

BESTUURLIJK RAPPORT

VELSEN, GR AIJZ en HVC

augustus 2014

Samenstelling Rekenkamercommissie

Jan van der Boon (voorzitter)

Ahmet Karateke

Tilly Mastenbroek

Mireille Koedijker

Anneke Eggermont

Bram Diepstraten

Fred Kappen

Sander Smeets

Iskandar Sitompul

Leen de Winter

Beryl Dreijer

Linda Klinkenberg (secretaris)

i.s.m. Rekenkamer Metropool Amsterdam, Rekenkamercommissies Beverwijk en Heemskerk

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Vooraf	4
1.2	Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	4
1.3	Samenvatting	6
2	Bevindingen	9
2.1	Gemeenschappelijk onderzoek	9
2.2	Lokaal onderzoek	11
3	Analyse en aanbevelingen	20
3.1	Hoofdconclusie	20
3.2	Aanbevelingen	22
4	Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	29
4.1	Bestuurlijke reactie	29
4.2	Nawoord rekenkamer	31
	Bijlage 1 - Onderzoeksvragen IPR NORMAG	32

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamercommissie Velsen (RKC) over het onderzoek naar de deelneming van Velsen via de GR AIJZ in HVC.

Gezien de complexiteit van het onderzoek en het feit dat het twee onderzoeken over één thema betreft, heeft de RKC besloten om een extra overkoepelend rapport, het bestuurlijk rapport, toe te voegen.

Het bestuurlijk rapport omvat:

- Een samenvatting van de bevindingen van het gezamenlijke onderzoek. De gegevens komen uit het onderzoeksrapport van IPR Normag.
- Een samenvatting van de bevindingen van het lokale onderzoek dat door de Rekenkamer Zaanstad, in samenwerking met de Rekenkamercommissies Beverwijk, Heemskerk en Velsen is opgesteld.
- De analyse en aanbevelingen op basis van beide rapporten.

In juni 2013 hebben 17 rekenkamer(commissie)s besloten om gemeenschappelijk onderzoek te doen naar de Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC). De aanleiding voor dit gemeenschappelijke onderzoek waren verschillende berichten in de pers over de financiële risico's die gemeenten lopen als aandeelhouder van HVC. Dit gezamenlijke onderzoek is uitbesteed aan het onderzoeksbureau IPR NORMAG dat in de periode september 2013 tot en met februari 2014 onderzoek heeft gedaan naar de (aandeelhouders)relatie tussen gemeenten en HVC.

Het aandeelhouderschap van Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen is overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond Zaanstad (GR AIJZ 2007). De rekenkamer van Zaanstad heeft samen met de rekenkamercommissies van Beverwijk, Heemskerk en Velsen besloten om het gemeenschappelijke onderzoek aan te vullen met een lokaal onderzoek naar de werking van het Afvalschap en de sturing en controle binnen de afzonderlijke gemeenten. Het lokale onderzoek is in samenwerking met de rekenkamer Zaanstad en de rekenkamercommissies Beverwijk, Heemskerk en Velsen uitgevoerd in de periode oktober 2013 tot en met februari 2014.

1.2 Doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is:

- Inzichtelijk te maken op welke wijze de in de GR AIJZ 2007 deelnemende gemeenten invulling geven aan de sturing en controle van de verbonden partij HVC.
- Om na te gaan of de informatie die de gemeente over de deelneming in HVC verstrekt, voldoende en geschikt is om te kunnen evalueren of de gekozen constructie (nog steeds) de meest optimale vorm is om de maatschappelijke belangen te behartigen.
- Na te gaan of de gekozen constructie in lijn is met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De bevindingen uit het **gemeenschappelijke onderzoek** worden niet per onderzoeksvraag, maar aan de hand van de volgende samenvattende paragrafen in 2.1 toegelicht:

1. Bestuurlijke veranderingen bij HVC
2. Van uitsluitend publieke diensten naar ook commerciële activiteiten
3. Gemeenten dragen het financiële en ondernemersrisico van HVC
4. Verschillen in invloed per aandeelhouder
5. Teveel aan informatie
6. Complexe constructie maakt het moeilijk te volgen

Het overzicht van alle onderzoeksvragen staat in bijlage 1.

De bevindingen uit het **lokale onderzoek** worden in 2.2 toegelicht en volgen de onderzoeksvragen uit het onderzoek "Afstand nemen van Afval":

1. Op welke wijze is (het beheer van) de deelneming van Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) in HVC vormgegeven?
2. Welke consequenties heeft de gekozen constructie voor de deelnemende gemeenten op het gebied van financiële risico's en beheersrisico's?
3. Is de voor de deelneming gekozen constructie in lijn met de van toepassing zijnde regels op het gebied van verbonden partijen?
4. Op welke wijze wordt het college en de gemeenteraad van Velsen geïnformeerd over het beheer van de deelneming in HVC?
5. In hoeverre is de verstrekte informatie toereikend om te kunnen vaststellen of de deelneming in HVC doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de publieke belangen die met de deelneming worden behartigd/nagestreefd?

1.3 Samenvatting

Het onderzoek

De Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC) is een structuurvennootschap (N.V.) in eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen, waaronder de gemeente Velsen. Dit onderzoek richt zich op de hoedanigheid en effectiviteit van de gemeentelijke betrokkenheid bij de HVC. Het onderzoeksbureau IPR NORMAG heeft in opdracht van zeventien rekenkamer(commissie)s een gemeenschappelijk onderzoek verricht naar de relatie tussen de HVC en haar aandeelhouders. De gemeente Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen hebben de rol van aandeelhouder belegd bij de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond Zaanstad (GR AIJZ 2007). Daarom is een aanvullend lokaal onderzoek uitgevoerd naar werking van deze GR AIJZ 2007 en de sturing en controle binnen deze gemeenten. Deze samenvatting bevat de integrale conclusies en aanbevelingen van beide onderzoeken.

Conclusies

De gemeente Velsen heeft in het verleden verschillende keuzes gemaakt in de wijze waarop zij de publieke taak van afvalverwerking wil realiseren, mede als gevolg van verschillende ontwikkelingen op de afvalmarkt. De huidige constructie is te begrijpen vanuit deze historische context, maar een gebrek aan eenduidige keuzes heeft geleid tot een hybride (meng)vorm, die complex en lastig te doorgronden is. Met het oprichten van de HVC in 1991 heeft de gemeente Velsen ervoor gekozen om de publieke taak van afvalverwerking door de privaatrechtelijke structuurvennootschap HVC uit te laten voeren. De rol van aandeelhouder heeft zij echter samen met de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Zaanstad belegd bij de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling GR AIJZ 2007. Als aandeelhouder staat deze op basis van een ballotageovereenkomst (hoofdelijk) garant voor verliezen en geldleningen; deze verplichtingen worden via een vaste verdeelsleutel weer doorbelast aan de deelnemende gemeenten. De verplichting uit de ballotageovereenkomst om het afval ter verwerking aan HVC aan te bieden tegen door HVC vastgestelde tarieven, komt de gemeente Velsen na, het zou echter goed zijn daarvoor een alleenrecht te vestigen.

Met de gekozen constructie van een structuurvennootschap en de tussenkomst van een gemeenschappelijke regeling staat de gemeente Velsen op afstand van het bestuur van HVC. Een aantal ontwikkelingen binnen HVC heeft ervoor gezorgd dat de directe invloed en betrokkenheid in de loop der jaren verder is gedaald, maar de risico's daarentegen zijn toegenomen. Ten eerste is door het toegenomen aantal participanten het aandelenpercentage van de AIJZ-gemeenten geslonken van 42,5% in 1991 naar 18,15% in 2014. Dit heeft er toe geleid dat het recht om te stemmen in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) en het benoemen van een lid van de raad van commissarissen (RvC) met steeds meer partijen gedeeld moet worden. Ten tweede is in de loop der jaren de verhouding tussen afvalverwerking voor de aandeelhouders en derden gewijzigd. Bovendien is de HVC ook activiteiten rondom duurzame grondstoffenmanagement en - energie tot haar kerntaken gaan rekenen.

De gemeente Velsen heeft in de nota verbonden partijen uitgebreide afspraken vastgelegd over hoe de verantwoordelijkheden van de raad en het college bij verbonden partijen zijn verdeeld. Door de gewijzigde omvang en activiteiten bij HVC en de gekozen hybride constructie is het echter ingewikkeld om op een goede manier invulling te geven aan de sturing en controle op deze deelneming. Velsen is namelijk aandeelhouder via de GR AIJZ 2007 (met een kans op dividend en een financiële risico ter hoogte van de nominale waarde van het aandeel), opdrachtgever (met verplichte afname van diensten), ondernemer (met het financiële risico van verlies) en bank (met een provisie en het financiële risico van de hoofdelijke garantstelling voor de leningen). Deze verschillende rollen maken een samenhangende sturing en controle moeilijk, mede omdat zij tegenstrijdig kunnen zijn en niet altijd passen bij een overheidsorganisatie.

