de paragraaf weerstandsvermogen. Voor Zaanstad geldt dat zij uitgaat van een brede definitie van een ‘verbonden partij’. Ook als er alleen sprake is van bestuurlijk belang ziet zij de samenwerking als een verbonden partij. Dit onderzoek richtte zich vanuit pragmatische overwegingen op de samenwerkingsverbanden die onderdeel uitmaken van de ruime invulling van de paragraaf Verbonden Partijen en eventuele andere relevante samenwerkingsverbanden zoals de Metropoolregio Amsterdam.

De bevindingen van dit onderzoek zijn vervolgens op 5 juli 2017 voor feitelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie en de vijf samenwerkingsverbanden voorgelegd. Met het feitelijk wederhoor is gelegenheid geboden om feitelijke onjuistheden aan te geven. De rekenkamer heeft op 19 juli 2017 een reactie ontvangen van de gemeentesecretaris. De rekenkamer heeft bij het opstellen van het rapport de reacties, voor zover relevant, verwerkt.

De rekenkamer heeft op 4 september 2017 het rapport tenslotte voorgelegd aan het college van B&W. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 19 september 2017 ontving de rekenkamer de reactie van het college. Op 28 september 2017 is het rapport, inclusief nawoord van de rekenkamer, openbaar geworden.

15 Geraadpleegde personen

Paul Bakkum	Voormalig procesmanager Vereniging bedrijvenpark Westzanerpolder/ HoogTij en procesmanager, gemeente Zaanstad
Brigitte Buis	Regionaal inkoper en gemeentelijk accounthouder voor de GGD Zaanstreek Waterland
Fernando Salinas Camara	Afdelingshoofd Projectmanagement, gemeente Zaanstad
Job Domela	Afdelingshoofd contractmanagement, gemeente Zaanstad
Elke Evers	Juridisch beleidsadviseur, gemeente Zaanstad
Jelle Faber	Vastgoedbeheerder en Secretaris Vereniging bedrijvenpark Westzanerpolder/ HoogTij en vastgoedbeheerder van gemeente Zaanstad
Johan Heger	Controller Stedelijk Domein, gemeente Zaanstad
Gerard Hoddenbach	Planeconoom, gemeente Zaanstad
Yvette van 't Kruis	Senior adviseur Control, gemeente Zaanstad
Remco van der Laan	Raadsgriffie gemeente Zaanstad
Eric Leupe	Proces coördinator jeugd en manager team Jeugd bij RadarAdvies
Ming-yi Ling	Controller Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied en penningmeester Vereniging bedrijvenpark Westzanerpolder/ HoogTij
Dionne de Lusenet-van Weert	Senior Juridisch business controller Maatschappelijke Domein, gemeente Zaanstad
Paul Maks	Voormalig procesmanager Vereniging bedrijvenpark

Susanne Meyer	Westzanerpolder/ HoogTij en ambtenaar van gemeente Zaanstad
Ivo van Ophem	Programmamanager Noordzeekanaalgebied, gemeente Zaanstad
	Directeur Regionale Ontwikkelingsmaatschappij
	Noordzeekanaalgebied
Erik Peek	Treasurer, gemeente Zaanstad
Rob Rozemeijer	Afdelingshoofd Advies, gemeente Zaanstad
John Simons	Plaatsvervangend concerncontroller, gemeente Zaanstad