De gekozen hybride constructie, het grote aantal aandeelhouders en de verschuiving van publieke naar commerciële activiteiten zorgen tevens voor ondoorzichtige juridische en financiële risico's. De IJmond-gemeenten hebben de HVC als enige inzamel- en reinigingsdienst aangewezen. Het is niet duidelijk of daarmee is voldaan aan het verlenen van alleenrecht aan HVC, mede omdat de aanwijzing alleen de afvalinzameling en niet de overige taken van HVC betreft. Bij de weergegeven verhouding tussen gemeentelijke en commerciële activiteiten brengt investering een risico met zich mee. Hoe dit voor afvalverwerking is geregeld, dient nader onderzocht te worden. Het is onduidelijk of de andere aandeelhoudende gemeenten aan het uitzonderingscriterium van Europees aanbesteden voldoen¹. Als dat niet het geval is bestaat het risico dat mogelijk ook deze gemeenten op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen aan HVC. Als een van de andere participanten in de GR AIJZ 2007 niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mag gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballotageovereenkomst geïnterpreteerd worden als:

- bevoordeling in de zin van de Mededingingswet en
- ongeoorloofde staatssteun.

Voor voldoende gemeentelijke betrokkenheid bij de HVC is het tenslotte van belang dat de informatievoorziening richting de aandeelhouders en achterliggende gemeenteraden op orde is. De informatievoorziening van de HVC richting de aandeelhouders is als proactief en intensief te bestempelen, maar de grote informatiestromen lijken niet toegespitst te zijn op de ontvanger. De Velsense

¹ Daarnaast geldt voor alle aandeelhoudende gemeenten dat niet bekend is wat de juridische consequenties zijn van het niet (meer) voldoen aan het merendeelscriterium van investering. Alleenrecht en investering zijn twee aparte uitzonderingen op de plicht van aanbesteding maar er bestaat wel een relatie tussen beiden (zie ook uitspraak LJN: BK6928 in de zaak tussen AVR en gemeente Westland, december 2009).

gemeenteraad wordt door het bestuur van de GR AIJZ 2007 en het college vooral geïnformeerd op basis van wettelijke eisen en algemene afspraken rondom verbonden partijen inzake de rol van eigenaar en de garanties; er zijn vrijwel geen specifieke afspraken voor HVC en GR AIJZ 2007 gemaakt. De algemene informatievoorziening bij de begroting en jaarrekening van de gemeente en de verbonden partij GR AIJZ 2007 is niet altijd toereikend en op een aantal punten voor verbetering vatbaar. Tevens is niet voldoende inzichtelijk in hoeverre de deelneming in HVC bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de bijbehorende risico's en verplichtingen zijn. Wij zien wel dat het college haar best doet om de raad zoveel mogelijk te betrekken bij specifieke besluiten over HVC. Agenda- en procedureeltechnisch is dit echter problematisch.

Aanbevelingen

De huidige deelneming in HVC is vanuit historisch oogpunt te begrijpen, maar het is een hybride ondoorzichtige constructie geworden, die zowel publieke taken voor de aandeelhoudende gemeenten uitvoert alsook op een commerciële markt opereert. Voor de aandeelhoudende gemeenten is sturing en controle zeer lastig geworden evenals verantwoording aan de gemeenteraad. Financiële en juridische risico's zijn daardoor niet altijd (direct) inzichtelijk.

Door de langdurige samenwerking lijkt de HVC een institutie op zichzelf te zijn geworden. Dit wordt versterkt door de garanties uit de ballotageovereenkomst en het feitelijk niet uit de constructie kunnen stappen. Het voortbestaan van de HVC is daarmee voor de aandeelhoudende gemeenten een zelfstandig belang geworden. De vraag of de deelneming in HVC nog steeds de meest doelmatige en doeltreffende vorm is om het publiek belang van afvalverwerking te realiseren in de huidige omstandigheden lijkt op de achtergrond te zijn geraakt. De onderstaande aanbevelingen zijn er daarom op gericht om na te gaan of de huidige deelneming in HVC nog steeds de meest effectieve en efficiënte manier is om het publieke belang van afvalverwerking te realiseren en zo niet, de huidige constructie daarmee in lijn te brengen. De overige aanbevelingen richten zich op het voorkomen van herhaling in de toekomst.

1. *Breng de huidige constructie van de HVC en de GR AIJZ (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft*
2. *Breng in overleg met de andere aandeelhouders de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen)*
3. *Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan*
4. *Stel een informatieprotocol op, dat is gericht op bewuste invloedmomenten van de stakeholders*
5. *Evalueer de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie*
6. *Bespreek het onderzoek in het bestuur van de GR AIJZ en de AvA van HVC*

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. In 2.1 gaan we in op de belangrijkste bevindingen uit het gemeenschappelijk onderzoek dat namens de 17 rekenkamer(commissies) van 19 gemeenten is uitgevoerd door het onderzoeksbureau IPR NORMAG. Dit onderzoek heeft zich met name gericht op de relatie tussen HVC en de aandeelhouders. In 2.2 gaan we in op de bevindingen uit het lokale onderzoek dat de rekenkamer van Zaanstad samen met de rekenkamercommissies van Beverwijk, Heemskerk en Velsen heeft uitgevoerd.

2.1 Gemeenschappelijk onderzoek

Bestuurlijke veranderingen bij HVC

Sinds de oprichting van HVC in 1991 is er veel veranderd. Zo zijn er sindsdien veel gemeenten en waterschappen als aandeelhouder toegetreden tot HVC. Dit zorgde er enerzijds voor dat de HVC als onderneming in omvang groeide: elke toetredende gemeente is verplicht haar afval ter verwerking aan HVC aan te bieden. Anderzijds leidde de toename in aandeelhouders tot een grotere afstand tussen de individuele aandeelhouder en het bestuur van HVC. Door het verplichte structuurregime dat voor HVC geldt, zijn ook meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd bij de raad van commissarissen (RvC) dan bij een 'standaard' NV. De toename van aandeelhouders (van 3 'deelnemende en stemmende' partijen bij de oprichting in 1991 tot 22 in 2013) zorgde er ook voor dat individuele partijen minder invloed kunnen uitoefenen tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van HVC. Tevens moest het recht om een HVC-commissaris te benoemen met steeds meer aandeelhouders gedeeld worden.

Van uitsluitend publieke diensten naar ook commerciële activiteiten

HVC heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van een 'pure' verwerker van rest- en gft-afval tot een bedrijf dat zich ook op de commerciële markt van duurzame grondstoffen en energie is gaan begeven. Waar in het verleden sprake was van een duidelijke relatie en betrokkenheid bij de afvalverwerking (en in de afgelopen jaren bij veel aandeelhouders ook afvalinzameling) is in de huidige situatie voor verschillende bedrijfsactiviteiten geen sprake meer van een (directe) levering aan de aandeelhoudende gemeenten. Ten eerste is de verhouding tussen afvalverwerking voor de aandeelhoudende gemeenten en voor derden gewijzigd (onder andere door een dalend afvalaanbod uit gescheiden inzameling). In 2002 werden de afvalverbrandingsinstallaties voor ruim 70% gevuld met door de aandeelhoudende gemeenten aangeleverde huishoudelijk (rest)afval. De overige 30% werd gevuld met ander afval uit de markt. In 2013 is de verhouding gewijzigd: 45% afval is afkomstig van 'eigen gemeenten' en 55% is aangeleverd door andere partijen uit de markt. Ten tweede is HVC in der loop der jaren ook activiteiten rondom duurzame energie (wind en zon) en reststromen (biomassa en warmte) tot haar kerntaken te gaan rekenen. De

huidige situatie, waarin HVC aan meer klanten levert dan uitsluitend haar aandeelhoudende gemeenten en opereert op dynamische afval- en energiemarkten, heeft er mede toe geleid dat verschillende raden van aandeelhoudende gemeenten vragen hebben gesteld over het functioneren van het besturingsmodel en over de verbrede strategische positie van HVC.

Gemeenten dragen het financiële- en ondernemersrisico van HVC

Bij de oprichting van HVC is ervoor gekozen om de aandeelhouders het financiële risico en het ondernemersrisico van HVC te laten dragen. De risico's die aandeelhouders in HVC lopen, beperken zich niet tot het in het aandelenkapitaal gestorte vermogen, zoals bij een NV gebruikelijk is. De aandeelhouders van HVC staan daarnaast op basis van een gezamenlijke aandeelhouders(ballotage)overeenkomst ook garant:

- voor eventuele verliezen van HVC;
- voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor de geldleningen die HVC is aangegaan;
- om al het verbrandbare afval en het gft-afval ter verwerking aan HVC aan te bieden. Zij zijn daarbij tevens verplicht om de door HVC vastgestelde tarieven te vergoeden.

Voor de garantstelling voor geldleningen ontvangen de gemeenten een jaarlijkse provisie van 1%. Tevens wordt dividend uitgekeerd, waarbij geldt dat de garantstellingprovisie en het dividend tezamen maximaal 40% van het nettoresultaat van het boekjaar mogen bedragen.

Verschillen in invloed per aandeelhouder

Er bestaan verschillen tussen de wijze waarop gemeenten hun aandeelhouderschap in HVC hebben vormgegeven: gemeenten kunnen direct danwel indirect aandeelhouder zijn van HVC. Indirecte aandeelhouders zijn via een gemeenschappelijke regeling (GR) verenigd en hebben door deze krachtenbundeling ten opzichte van directe aandeelhouders een versterkte (stem)positie in de AvA van HVC. Het indirecte aandeelhouderschap brengt echter ook een aantal mogelijke nadelen met zich mee. Zo moeten individuele standpunten soms worden aangepast aan het algemene, in meerderheid in de GR gedragen, standpunt. Als een in de GR deelnemende gemeente een minderheidsstandpunt inneemt zal de GR afwijkend van het individuele (gemeentelijke) standpunt stemmen in de AvA van HVC. Het indirecte aandeelhouderschap zorgt ook voor meer afstand tussen gemeenteraden, colleges en de verbonden partij. De gemeente kan geen rechtstreekse invloed in de AvA uitoefenen maar zal dit via het college en het bestuur van de GR dienen te bewerkstelligen.

Teveel aan informatie

De directie van HVC probeert de aandeelhouders – zeker in recente jaren – proactief te betrekken bij de besluitvorming, ook waar dit formeel niet hoeft. Zodoende verstrekt HVC veel informatie aan haar aandeelhouders, maar deze is onvoldoende

toegespitst. Een groep aandeelhouders geeft aan behoefte te hebben aan meer toekomstgerichte informatie (exploitatiecijfers en verwachte marktontwikkelingen) en aan meer op maat gesneden informatie voor hun gemeenteraden. Zij zijn van mening dat te weinig inzicht wordt gegeven in de gemeentelijke financiële consequenties en risico's die samenhangen met (nieuwe) projecten en strategiewijzigingen. Hoewel de informatievoorziening door HVC over het geheel als proactief en intensief is te bestempelen lijkt het punt van verzadiging te zijn bereikt. Meer gegevens leiden niet per definitie tot meer inzicht.

Complexe constructie maakt het moeilijk te volgen

De bestuurlijke veranderingen bij HVC, de uitbreidingen van activiteiten en markten waarin HVC opereert, de gekozen rechtspersoonvorm van HVC, de verschillen in aandeelhouders, de garantstellingen en de mismatch aan informatieverstrekking maken het voor gemeenteraden en –colleges zeer ingewikkeld om de gekozen constructie goed te begrijpen. Het zorgt er voor dat het heel moeilijk is om de juridische, financiële en organisatorische consequenties te doorgronden van de genomen en nog te nemen besluiten. Uit het onderzoek is dan ook gebleken dat bij direct en actief betrokken bestuurders de kennis wel op orde is, maar dit in mindere mate voor de overige bestuurders en de op afstand gestelde gemeenteraden geldt, zeker wanneer een gemeente al lange tijd participeert in HVC. Voor effectieve sturing en controle van verbonden partijen is het echter van belang dat de raad en college op voorhand goed weten wat zij wel en vooral wat zij niet kunnen. Door gebrek aan inzicht en kennis kunnen zij niet (naar volle mogelijkheden) hun instrumenten en bevoegdheden inzetten.

2.2 Lokaal onderzoek

In deze paragraaf worden de bevindingen van het lokale onderzoek beschreven. Hierbij worden de onderzoeksvragen gevolgd.

1. Op welke wijze is het beheer van de deelneming van Velsen in HVC vormgegeven?

Het heden

Het beheer van de deelneming is vormgegeven via de Gemeenschappelijke Regeling Afvalschap IJmond Zaanstad 2007 (GR AIJZ 2007). Het is een openbaar lichaam dat namens de gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Zaanstad aandeelhouder is van de aandelen HVC. In 2014 heeft de GR AIJZ 2007 18,2% van de aandelen.

De taken van de GR AIJZ 2007 zijn:

- 1) het bepalen van het standpunt dat (namens de deelnemende gemeenten in de GRAIJZ) in de aandeelhoudersvergadering van HVC wordt ingenomen.
- 2) het benoemen van een commissaris.

- 3) het aanbieden van afval aan HVC. Formeel dragen de gemeenten hun afval eerst over aan de GR AIJZ die het vervolgens ter verwerking aanbiedt aan HVC. In de praktijk wordt het afval direct aan HVC aangeboden.

Het algemeen en dagelijks bestuur hebben dezelfde samenstelling. Het AB en het DB bestaan uit 1 wethouder van iedere gemeente. De vertegenwoordiger van de gemeente Zaanstad is voorzitter, Deze vertegenwoordiging is geregeld op basis van een benoemingsbesluit, dat aangeeft wie van de collegeleden in het AB zitting neemt. Het lid van gemeente Velsen in het AB is verantwoording verschuldigd aan de raad van gemeente Velsen.

De stemverhouding binnen de GR AIJZ 2007 is in lijn met de verdeelsleutel die gehanteerd is bij de inbreng van de aandelen in de GR AIJZ 2007: 12,5% voor de gemeente Beverwijk, 12,5% gemeente Heemskerk, 25% gemeente Velsen, en 50% Zaanstad. De voorzitter van de GR AIJZ vertegenwoordigt de GR AIJZ in de aandeelhoudersvergadering (AvA) van HVC.

De geschiedenis

De gemeente Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Zaanstad werken sinds de jaren '70 samen op het gebied van afvalverwerking en waren nauw betrokken bij de oprichting van HVC in 1991. Bij de oprichting van HVC werd de gemeente Zaanstad mede namens de IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen voor 42,5% aandeelhouder in de overheids-NV HVC.

De samenwerking van de AIJZ-gemeenten op het gebied van afvalverwerking werd bij de inwerkingtreding van HVC voortgezet in de GR AIJZ 1995 die later overging in de GR AIJZ 2007. De gemeente Beverwijk overwoog na de GR AIJZ 1995 uit de samenwerking te stappen maar besloot later, na een in 2001 ingesteld onderzoek, alsnog te participeren in de GR AIJZ 2007.

Bij de oprichting van de GR AIJZ 2007 is het aandelenbezit ondergebracht bij de GR die daarmee ook het formele stemrecht in HVC en het recht op benoemen van een lid van de Raad van commissarissen van HVC overnam van de gemeente Zaanstad. Ook werd de garantstelling, op basis van de ballotageovereenkomst, door de GR AIJZ 2007 van Zaanstad overgenomen.

In de loop der tijd is het takenpakket van AIJZ afgeslankt.

Bij de start van de GR AIJZ was de belangrijkste taak het zorgdragen voor de verwerking van afval. Sinds 2003 loopt het aanbieden van afval aan HVC niet meer via GR AIJZ maar vindt rechtstreeks door de individuele gemeenten plaats.

2. Welke consequenties heeft de gekozen constructie voor de deelnemende gemeenten op het gebied van financiële risico's en beheersrisico's?

De GR AIJZ 2007 is gebonden aan de bepalingen van de aandeelhouders(ballotage)overeenkomst die voor alle aandeelhouders van HVC gelden.

Deze brengen een aantal *garantstellingen* en *verplichtingen* voor de GR AIJZ 2007 met zich mee.

- *Garantstellingen* in de vorm van het (naar rato van aandelenbezit in HVC) bijdragen aan een eventueel verlies van HVC, en in de vorm van een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan.
- De belangrijkste *verplichting* bestaat uit het verbrandbare - en gft-afval binnen de gemeentegrenzen van de deelnemers ter verwerking aan HVC aan te bieden, tegen door HVC vastgestelde tarieven.

De GR AIJZ 2007 fungeert bij eventuele aanspraken (bijvoorbeeld op basis van bepalingen uit de ballotageovereenkomst) als een buffer. Conform het systeem van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vindt doorbelasting van de financiële risico's en beheersrisico's plaats aan de deelnemers die in gezamenlijkheid de gevolgen zullen moeten dragen.