16 Geraadpleegde documenten

Gemeente Zaanstad

- Gemeente Zaanstad, *10 Zaanse spelregels voor opdrachtverlening in het sociaal domein*, 12 november 2015.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief en inhoud voorstel aan Raad m.b.t. Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 21 januari 2014.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 31 mei 2016.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Voorstel voor versterkte samenwerking in de MRA*, 15 november 2011.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief, Tijdelijke verlenging van de marketingactiviteiten van de Stichting Marketing Zaanstreek tot 1 januari 2017*, 17 mei 2016
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Zienswijze op onderzoek SWO Langendijk ontvlechting Baanstede en keuze scenario*, 12 februari 2016.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Beantwoording artikel 51 vragen van Democratisch Zaanstad over de GGD*, 18 december 2014.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Beantwoording artikel 51 vragen PvdA inzake Baanstedelingen in het Stadhuis*, 9 juni 2016.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Begroting 2015 t/m 2017, Samen het verschil maken*.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Inhoud voorstel aan Raad: Het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling 2016-2018 als opvolger van de Gemeenschappelijke regeling 2014-2015*, 16 december 2015.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Jaarstukken 2014 t/m 2016, Samen het verschil maken*.
- Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Nota verbonden partijen*, januari 2014.
- Gemeente Zaanstad, *Commissieverslag; Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 6 februari 2014.
- Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.
- Gemeente Zaanstad, *Financiële verordening 2016*, Gemeenteblad, 22 maart 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regelingen*, februari 2017.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit Opheffing GR Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland*, 11 april 2017.

- Gemeente Zaanstad, Rapportage *Beïnvloedingsstrategie. Gezamenlijke doelstellingen realiseren*, 19 juni 2012.
- Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende spelregels verbonden partijen*, 2014
- Gemeente Zaanstad, *Amendement 20A, Baanstede voortrekkersrol*, 10 maart 2016;
- Gemeente Zaanstad, *Amendement 20B, Baanstede advies SWO Langendijk*, 10 maart 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Amendement 59A, Regionale samenwerking – aanvullingen MRA*, 30 juni 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Amendement 107A: Baanstede*, 17 december 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Amendement 110A: Sociale woningen in MRA*, 26 november 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 15, Over Baanstede*, 13 februari 2014.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 22, Beschut werk Baanstede*, 10 maart 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 40, Beloning HVC-directie (vreemd aan de orde)*, 19 mei 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 75, Zienswijze begroting 2015 GR Baanstede en Scenariokeuze*, 23 oktober 2014.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 81, Expertmeeting SRA-MRA*, 30 juni 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 140, Baanstede proces*, 12 november 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 141, Baanstede uittreding*, 12 november 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Motie 147, Baanstede ontvlechting*, 17 december 2015.
- Gemeente Zaanstad, Fractie VVD, *Schriftelijke vragen art.51 inzake het (niet) vaststellen gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland*, 2 november 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 6: Benoeming twee raadsleden in de Zaanse delegatie voor het MRA congres op 18 februari 2016*, 21 januari 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 59, Ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 30 juni 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 107: Zienswijze op transitieplan Baanstede en voornemen tot uittreden uit de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland*, 17 december 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 110: Zienswijze Gemeenteraad op concept MRA-agenda*, 26 november 2015.
- Gemeente Zaanstad, *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad*, 1 augustus 2016.
- Gemeente Zaanstad, *Schriftelijke vragen PvdA; Baanstedelingen werkzaam in het stadhuis*, 11 april 2016.

Commissie BBV

- Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen, oktober 2016*.

VNG

- VNG, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*, maart 2014.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad evenals aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten*, art. II, lid 3, Staatsblad, jaargang 2016, Nr. 101, gepubliceerd op 17 maart 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, december 2015.

Raad voor het Openbaar Bestuur

- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015.
- Regioraad stadsregio Amsterdam, vergadering van de regioraad van 13 december 2016, onderwerp: *Eindrapportage Projectcommissie Bestuurlijke Toekomst*.