3. Is de voor de deelneming gekozen constructie in lijn met de van toepassing zijnde regels op het gebied van verbonden partijen?

HVC

De gekozen constructie met HVC als NV met overheidsorganisaties als aandeelhouders en een ballotageovereenkomst ter financiële zekerstelling is niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar gelet op wet- en regelgeving (waaronder de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek) die geldt voor het deelnemen van overheden in privaatrechtelijke rechtspersonen. De ballotageovereenkomst is echter niet op alle punten even duidelijk. Zaanstad was tot de oprichting van de GR AIJZ 2007 direct partij bij de ballotageovereenkomst, maar heeft haar aandelen overgedragen aan de GR AIJZ 2007. De GR AIJZ 2007 is door middel van een toetredingsverklaring de nieuwe partij geworden in de ballotageovereenkomst maar de (nieuwe) overeenkomst laat in het midden wat de gevolgen zijn van het feit dat Zaanstad geen (directe) aandeelhouder meer is. Onduidelijk is of Zaanstad nog steeds direct partij is bij de ballotageovereenkomst.

GR AIJZ 2007

De juridische vormgeving van de GR AIJZ 2007 als gemeenschappelijk openbaar lichaam is niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar. De constructie is zodoende geoorloofd conform de Wgr.

Wel zijn er een aantal weffouten in de GR AIJZ 2007 te onderkennen. Ten tijde van de oprichting zijn de specifieke verplichtingen in onvoldoende mate aan de gemeenteraden (Van Zaanstad en de IJmond gemeenten) toegelicht. Daarnaast brengen de wijze van uittreding van de gemeente Zaanstad uit de ballotageovereenkomst en de toetredingsverklaring tot de ballotageovereenkomst door GR AIJZ 2007 onnodige onzekerheden met zich mee. Ten slotte is de uitwerking van de GR AIJZ 2007 niet helemaal in lijn met wat de wetgever heeft bedoeld met een gemengde regeling (een regeling die getroffen wordt door zowel raden als colleges).

Deelnemende gemeenten GR AIJZ 2007

In de huidige constructie loopt de GR AIJZ 2007 geen risico van onrechtmatig gunnen van opdrachten. Het is namelijk niet de GR AIJZ 2007 die de opdrachten aan HVC gunt. De deelnemende gemeenten maken rechtstreeks met HVC individuele leveringsafspraken via een (dienstverlenings)overeenkomst. De gemeenten zijn daarmee aanbestedende diensten die HVC enkelvoudig onderhandse opdrachten gunnen. Daarvoor is echter wel vereist dat deze dienstverlening in lijn is met de regels die gelden voor "niet-Europees aanbesteden".

De IJmond-gemeenten hebben de HVC als enige inzamel- en reinigingsdienst aangewezen. Het is niet duidelijk of daarmee is voldaan aan het verlenen van alleenrecht aan HVC, mede omdat de aanwijzing alleen de afvalinzameling en niet de overige taken van HVC (waaronder afvalverwerking) betreft. Bij de weergegeven verhouding tussen gemeentelijke en commerciële activiteiten brengt inbesteding een verder risico met zich mee. Hoe dit voor afvalverwerking is geregeld, dient nader onderzocht te worden. Het is onduidelijk of de andere aandeelhoudende gemeenten aan het uitzonderingscriterium van Europees aanbesteden voldoen². Als dat niet het geval is bestaat het risico dat mogelijk deze gemeenten op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen aan HVC. Als een van de andere participanten in de GR AIJZ 2007 niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mag gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballotageovereenkomst geïnterpreteerd worden als:

- bevoordeling in de zin van de Mededingingswet en
- ongeoorloofde staatssteun.

Indien de ballotageovereenkomst in strijd is met het bevoordelingverbod en het staatssteunverbod lopen de AIJZ-gemeenten hier ook het risico bij te moeten dragen aan de tekorten. Zaanstad en de IJmondgemeenten kunnen wegens het ontbreken van gegevens in de jaarrekening over omzetverdeling tussen (A) activiteiten voor aandeelhouders en derden en (B) activiteiten die kwalificeren als DAEB en commerciële activiteiten, momenteel onvoldoende inschatten of en in hoeverre zij risico's lopen op het terrein van markt- en overheidsregels (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, staatssteun).

4. Op welke wijze wordt het college en de gemeenteraad geïnformeerd over het beheer van de deelneming in HVC?

² Daarnaast geldt voor alle aandeelhoudende gemeenten dat niet bekend is wat de juridische consequenties zijn van het niet (meer) voldoen aan het merendeelscriterium van inbesteding. Alleenrecht en inbesteding zijn twee aparte uitzonderingen op de plicht van aanbesteding maar er bestaat wel een relatie tussen beiden (zie ook uitspraak LJN: BK6928 in de zaak tussen AVR en gemeente Westland, december 2009).

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

In februari 2014 is de Nota Verbonden Partijen door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin is de rolverdeling tussen het college en de raad met betrekking tot verbonden partijen vastgelegd. Deze rolverdeling volgt het duale stelsel en de principes van good governance. De rolverdeling binnen het college en ambtelijk apparaat is nog niet op papier vastgelegd; in een nog op te stellen 'leidraad verbonden partijen' zullen deze processen beschreven worden. In de kadernota Verbonden Partijen staat wel vermeld dat voor iedere verbonden partij een verantwoordelijk collegelid en ambtelijk accountmanager wordt aangewezen.

Betrokkenheid raad bij besluitvorming

In 2007 heeft de gemeenteraad toegestemd met de GR AIJZ 2007 en de bijbehorende garantstelling.³ Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat deze vastgestelde garantstelling als het kader van de gemeenteraad met betrekking tot GR AIJZ 2007/HVC wordt gezien. Alleen besluiten die buiten de garantstelling vallen, dienen vooraf voorgelegd te worden aan de raad conform artikel 169 van de Gemeentewet, omdat er in dat geval sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente.

Voor besluiten die binnen de garantstelling vallen, zijn afspraken gemaakt met het college. De recente herijking van de strategie van HVC, het windpark Gemini en de biovergistinginstallatie vallen volgens het oordeel van het college hierbinnen, zodat de raad niet vooraf is betrokken bij de besluitvorming, er geen periodieke voortgangsrapportages aan de raad worden aangeboden en de financiële risico's van deze specifieke besluiten niet inzichtelijk zijn gemaakt aan de raad. Over besluiten die binnen de garantstelling vallen, verantwoordt het college zich achteraf door middel van de P&C-stukken.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt ook dat het lastig is om de raad vooraf te consulteren over besluiten met betrekking tot HVC, aangezien de stukken voor de AvA pas kort van te voren worden aangeleverd. Door de zogeheten 'getrapte besluitvorming' bestaat bovendien de kans dat zowel binnen de vergaderingen van GR AIJZ 2007 als de AvA van HVC een ander besluit valt dan het standpunt dat in de gemeenteraad is ingenomen.

Informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening aan de raad is gebaseerd op de wettelijke vereisten van de Gemeentewet, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de GR AIJZ 2007. Er zijn binnen de gemeente Velsen geen aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot de eigendom/aandeelhoudersrelatie met GR AIJZ 2007/HVC, wel over informatievoorziening verbonden partijen in het algemeen.

³ Gemeente Velsen, Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek, 22 maart 2007.

De gemeenteraad zou zodoende de volgende momenten informatie van het college over GR AIJZ 2007/HVC moeten ontvangen:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*).
- b. Met de conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van GR AIJZ 2007, zodat zij hun gevoelens schriftelijk kenbaar kunnen maken (Conform Wgr artikel 35; GR AIJZ 2007, artikel 20 en 21)
- c. Indien sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente, zodat de raad zijn wensen en bedenkingen vooraf kenbaar kan maken (Conform artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet)
- d. Wanneer de raad het college op eigen initiatief ter verantwoording roept (Conform *Gemeentewet artikelen 155 en 169, lid 3 en 4 en Reglementen van Orde gemeenteraden*)

Hieronder beschrijven we in hoeverre deze informatievoorziening heeft plaatsgevonden. Tevens is getoetst of de aangeboden informatie toereikend is om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen. Daarbij is nagegaan of de informatie voldoet aan de wettelijke eisen, de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen en risico's inzichtelijk zijn gemaakt en of de informatie verder juist, volledig, tijdelijk en begrijpelijk is.

Ad a) Begroting en jaarrekening

De informatie in de begroting en jaarrekening van de gemeente aangaande verbonden partijen en deelnemingen dient in lijn te zijn met de bepalingen uit het BBV.

Paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen legt het college conform de definitie van het BBV verantwoording af over partijen waarmee de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Bij de rapportage over GR AIJZ 2007 wordt uitgelegd dat de deelneming van de gemeente Velsen in HVC verloopt via GR AIJZ 2007.⁴

In de paragraaf verbonden partijen zijn niet alle vereiste onderdelen uit artikel 15 van het BBV opgenomen (zie hoofdstuk 4). Er worden geen veranderingen in het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij genoemd. Tevens zijn bij eigen vermogen, vreemd vermogen en het resultaat verouderde cijfers uit 2009-2011 opgenomen.⁵ In de Financiële Verordening van de gemeente Velsen is opgenomen dat naast de verplichte onderdelen uit artikel 15 van het BBV ook extra informatie in de paragraaf verbonden partijen dient te worden opgenomen, namelijk de bestuurlijke vertegenwoordiging (portefeuillehouder Openbare Werken), financieel belang (bestuurskosten GR AIJZ 2007 en aandelenkapitaal in HVC) en de financiële risico's. Als financieel risico wordt in de jaarrekening de omvang van de garantstelling in 2011 ((€ 30.122.300) gegeven. Daarbij worden tevens de garantstellingprovisie (€ 301.223)

⁴Begroting 2012-2015, p. 153, 159-160; Jaarverslag 2012, p. 162-163.

⁵Begroting 2012-2015, p. 159-160; Jaarverslag 2012, p. 162-163.

en het dividend (€ 0) gemeld. Gezien de ontwikkelingen bij HVC in 2012- onder andere het negatieve resultaat en het bevroren van de voorgenomen afbouw van garantstellingen – zou hier tevens een nadere beschrijving van de huidige risico's en beheersmaatregelen bij HVC op zijn plaats zijn, omdat deze gevolgen kunnen hebben voor de afgegeven garantstelling van de gemeente.⁶

Door tevens niet alleen conform het BBV in algemene zin een visie op de verbonden partij in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen op te nemen, maar dit ook specifiek voor GR AIJZ 2007 te doen, is inzichtelijk welke doelen de gemeente Velsen nastreeft met deelname in GR AIJZ 2007/HVC. In hoeverre deze doelstellingen worden behaald, komt in de paragraaf verbonden partijen niet aan bod.⁷

Weerstandsparagraaf

Conform het BBV zou in de begroting en jaarrekening over de risico's en aangegane verplichtingen bij partijen met alleen een financieel belang, zoals HVC, in de weerstandsparagraaf gerapporteerd moeten worden.⁸ Het risico van de afgegeven garantstelling (€ 155 miljoen) aan HVC wordt in de weerstandsparagraaf van de gemeente Velsen inzichtelijk gemaakt. Garantstellingen vallen onder 'risico's buiten de balans om' en worden normaliter tegen 10% opgenomen in het weerstandsvermogen (zie voor toezicht op garantstellingen verder bijlage 3.4.2.). Voor de HVC geldt echter een aparte berekening, omdat de gemeente het risico dat zij ooit hoofdelijk wordt aangesproken op de garantstelling nihil acht. De reden hiervoor is dat zij van mening is dat de gemeenten gezamenlijk garant staan en gemeenten bovendien nooit failliet kunnen gaan. Zodoende wordt de garantstelling aan HVC tegen 1% opgenomen in het weerstandsvermogen. Indien de gemeente meer risico loopt om aangesproken te worden op de garantstelling, kan dit percentage uiteraard worden verhoogd.⁹ Door ontwikkelingen bij HVC in 2002 - zoals het negatieve resultaat bij HVC en het niet verder kunnen afbouwen van gegarandeerde leningen - is de aansprakelijkheidskans verhoogd. Ook in de weerstandsparagraaf wordt over deze risico's en mogelijke beheersmaatregelen bij de HVC geen melding gemaakt.¹⁰

Toelichting op de balans

In de jaarrekening wordt bij de toelichting op de balans de omvang van de garantstelling voor HVC (€ 147,8 miljoen) bij 'de niet uit de balans blijvende verplichtingen' genoemd. De omvang van de garantstelling is zodoende op drie plaatsen in de jaarrekening vermeld, te weten in de paragraaf verbonden partijen (€ 30.122.300), de weerstandsparagraaf (€ 155 miljoen) en de toelichting op de balans. Het zichtbaar maken van de garantstelling op verschillende plaatsen in de jaarrekening komt de informatievoorziening aan de raad ten goede, alleen worden nu

⁶Begroting 2012-2015, p. 159-160; Jaarverslag 2012, p. 162-163; Financiële Verordening gemeente Velsen, p. 5. Gemeente Zaanstad, checklist HVC 2012.

⁷Begroting 2012-2015, p. 153, 159-160; Jaarverslag 2012, p. 162-163.

⁸Nota van toelichting bij het BBV, p. 38, 48.

⁹Begroting 2012-2015, p. 127, 131-132; Jaarverslag 2012, p. 125, 131-133.

¹⁰Gemeente Zaanstad, checklist HVC 2012.

drie verschillende bedragen genoemd, zodat de omvang van de garantstelling voor raadsleden alsnog niet duidelijk is.¹¹

In de jaarrekening wordt bij de toelichting op de balans de omvang van het aandelenkapitaal in HVC inzichtelijk gemaakt onder de financiële vaste activa, kapitaalverstrekkingen (€ 6.000). Conform de Financiële Verordening van de gemeente Velsen wordt in de begroting en jaarrekening tevens het aandelenkapitaal in HVC genoemd onder het financieel belang in de paragraaf verbonden partijen.¹²

Ad b) Begroting en jaarrekening GR AIJZ 2007

Conform de Wgr en de GR AIJZ 2007 zijn de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 zijn de afgelopen drie jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden. Zij zijn in een raadsvergadering behandeld. De afgelopen drie jaar zijn geen aanvullende vragen door raadsleden gesteld over de begroting en jaarrekening.

Ad c) Artikel 169 van de Gemeentewet

Zoals bij de paragraaf over besluitvorming reeds is besproken wordt in de gemeente Velsen de door de raad vastgestelde garantstelling bij het aangaan van de GR AIJZ 2007 als kader gehanteerd (met betrekking tot informatievoorziening conform artikel 169 van de Gemeentewet). Bij besluiten die buiten de garantstelling vallen, is sprake van ingrijpende gevolgen voor de gemeente en deze besluiten dienen vooraf voorgelegd te worden aan de raad. Er zijn voor deze bestuursperiode geen stukken teruggevonden, waarin het college de raad conform artikel 169 van de gemeentewet informeert over strategiewijzigingen en investeringen bij HVC.

Ad d) Informatie op eigen verzoek raad

De gemeenteraad heeft de afgelopen bestuursperiode ook op eigen initiatief het college ter verantwoording geroepen over de HVC als het gaat om de eigendom/aandeelhoudersrelatie. Het betreft onder andere topinkomens bij de HVC, de financiële situatie bij HVC, de daaropvolgende reorganisatie en mogelijke gedwongen ontslagen van oud-medewerkers Reinunie daarbij en activiteiten buiten de 'corebusiness' van afvalverwerking. De gestelde vragen zijn voldoende afgedaan door het college.¹³ De vragen met betrekking tot het toepassen van de 'Wet Normering Bezoldiging Topinkomens publieke en semipublieke sector' op HVC heeft er tevens toe geleid dat de gemeente Velsen via aandeelhouder GR AIJZ 2007 dit onderwerp op de agenda van de AvA van HVC heeft gezet. De GR AIJZ 2007 is van mening dat ondanks dat deze wet formeel niet van toepassing is op de HVC, deze wel op vrijwillige basis toegepast zou moeten worden, omdat HVC eigendom is van gemeenten en waterschappen.¹⁴

¹¹ Jaarrekening 2012, p. 38, 131-133, 162-163.

¹² Begroting 2012-2015, p. 159; Jaarrekening 2012, p. 12, 163.

¹³ Beantwoording vragen van de raad omtrent financiële situatie HVC (RV14-2013), 5 maart 2013; Beantwoording vragen van de raad omtrent Topinkomens functionarissen van organisatie waarin de gemeente Velsen deelneemt en/of subsidie aan verstrekt (RV01-2013), 19 maart 2013; Beantwoording vragen van de raad omtrent de mogelijk gedwongen ontslagen van oud medewerkers Reinunie vanwege een reorganisatie bij HVC (Rv12.69), 18 december 2012.