Wet- en regelgeving

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen

Overige

- Afvalschap IJmond-Zaanstreek, *Jaarrekening 2015*.
- Bestuurlijke regiogroep, *bijlage 1 van de brief Voorstel voor de versterkte samenwerking MRA*, 26 oktober 2016.
- Boogers, M., Denters B. en Sanders M., *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, april 2015.
- BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014.
- Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen, 27 september 2013*.
- *Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Twiske-Waterland*, 4 april 2013.
- *Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer*, 5 april 2007.
- *Gemeenschappelijke Regeling regionale samenwerking Decentralisaties in het sociaal domein*, Staatscourant 2017, nr. 4981, 27 januari 2017.
- Gemeente Albrandswaard, *Verbonden partijen 2016-2020*, concept 13 januari 2016.
- Greef, R.J.M.H. de, Huntjens, L.C.L. en Oud, N.M., *Bijdrage Verbonden partijen: de lasten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012.
- Hofstra, P., *Wat er te leren valt van ambtelijke fusies?*, Jaarboek van Griffiers 2016.
- Metropoolregio Amsterdam, *Convenant Versterking samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 2016.

- Projectcommissie Bestuurlijke Toekomst, *Ook wij willen een sterke regio! Advies over het versterken van de betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij regionale samenwerking*, eindadvies, vastgesteld in de Regioraad van 15 maart 2018
- Rekenkamer Breda, *Verbonden partijen en de rol van de raad*, februari 2015.
- Rekenkamer Zaanstad, *Bestuurlijk rapport Zaanstad en HVC Afstand nemen van afval*, mei 2014.
- Rekenkamer Zaanstad, Brief aan de raad, *Stand van zaken Grip op samenwerking Zaanstad*, 23 mei 2017.
- Rekenkamer Zaanstad, *Financiële positie*, september 2016.
- Rekenkamercommissie Gemeente Veenendaal, *Samen werkt door sturing – Rekenkameronderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal*, oktober 2014.
- Rekenkamercommissie Heemstede, *Onderzoek naar grip op verbonden partijen*, 7 oktober 2015.
- Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014.
- Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Grip van de raad op verbonden partijen*, 27 oktober 2015.
- Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014
- Schaap, L., de Vries, J., & Karsten, N., *Verbetering regionale samenwerking: Leren van buitenlandse ervaringen*, 2016.
- Rekenkamercommissie Veldhoven, *Regionaal denken. En doen*, oktober 2014.
- SeinstravandelAar, *Regionaal (be)grip. Een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Een onderzoek van de samenwerkende rekenkamer(commissie)s in Noord- en Midden Limburg*, 31 mei 2017.
- SIOO, *Kunnen gemeenten samenwerken?. Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*, mei 2014.
- Veldhuijzen, Kirsten en Friso de Zeeuw. *Gemeenteraden moeten het beest temmen dat intergemeentelijke samenwerking heet*. Financieel Dagblad, 8 februari 2014.
- Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015.

17 Eindnoten

¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p. 25.

² Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, p. 6.

³ SeinstravandeLaar, *Regionaal (be)grip. Een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Een onderzoek van de samenwerkende rekenkamer(commis)sie in Noord- en Midden Limburg: Beesel, bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert*, 31 mei 2017.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, december 2015, p.9 en p. 15.

⁵ Schaap, L., de Vries, J., & Karsten, N. (2016). *Verbetering regionale samenwerking: Leren van buitenlandse ervaringen*, p.7, 21, VNG, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*, datum onbekend, p. 9, ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 17, Boogers, Marcel, Bas Denters en Maurits Sanders. *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, april 2015, p. 5, 9, 25- 28, ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p.13, 22, en p.27, Hofstra, Paul, *Wat er te leren valt van ambtelijke fusies?*, p. 90, Rekenkamer Breda. *Verbonden partijen en de rol van de raad*, p.13, SIOO, *Kunnen gemeenten samenwerken?. Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*, mei 2014, p. 3.

⁶ ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 10-12, 14, Boogers, Marcel, Bas Denters en Maurits Sanders. *Effecten van regionaal bestuur. Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*, april 2015, p. 31, ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p.5, 11, 28.