¹⁴ Beantwoording vragen van de raad omtrent financiële situatie HVC (RV14-2013), 5 maart 2013; Beantwoording vragen van de raad omtrent Topinkomens functionarissen van organisatie waarin de gemeente Velsen deelneemt en/of subsidie aan verstrekt

5. In hoeverre is de verstrekte informatie toereikend om te kunnen vaststellen of de deelneming in HVC doeltreffend en doelmatig bijdraagt aan de publieke belangen die met de deelneming worden behartigd/nagestreefd?

De gekozen constructies en de gefragmenteerde informatievoorziening maken het vrijwel onmogelijk om vast te stellen of de deelneming in HVC doelmatig en doeltreffend bijdraagt aan de publieke belangen.

(RV01-2013), 19 maart 2013; Beantwoording vragen van de raad omtrent de mogelijk gedwongen ontslagen van oud medewerkers Reinunie vanwege een reorganisatie bij HVC (Rv12.69), 18 december 2012; Collegebericht 149 (2013), Topinkomens publieke sector bij HVC op de aandeelhoudersvergadering.

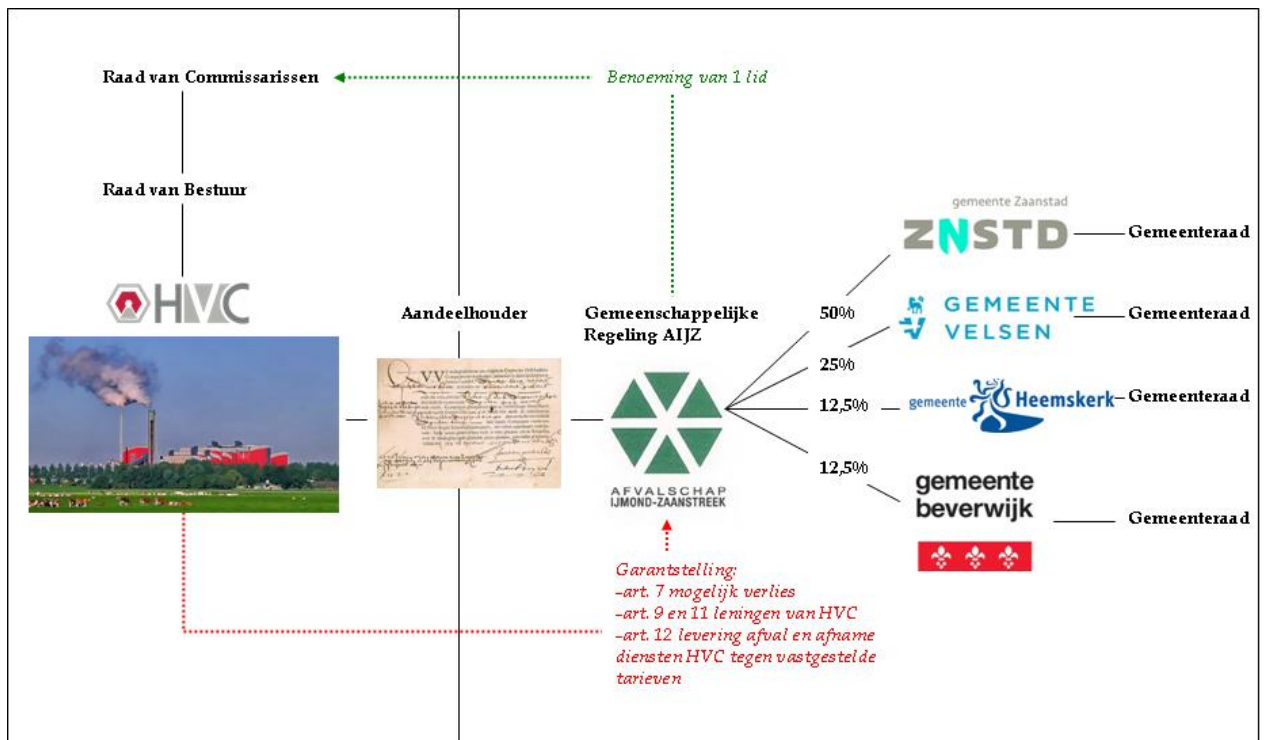
3 Analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij de hoofdconclusie over de wijze van sturing van en verantwoording over de verbonden partij AIJZ/HVC door de gemeente Velsen. Naar aanleiding van deze hoofdconclusie volgt een analyse van de achterliggende oorzaken en doen wij aanbevelingen ter verbetering van de aansturing van verbonden partijen.

3.1 Hoofdconclusie

De samenwerking van Velsen met andere gemeenten om het afval te laten verbranden door een gezamenlijk bedrijf HVC kent een lange historie. Er is echter ook veel veranderd in de samenwerking, het bedrijf HVC en de regionale en nationale (huis)afvalmarkt. Daardoor is de huidige werkwijze complex en moeilijk te doorgronden. Daarnaast lopen de betrokken gemeenten momenteel veel meer risico's dan vroeger. De informatievoorziening daarover voldoet aan de voorschriften, maar schiet toch te kort om de raadsleden die uiteindelijk verantwoordelijk zijn goed te informeren.

Figuur 1 - De huidige samenwerking van Zaanstad met Beverwijk, Heemskerk en Velsen



De gemeente Velsen werkt sinds de jaren '70 samen op het gebied van afvalverwerking met de IJmond-gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Eerst in de vorm van een samenwerking in het afvalschap AIJZ, later bij de oprichting van HVC en tenslotte bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling die de het gemeenschappelijke aandelenpakket van de AIJZ-gemeenten in HVC beheert. De uiteindelijke wijze van samenwerking (zie figuur 1) is goed te verklaren aan de hand van ontwikkelingen op de regionale en nationale (huis)afvalmarkt in de afgelopen decennia. De samenwerking biedt voordelen, maar brengt ook financiële -, juridische - en ondernemersrisico's met zich mee.

De huidige constructie (figuur 1) is complex. Door de participatie in de GR AIJZ 2007 is Velsen gebonden aan de (ballotage)overeenkomst die voor alle aandeelhouders van HVC geldt. In de overeenkomst staan garantstellingen en verplichtingen voor Velsen. Garantstellingen in de vorm van het bijdragen aan een eventueel verlies van HVC en in de vorm van een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan. De belangrijkste verplichting is de plicht om het verbrandbare afval en gft-afval binnen de gemeentegrenzen ter verwerking aan HVC aan te bieden tegen door HVC vastgestelde tarieven. De gemeente Velsen gunt de HVC onderhands opdrachten op basis van een individuele (dienstverlenings)overeenkomst.

De risico's zijn toegenomen. De onderneming HVC is namelijk veranderd. Naast rest- en gft-afvalverwerking opereert het bedrijf nu ook op de duurzame grondstoffen- en energiemarkt. Daarnaast is HVC meer diensten en activiteiten aan derden (niet aandeelhouders) gaan aanbieden. In de huidige situatie is er dus voor verschillende bedrijfsactiviteiten geen sprake van uitsluitend (directe) levering van diensten aan de aandeelhoudende gemeenten.

Hoewel er wel aan de (minimale) voorschriften wordt voldaan, schiet de informatievoorziening op verschillende punten tekort. Ten eerste is de gemeenteraad bij de oprichting van de GR AIJZ 2007 niet volledig geïnformeerd over de garanties en verplichtingen. Hierbij dient wel aangegeven te worden dat met de vaststelling van de GR AIJZ 2007 op de bestaande afspraken is voortgeborduurd die al waren opgenomen in de GR AIJZ 1995 en er dus geen sprake was van een feitelijke nieuwe verplichting. Dit is de reden dat hier geen nadere toelichting over is gegeven aan de gemeenteraad. Voor het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling is echter toestemming van de raad vereist. Om een weloverwogen (kaderstellend) besluit te kunnen nemen over de GR AIJZ 2007, zouden aan de raad alle risico's en verplichtingen inzichtelijk gemaakt moeten zijn. Er kan van huidige raadsleden niet verwacht worden dat zij deze risico's en verplichtingen kennen op basis van informatie uit vorige raadsperioden. Een nadere toelichting op de leveringsplicht was ons inziens dan ook gepast geweest. Ten tweede is de informatie in de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen voor verbetering vatbaar. De verplichte onderdelen uit artikel 15 van BBV zijn bijna allemaal vermeld, in de weerstandsparagraaf staat dat de garantstelling aan HVC tegen 1% opgenomen is in het weerstandsvermogen en de

omvang van de garantstelling is tevens inzichtelijk gemaakt bij de toelichting op de balans. Een pluspunt is ook dat de omvang van het aandelenkapitaal in HVC inzichtelijk is gemaakt in de begroting en jaarrekening van de gemeente. Er zijn echter nog wel een aantal verbeterpunten:

- In de paragraaf verbonden partijen is het veranderde belang in GR AIJZ 2007 niet (duidelijk) genoemd, terwijl dit wel een verplicht onderdeel uit artikel 15 van het BBV is.
- In de paragraaf verbonden partijen staan bij het eigen vermogen, vreemd vermogen en het resultaat verouderde cijfers genoemd.
- De omvang van de garantstelling wordt op meerdere plaatsen in de jaarrekening genoemd, maar de bedragen komen niet overeen.