⁷ VNG, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*, datum onbekend, p. 25-26, Veldhuijzen, Kirsten en Friso de Zeeuw. Gemeenteraden moeten het beest temmen dat intergemeentelijke samenwerking heet. *Financieel Dagblad*, 8 februari 2014; Rekenkamer Breda. *Verbonden partijen en de rol van de raad*, p.13-14.

⁸ VNG, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*, datum onbekend, p. 25-26, Veldhuijzen, Kirsten en Friso de Zeeuw. Gemeenteraden moeten het beest temmen dat intergemeentelijke samenwerking heet. *Financieel Dagblad*, 8 februari 2014; ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 11; ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p.13, 23, Rekenkamer Breda. *Verbonden partijen en de rol van de raad*, p.13-14.

⁹ ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 11, ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p.12, Schaap, L., de Vries, J., & Karsten, N. (2016). *Verbetering regionale samenwerking: Leren van buitenlandse ervaringen*, p.7.

¹⁰ Rekenkamer Breda, *Verbonden partijen en de rol van de raad*, p.13-14.

¹¹ Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.

¹² Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013, p. 30.

¹³ R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012, p. 32-33, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015.

¹⁴ ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 6 en p. 20-21, R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012, p. 32-33.

¹⁵ Commissie BBV. *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 9, p. 24.

¹⁶ VNG, *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen, datum onbekend*, p. 9, CZ36; ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 20-21.

¹⁷ R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012, p. 10 en p. 37-41, Commissie BBV. *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 9.

¹⁸ Hofstra, Paul, *Wat er te leren valt van ambtelijke fusies?*, p. 90.

¹⁹ ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 23, Commissie BBV. *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 21, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015.

²⁰ *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015.

²¹ ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p.20-21, R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012, p. 10 en p. 37-41, Commissie BBV. *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 24.

²² ROB, Brief aan minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, 19 januari 2015, p. 20-21, R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012, p. 32-33, p. 37-41, Commissie BBV. *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 7, 23.

²³ Sdu, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015.

²⁴ Gemeente Zaanstad, *Jaarstukken 2016, Samen het verschil maken*, p. 121.

²⁵ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen Handboek 1 Algemeen*, januari 2014, p. 3.

²⁶ Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 4.

²⁷ Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 6.

²⁸ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen. Handboek 3: Beheersen*, januari 2014.

²⁹ Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.

³⁰ BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35 & Rekenkamer Breda, *Verbonden Partijen en de rol van de raad*, februari 2015, p. 2 en p.5.

³¹ Rekenkamercommissie Gemeente Veenendaal, *Samen werkt door sturing – Rekenkameronderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Veenendaal*, oktober 2014, p. 6 & BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35, Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014, Conclusies.

³² BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35.

-
- ³³ BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35, Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014, Conclusies & Rekenkamercommissie Heemstede, *Onderzoek naar grip op verbonden partijen*, 7 oktober 2015, Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 43 & Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013, p.10-11.
- ³⁴ BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35 – 36 & Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014, Aanbevelingen & Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 43, Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Grip van de raad op verbonden partijen*, 27 oktober 2015, p. 13, Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 44.
- ³⁵ Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 44.
- ³⁶ Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 43 & BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 3.
- ³⁷ Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014, p. 6.
- ³⁸ BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 35.
- ³⁹ Gemeente Zaanstad, *Gemeentebled, Financiële verordening 2016*, 22 maart 2016.
- ⁴⁰ Gemeente Zaanstad, *10 Zaanse spelregels voor opdrachtverlening in het sociaal domein*, 12 november 2015.
- ⁴¹ Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende spelregels verbonden partijen*, 2014, p. 3
- ⁴² Rekenkamer Breda, *Verbonden partijen en de rol van de raad*, februari 2015, p. 34 & Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Grip van de raad op verbonden partijen*, 27 oktober 2015, p. 6, Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013, p. 14.
- ⁴³ Rekenkamer Breda, *Verbonden partijen en de rol van de raad*, februari 2015, p. 29.
- ⁴⁴ de Greef, R.J.M.H., Huntjens, L.C.L. en Oud, N.M., *Bijdrage Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging. Over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen*, PPMG, februari 2012.
- ⁴⁵ Raad voor openbaar bestuur, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p. 26.
- ⁴⁶ Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Sdu, 2015, p. 44.
- ⁴⁷ Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. ⁴³ & BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 3.
- ⁴⁸ Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 27.
- ⁴⁹ Rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking*, 8 oktober 2014, Aanbevelingen.
- ⁵⁰ Gemeente Zaanstad, *rapportage Beïnvloedingsstrategie. Gezamenlijke doelstellingen realiseren*, 19 juni 2012.
- ⁵¹ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden Partijen Handboek 1 Algemeen*, januari 2014, p. 5.
- ⁵² Gemeentewet, art. 169, lid 2.
- ⁵³ ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p. 31.
- ⁵⁴ Gemeentewet, art. 169, tweede lid en art. 180, tweede lid.
- ⁵⁵ BBV, art. 15, geldend van 25 december 2013 t/m 18 maart 2014.
- ⁵⁶ BBV, art. 15, lid 1, onderdeel a.
- ⁵⁷ BBV, art. 15, lid 1, onderdeel b en c.