In de paragraaf verbonden partijen is verder inzichtelijk gemaakt aan welke gemeentelijke doelstellingen de verbonden partij bijdraagt, omdat een gemeentelijke visie is gegeven op de verbonden partij GR AIJZ 2007. Er zijn echter geen specifieke beleidsvoornemens voor GR AIJZ 2007 genoemd, waardoor niet duidelijk is in hoeverre deze gerealiseerd zijn.

De risico's van de deelneming in HVC zijn in de begroting en jaarrekening deels inzichtelijk gemaakt. In de weerstandsparagraaf worden de gegarandeerde leningen aan HVC als specifiek risico benoemd, die tegen 1% in het weerstandsvermogen van de gemeente worden opgenomen. Ook in de paragraaf verbonden partijen wordt de garantstelling toegelicht. De huidige risicovolle ontwikkelingen bij HVC, die de aansprakelijkheidskansen van de gemeente mogelijk verhogen, zijn echter niet aan de raad kenbaar gemaakt evenals mogelijke beheersmaatregelen daarvoor.

Sinds de start van de samenwerking met Zaanstad en de IJmond-gemeenten is er veel veranderd. Het is de vraag of de huidige constructie (nog steeds) de optimale oplossing vormt om het publieke doel van de gemeente (afvalverwerking) op een doeltreffende en doelmatige manier te bereiken. Velsen is aandeelhouder (met een kans op dividend en een financieel risico ter hoogte van de nominale waarde van het aandeel), opdrachtgever (met verplichte afname van diensten), ondernemer (met het financiële risico van verlies) en bank (met het financiële risico van de garantstelling voor de leningen). Deze combinatie van vier rollen maakt de constructie complex en belemmert het zicht op de onderlinge samenhang in sturen, beheersen en toezicht houden. Niet elke rol past bij een overheidsorganisatie en het belang kan vanuit het perspectief van iedere rol weer anders zijn. Een goede sturing en controle is dan ook zeer lastig en in sommige gevallen onmogelijk.

3.2 Aanbevelingen

De lange historische wortels van het samenwerkingsverband vragen om verheldering
De gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen werken al sinds de jaren '70 samen bij de afvalverwerking. Sinds 1989 is de samenwerking vormgegeven door middel van de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling AIJZ. In de loop der tijd worden de taken van de GR AIJZ afgebouwd: van het exploiteren van een eigen

installatie (1989-1995), via het uitbesteden van afvalverwerking en het zelf aanbieden van afval aan HVC (1995-2007) naar de huidige 'beperkte' taak van aandeelhouder van HVC (2007-nu).

Bij de HVC zelf is er ook veel veranderd. Na de oprichting (1991) is het aantal aandeelhouders toegenomen en is er een verschuiving in activiteiten en soorten klanten merkbaar. HVC levert niet uitsluitend kernactiviteiten voor de aandeelhoudende gemeenten, maar werkt ook steeds meer voor derden en breidt haar takenpakket uit naar andere commerciële activiteiten. Beide ontwikkelingen zorgen er voor dat er meer afstand is gekomen tussen de aandeelhoudende gemeenten en het bestuur van HVC.

Vanuit de ontstaansgeschiedenis is de gekozen constructie (via een GR en met verstrekkende garanties en verplichtingen) te begrijpen. Desalniettemin is het een zeer complex en ondoorzichtig geheel geworden. Uit het gezamenlijk onderzoek van IPR NORMAG blijkt dat de direct en actief betrokkenen de consequenties redelijk kunnen overzien. Veel bestuurders en gemeenteraden staan echter meer op afstand, zeker als hun gemeente al lange tijd in HVC participeert. Belangrijke keuzes en overwegingen die in het verleden zijn gemaakt, staan vaak niet zo helder meer voor de geest. Het institutionele geheugen laat duidelijk te wensen over.

Aanbeveling 1. Breng de huidige constructie van de HVC en de GR AIJZ (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.

Om het huidige complexe besturingsmodel voor de meer op afstandstaande bestuurders en raadsleden te verhelderen, is het nuttig om de huidige constructie van de deelneming in HVC duidelijk op papier uiteen te zetten. Het rapport van de rekenkamer kan hiervoor als eerste aanzet dienen. Vervolgens is het belangrijk om deze informatie actueel te houden en ervoor te zorgen dat toekomstige wijzigingen in de constructie bewust worden verwerkt en geborgd. Door op deze wijze het institutionele geheugen te organiseren worden (toekomstige) raadsleden, bestuurders en ambtenaren geholpen om een actievere invulling te geven van het aandeelhouder-schap in HVC.

Door de complexiteit is het doel uit het zicht verdwenen

De gemeente heeft de publieke taak van afvalverwerking op verschillende manieren uitgevoerd. Eerst door zelf afval te verwerken en later door te participeren in een privaatrechtelijke verbonden partij die de taak namens de gemeente uitvoert (HVC), maar tegelijkertijd ook een publiekrechtelijke verbonden partij (GR AIJZ 2007) aan te gaan. De afvalverwerking wordt echter niet via de GR AIJZ 2007 maar rechtstreeks door Velsen aan HVC uitbesteed via een (dienstverlenings)overeenkomst. De huidige vorm is een hybride verbonden partij met privaatrechtelijke en publiekrechtelijke karakteristieken en bevat elementen van (directe) uitbesteding van diensten. Deze mengvorm is ontstaan omdat er geen eenduidige keuzes gemaakt zijn (zie ook 3.5 van

het onderzoeksrapport) en HVC steeds meer een institutie op zich is geworden. De vraag hoe HVC het beste kan functioneren is geleidelijk aan belangrijker geworden dan de vraag of HVC nog wel het meest doeltreffende en doelmatige instrument is om het oorspronkelijke doel van afvalverwerking te realiseren. Dit wordt versterkt door de zeer stringente voorwaarden uit de ballotageovereenkomst. De aandeelhoudende gemeenten staan garant voor verliezen en leningen van HVC en kunnen feitelijk niet uit de constructie stappen. Het voortbestaan van HVC is daarmee voor de gemeente een zelfstandig belang geworden.

De huidige hybride vorm leidt niet alleen tot ondoorzichtigheid, het zorgt er ook voor dat de sturing en controle op de deelneming in HVC lastig is. Aan de ene kant laat de gemeente namelijk de taak van afvalverwerking door een verbonden partij uitvoeren (opdrachtgever), maar aan de andere kant draagt de gemeente alsnog de (financiële) risico's van eigenaar, ondernemer en bank. De combinatie van deze rollen is niet alleen ingewikkeld, maar lijkt ook tegenstrijdig met de principes van good governance.

Aanbeveling 2. Breng in overleg met de andere aandeelhouders de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen

Nadat de huidige constructie in kaart is gebracht, zou heroverwogen moeten worden of deze constructie nog steeds de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak van afvalverwerking te verwezenlijken. Afspraken zijn samen gemaakt en kunnen in principe ook samen worden veranderd. Het ligt voor de hand dat er een soort van ballotageovereenkomst blijft bestaan. De regels moeten echter wel worden aangepast. Op dit moment zijn de garantstellingen erg algemeen. Dat lijkt principieel onjuist. Gemeenteraden zijn immers de samenwerking gestart om een bepaald publiek te dienen en de garantstelling zou dan ook alleen op die activiteiten betrekking moeten hebben en zeker niet op commerciële (niet publieke) activiteiten. De ruim opgestelde garantstellingen (garantstelling voor verliezen en geldleningen en de leveringsplicht tegen door HVC vastgestelde tarieven) halen tevens alle financiële prikkels weg om een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke organisatie na te streven. Ook de keuze voor een hoofdelijke garantstelling van iedere gemeente voor geldleningen lijkt onnodig zwaar; verdeling via een vaste sleutel, zoals afname of stemrecht, lijkt ons passender.

De gekozen constructie en handelswijze zorgt mogelijk voor strijdigheid met regels

De complexe en moeilijk te doorgronden constructie van de deelneming in HVC brengt ook juridische risico's met zich mee. In de huidige constructie loopt de GR AIJZ 2007 geen risico van onrechtmatig gunnen van opdrachten. Het is namelijk niet de GR AIJZ 2007 die de opdrachten aan HVC gunt. De deelnemende gemeenten maken rechtstreeks met HVC individuele leveringsafspraken via een (dienstverlenings)overeenkomst. De gemeenten zijn daarmee aanbestedende diensten die HVC enkelvoudig onderhandse opdrachten gunnen. Daarvoor is echter wel

vereist dat deze dienstverlening in lijn is met de regels die gelden voor “niet-Europees aanbesteden”.