-
- ⁵⁸ BBV, art. 15, lid 2. onderdeel a.
- ⁵⁹ BBV, art. 15, lid 2. onderdeel b.
- ⁶⁰ BBV, art. 15, lid 2. onderdeel c.
- ⁶¹ BBV, art. 15, lid 2. onderdeel d.
- ⁶² BBV, art. 15, lid 2, onderdeel e en art. 11, lid a, onderdeel b.
- ⁶³ BBV, art. 36, lid a.
- ⁶⁴ BBV, art. 36, lid b.
- ⁶⁵ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen; Handboek 3: Beheersen, spelregel 6: Informatievoorziening Raad*, lid b, januari 2014.
- ⁶⁶ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen; Handboek 3: Beheersen, spelregel 6: Informatievoorziening Raad*, lid c, januari 2014.
- ⁶⁷ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen; Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 12-13.
- ⁶⁸ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 3: Beheersen*, januari 2014, p. 10.
- ⁶⁹ E-mail, 13 april 2017.
- ⁷⁰ Gemeente Zaanstad, *Feitelijke reactie op NvB*, 19 juli 2017.
- ⁷¹ E-mail, 18 mei 2017.
- ⁷² Interview, 24 mei 2017.
- ⁷³ Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, paragraaf verbonden partijen, p. 143, Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017*, paragraaf verbonden partijen, p. 198.
- ⁷⁴ Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, Financiële vaste activa, p. 182.
- ⁷⁵ Gemeente Zaanstad, *Feitelijke reactie op NvB*, 19 juli 2017.
- ⁷⁶ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Begroting 2016*, p. 173.
- ⁷⁷ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Inhoud voorstel aan Raad: Het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling 2016-2018 als opvolger van de Gemeenschappelijke regeling 2014-2015*, 16 december 2015.
- ⁷⁸ Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regelingen*, februari 2017.
- ⁷⁹ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen; Handboek 3: Beheersen*, p. 13.
- ⁸⁰ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen*, hoofdstuk 3; beheersen, p. 13.
- ⁸¹ Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.
- ⁸² Interview, 20 maart 2017.
- ⁸³ Interview, 20 maart 2017.
- ⁸⁴ Interview, 20 maart 2017.
- ⁸⁵ Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2016*, risico 16, paragraaf weerstandsvermogen & risico's, p. 105.
- ⁸⁶ Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regelingen*, februari 2017.
- ⁸⁷ Wgr, art. 34b.
- ⁸⁸ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden partijen; handboek 3 beheersen*, p. 13.
- ⁸⁹ Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 8-9.
- ⁹⁰ Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 9.
- ⁹¹ BW art. 394.
- ⁹² Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 18.
- ⁹³ Commissie BBV, *Notitie verbonden partijen*, oktober 2016, p. 7.
- ⁹⁴ E-Mail, 26 juni 2017.
- ⁹⁵ Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regelingen*, februari 2017.
- ⁹⁶ ROB, *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*, december 2015, p. 32.
- ⁹⁷ Vereniging van griffiers, *Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Grip op regionale samenwerking*, 2015, p. 19.
- ⁹⁸ Vereniging van Griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 41.
- ⁹⁹ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie "spelregel 1: Taken die zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij", januari 2014, blz. 4.

-
- ¹⁰⁰ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie “spelregel 2: Taken die zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij”, lid a, januari 2014, blz. 3.
- ¹⁰¹ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie “spelregel 2: Taken die zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij”, lid b, januari 2014, blz. 3.
- ¹⁰² Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie “spelregel 2: Taken die zich lenen voor uitbesteding aan verbonden partij”, lid c, januari 2014, blz. 3.
- ¹⁰³ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie “spelregel 3: Samenwerkingsvorm voorkeur”, januari 2014, blz. 5.
- ¹⁰⁴ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie “spelregel 4: Gewenste stemverhouding”, januari 2014, blz. 8.
- ¹⁰⁵ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, zie: “spelregel 5a t/m f: Bestuurlijke vertegenwoordiging”, januari 2014, blz. 7.
- ¹⁰⁶ Gemeente Albrandswaard, *Verbonden partijen 2016-2020*, concept 13 januari 2016. Zie ook: Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 23.
- ¹⁰⁷ Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 54. Zie ook Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, blz. 8.
- ¹⁰⁸ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, blz. 9.
- ¹⁰⁹ Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 1 lid 2.
- ¹¹⁰ Gemeentewet, art. 160 lid 2 en art. 169, lid 4.
- ¹¹¹ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 3: Beheersen*, zie “spelregel 7: Toezicht op verbonden partijen”, januari 2014, blz. 6.
- ¹¹² Gemeente Zaanstad, *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad*, 1 augustus 2016.
- ¹¹³ Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 35.
- ¹¹⁴ Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad, 1 augustus 2016.
- ¹¹⁵ Rekenkamercommissie Veldhoven, *Regionaal denken. En doen*, oktober 2014, p. 15 & BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014, p. 36 & Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Grip van de raad op verbonden partijen*, 27 oktober 2015, p. 6 & Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013, p. 66.
- ¹¹⁶ Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013.
- ¹¹⁷ Rekenkamercommissie Veenendaal, *Samen werkt door sturing*, oktober 2014, p. 44.
- ¹¹⁸ Gemeentewet, art. 160, lid 1.
- ¹¹⁹ Gemeentewet, art. 160, lid 1.
- ¹²⁰ Rekenkamer Zaanstad, *Onderzoeksrapport Zaanstad en HVC; Afstand nemen van Afval*, mei 2014.
- ¹²¹ Gemeentewet, art. 160, lid 2 of 169, lid 4.
- ¹²² Gemeentewet, art. 160, lid 2 of 169, lid 4.
- ¹²³ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 10.
- ¹²⁴ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 2: Oprichten*, januari 2014, p. 10.
- ¹²⁵ Delftse Rekenkamer, *Verbonden Partijen*, 27 september 2013 & BMC, *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen – Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*, 28 januari 2014.
- ¹²⁶ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief: Het aangaan van de Gemeenschappelijke regeling 2016-2018 als opvolger van de Gemeenschappelijke regeling 2014-2015*, 16 december 2015.
- ¹²⁷ Staatscourant 2017, nr. 4981, *Gemeenschappelijke Regeling regionale samenwerking Decentralisaties in het sociaal domein*, 27 januari 2017.
- ¹²⁸ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Voorstel voor versterkte samenwerking in de MRA*, 15 november 2011.

- ¹²⁹ Metropoolregio Amsterdam, *Convenant Versterking samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 2016, art.12.4 en 12.5.
- ¹³⁰ Gemeente Albrandswaard, *Verbonden partijen 2016-2020*, concept 13 januari 2016. Zie ook: Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 23.
- ¹³¹ Gemeente Albrandswaard, *Verbonden partijen 2016-2020*, concept 13 januari 2016. Zie ook: Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 23.
- ¹³² Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017.
- ¹³³ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017.
- ¹³⁴ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017.
- ¹³⁵ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Intentie tot oprichting Participatiebedrijf*, 21 maart 2017.
- ¹³⁶ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 31 mei 2016.
- ¹³⁷ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief voorstel voor versterkte samenwerking in de MRA*, 15 november 2016.
- ¹³⁸ Gemeente Zaanstad, PvdA en ROSA, *Motie 147*, Baanstede ontvlechting, unaniem aangenomen (39 voor), 17 december 2015.
- ¹³⁹ Gemeente Zaanstad, SP, GroenLinks, CDA en Zaanse inwoners partij, *Amendement 59A regionale samenwerking – aanvullingen MRA*, 30 juni 2016.
- ¹⁴⁰ Gemeente Zaanstad, Raadsbesluit 59, *Ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 30 juni 2016.
- ¹⁴¹ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Voorstel voor versterkte samenwerking in de MRA*, 15 november 2011.
- ¹⁴² Rekenkamer Zaanstad, *Onderzoeksrapport Zaanstad en HVC; Afstand nemen van Afval*, mei 2014.
- ¹⁴³ Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 35, lid 3.
- ¹⁴⁴ Gemeente Zaanstad, *Nota verbonden Partijen handboek 4: Evalueren*, januari 2014.
- ¹⁴⁵ Gemeente Zaanstad, *Evaluatie verbonden partijen 2014*, mei 2014, p.2.
- ¹⁴⁶ Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regelingen*, februari 2017.
- ¹⁴⁷ Rekenkamer Zaanstad, brief aan de raad, *Stand van zaken Grip op samenwerking Zaanstad*, 23 mei 2017.
- ¹⁴⁸ Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden Partijen; Handboek 3: Beheersen*, zie “spelregel 7: Toezicht op verbonden partijen”, januari 2014, p. 6.
- ¹⁴⁹ Vereniging van griffiers, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, 2015, p. 31.
- ¹⁵⁰ Gemeente Zaanstad, *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad*, 1 augustus 2016.
- ¹⁵¹ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Beantwoording artikel 51 vragen van Democratisch Zaanstad over de GGD*, 18 december 2014.
- ¹⁵² Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Beantwoording artikel 51 vragen PvdA inzake Baanstedelingen in het Stadhuis*, 9 juni 2016.
- ¹⁵³ Fractie VVD, *Schriftelijke vragen art.51 inzake het (niet) vaststellen gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland*, 2 november 2016.
- ¹⁵⁴ Fractie VVD, *Schriftelijke vragen art.51 inzake vervolgvragen over het uitblijven van de vaststelling van de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland (VrZW)*, 6 december 2016.
- ¹⁵⁵ Gemeente Zaanstad, *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad*, 1 augustus 2016.

-
- ¹⁵⁶ Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad, 1 augustus 2016.
- ¹⁵⁷ Gemeentewet, Zienswijze ex. Art. 160, lid 2 of 169, lid 4.
- ¹⁵⁸ Wgr., art. 35, lid. 3.
- ¹⁵⁹ Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.
- ¹⁶⁰ Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 6: Benoeming twee raadsleden in de Zaanse delegatie voor het MRA congres op 18 februari 2016*, 21 januari 2016.
- ¹⁶¹ Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 110: Zienswijze Gemeenteraad op concept MRA-agenda*, 26 november 2015.
- ¹⁶² Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 59: Ontwikkeling regionale samenwerking Metropoolregio Amsterdam*, 30 juni 2016.
- ¹⁶³ Rekenkamer Zaanstad, brief aan de raad, *Stand van zaken Grip samenwerkingsverbanden Zaanstad*, 23 mei 2017.
- ¹⁶⁴ Rekenkamer Zaanstad, *Stand van zaken Grip op samenwerking Zaanstad*, 23 mei 2017.
- ¹⁶⁵ Gemeente Zaanstad, *Motie 40: Beloning HVC-directie (vreemd aan de orde)*, 19 mei 2016.
- ¹⁶⁶ Gemeente Zaanstad, *Amendement 110A: Sociale woningen in MRA*, 26 november 2015.
- ¹⁶⁷ Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 1.
- ¹⁶⁸ Gemeentewet, art. 169, lid 4.
- ¹⁶⁹ Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2016; Samen het verschil maken*, paragraaf verbonden partijen.
- ¹⁷⁰ Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2016; Samen het verschil maken*, paragraaf verbonden partijen.
- ¹⁷¹ PvdA, *Motie 15 over Baanstede*, aangenomen 25-7, 13 februari 2014.
- ¹⁷² VVD, PvdA en D66 *Motie 75 Zienswijze begroting 2015 GR Baanstede en Scenariokeuze*, aangenomen (20-18 voor- en tegen) 23 oktober 2014.
- ¹⁷³ Gemeente Zaanstad, *Gemeenteraad verslag 12 november 2015*.
- ¹⁷⁴ *Raadsbesluit 107: Zienswijze op transitieplan Baanstede en voornemen tot uittreden uit de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland*, 17 december 2015.
- ¹⁷⁵ *Amendement 107A: Baanstede*, aangenomen met 24 voor en 15 tegen, 17 december 2015.
- ¹⁷⁶ PvdA en ROSA *Motie 147: Baanstede ontvlechting*, aangenomen met 39 voor, 17 december 2015.
- ¹⁷⁷ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief Zienswijze op onderzoek SWO Langendijk ontvlechting Baanstede en keuze scenario*, 12 februari 2016.
- ¹⁷⁸ *Raadsbesluit Opheffing GR Werkvoorzieningschap Zaanstreek-Waterland*, 11 april 2017.
- ¹⁷⁹ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief en inhoud voorstel aan Raad m.b.t. Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 21 januari 2014.
- ¹⁸⁰ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief en inhoud voorstel aan Raad m.b.t. Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 21 januari 2014.
- ¹⁸¹ Gemeente Zaanstad, College van B en W, *Aanbiedingsbrief en inhoud voorstel aan Raad m.b.t. Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 21 januari 2014.
- ¹⁸² *Aanbiedingsbrief en inhoud voorstel aan Raad m.b.t. Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 21 januari 2014.
- ¹⁸³ *Motie 15 over Baanstede*, 13 februari 2014; *Motie 75: scenariokeuze Baanstede*, 23 november 2014; *Motie 140 Baanstede proces*, 12 november 2015; *Motie 141 Baanstede uittreding*, 12 november 2015; *Amendement 107A Baanstede ontvlechting*, 17 december 2015; *Motie 147 Baanstede ontvlechting*, 17 december 2015; *Amendement 20A Baanstede voortrekkersrol*, 10 maart 2016; *Amendement 20B Baanstede advies SWO Langendijk*, 10 maart 2016; *Motie 22 beschut werk Baanstede*, 10 maart 2016.
- ¹⁸⁴ Zaanstad Beraad, *Commissieverslag; Uittreden gemeente uit de GEM Saendelft*, 6 februari 2014.
- ¹⁸⁵ Schriftelijke vragen PvdA, *Baanstedelingen werkzaam in het stadhuis*, 11 april 2016.
- ¹⁸⁶ Gemeente Zaanstad, *Feitelijk wederhoor op NvB*, 19 juli 2017.
- ¹⁸⁷ RKC Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking? Rekenkameronderzoek naar governance*, 8 oktober 2014.