De IJmond-gemeenten hebben de HVC als enige inzamel- en reinigingsdienst aangewezen. Het is niet duidelijk of daarmee is voldaan aan het verlenen van alleenrecht aan HVC, mede omdat de aanwijzing alleen de afvalinzameling en niet de overige taken van HVC betreft. Bij de weergegeven verhouding tussen gemeentelijke en commerciële activiteiten brengt inbesteding een risico met zich mee. Hoe dit voor afvalverwerking is geregeld, dient nader onderzocht te worden. Het is onduidelijk of de andere aandeelhoudende gemeenten aan het uitzonderingscriterium van Europees aanbesteden voldoen¹⁵. Als dat niet het geval is bestaat het risico dat mogelijk ook deze gemeenten op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen aan HVC. Als een van de andere participanten in de GR AIJZ 2007 niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mag gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballotageovereenkomst geïnterpreteerd worden als:

- bevoordeling in de zin van de Mededingingswet en
- ongeoorloofde staatssteun.

Indien de ballotageovereenkomst in strijd is met het bevoordelingverbod en het staatssteunverbod lopen de AIJZ-gemeenten hier ook het risico bij te moeten dragen aan de tekorten. Zaanstad en de IJmondgemeenten kunnen wegens het ontbreken van gegevens in de jaarrekening over omzetverdeling tussen (A) activiteiten voor aandeelhouders en derden en (B) activiteiten die kwalificeren als DAEB en commerciële activiteiten, momenteel onvoldoende inschatten of en in hoeverre zij risico's lopen op het terrein van markt- en overheidsregels (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, staatssteun).

Aanbeveling 3. Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan

Wij raden aan om in ieder geval:

1. Na te gaan in hoeverre het risico bestaat dat aandeelhouders niet voldoen aan de criteria van “niet-Europees aanbesteden”. Om de risico's goed in te kunnen schatten, is het aan te raden de jaarrekening van HVC te laten voorzien van de

¹⁵ Daarnaast geldt voor alle aandeelhoudende gemeenten dat niet bekend is wat de juridische consequenties zijn van het niet (meer) voldoen aan het merendeelscriterium van inbesteding. Alleenrecht en inbesteding zijn twee aparte uitzonderingen op de plicht van aanbesteding maar er bestaat wel een relatie tussen beiden (zie ook uitspraak LJN: BK6928 in de zaak tussen AVR en gemeente Westland, december 2009).

- omzetverdeling tussen a) activiteiten voor aandeelhouders en derden en b) publieke en commerciële activiteiten.
2. Na te gaan of het vestigen van een uitsluitend recht (ook wel alleenrecht of exclusief recht) voor de verwerking van verbrandbaar afval (en gft en eventueel andere afvalstromen) door HVC bijdraagt aan een vermindering van juridische c.q. financiële risico's.
 3. Na te gaan in hoeverre het risico aanwezig is dat garanties in de (nabije) toekomst zullen intreden en als gevolg daarvan er risico's ontstaan op het gebied van ongeoorloofde (mededinging)bevoordeling en staatssteun.

Goede informatievoorziening is randvoorwaarde om het aandeelhouderschap actief in te vullen evenals de achterliggende kaderstellende en controlerende rol

De aard van het structuurregime van HVC en de gelaagdheid van bestuur via de GR AIJZ 2007 zorgen voor een beperkte formele invloed, terwijl Velsen (net als de andere aandeelhouders) wel de financiële en ondernemersrisico's loopt. Het is daarom belangrijk dat de informatievoorziening toereikend is, zodat zij op belangrijke besluitvormingsmomenten een weloverwogen besluit kan nemen. In de praktijk zien wij dat de directie en RvC – zeker in recente jaren – de aandeelhouders proactief betreft bij de besluitvorming, ook waar dit soms formeel niet voorgeschreven is. Een omvangrijke informatiestroom richting aandeelhouders leidt echter niet per definitie tot beter inzicht.

Ook binnen de gemeente Velsen zien wij dat het college zijn best doet om de raad te informeren over AIJZ en belangrijke besluitvorming bij HVC. De informatievoorziening naar de raad is echter niet altijd toereikend. Binnen de GR AIJZ 2007 en de gemeente Velsen zijn weinig specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad. Men beperkt zich tot dat wat moet (wettelijke eisen of algemene afspraken over verbonden partijen). En dat gebeurt ook nog niet altijd correct. Het is ook niet voldoende inzichtelijk in hoeverre de deelneming in HVC bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de bijbehorende risico's en verplichtingen zijn.

Aanbeveling 4. Stel een informatieprotocol op, dat is gericht op bewuste invloedmomenten van de stakeholders

De directie van HVC probeert de aandeelhouders zoveel mogelijk te betrekken bij gedelegeerde besluiten. Gezien het structuurregime van HVC is de formele invloed van de aandeelhouders niet groot. Veel informatie betekent dan al snel een overvloed aan informatie. Het zou daarom beter zijn als de aandeelhouders en gemeenteraden zich richten op de besluiten die voor hun rol als aandeelhouder er toe doen en waar het uitoefenen van invloed ook formeel, tijds technisch en procedureel mogelijk is. Wij bevelen dan ook aan om bewuste beïnvloedmomenten te definiëren voor zowel de AvA als de gemeenteraden. Expliciete besluitvorming kan impliciete wijzigingen voorkomen.

Om ervoor te zorgen dat de aandeelhouders en gemeenten aan dergelijke besluitmomenten een actieve invulling kunnen geven, is een verdere optimalisatie van de informatievoorziening van belang. De informatievoorziening moet toegesneden zijn op de ontvanger, de beslissing en het besluitvormingsmoment en er zou voldoende tijd moeten worden ingeruimd om een weloverwogen besluit te kunnen nemen. Een informatieprotocol met daarin de inhoud en frequentie van de informatie aan de aandeelhouders en de wijze van communiceren kan daarbij helpen. Binnen de GR AIJZ 2007 en de gemeente Velsen zelf zou vervolgens ook een informatieprotocol opgesteld moeten worden over de verdere informatievoorziening aan de gemeenteraad. Daarin zou ook expliciet de rol van de gemeenteraad bij het afsluiten, vernieuwen of beëindigen van (dienstverlenings)overeenkomsten aan de orde moeten komen.

Op de agenda houden

Bij het aangaan van de verbonden partij beoordeelt de gemeenteraad of deze bijdraagt aan het publiek belang en wordt zij om een zienswijze (en bij de oprichting van een GR ook om de vaststelling) gevraagd. Een verbonden partij die aan vele veranderingen onderhevig is, kan zich genoodzaakt voelen een andere strategische weg in te slaan. Een nieuwe strategie kan echter strijdig zijn met de door de gemeente destijds gehanteerde uitgangspunten. Deelnemers aan verbonden partijen doen er verstandig aan om bij structurele veranderingen binnen de organisatie van de verbonden partij of de omgeving waarin deze opereert de uitgangspunten te heroverwegen. Als daaruit blijkt dat de verbonden niet langer de meest geëigende manier is om de achterliggende publieke belangen te verwezenlijken, zouden de deelnemende gemeenten moeten kunnen beslissen om de verbonden partij aan te passen, te verlaten of deze in zijn geheel op te heffen.

In de praktijk worden verbonden partijen echter vaak voor onbepaalde tijd aangegaan. In de loop der jaren worden zij een institutie op zich, zodat het instrument het doel wordt. Bij HVC zien wij tevens dat de voorwaarden van de deelneming zodanig zijn opgesteld, dat het uittreden uit de verbonden partij alleen tegen hoge kosten kan worden bewerkstelligd.

Aanbeveling 5: Evalueer de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie

Het zou goed zijn om bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij periodieke evaluatiemomenten in te bouwen en vooraf voorwaarden op te stellen, waartegen gemeenten onder werkbare condities en inzichtelijke financiële consequenties uit de verbonden partij kunnen treden. Daarbij moet een balans worden gezocht tussen voldoende stabiliteit en flexibiliteit. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om elke verbonden partij na vijf jaar automatisch te beëindigen, waarna de deelnemende gemeenten expliciet moeten beslissen of zij de verbonden partij willen continueren.

Discussie bestuur GR AIJZ en AvA HVC

Het gemeenschappelijke onderzoek van IPR NORMAG en het lokale onderzoek van de Rekenkamer Zaanstad en de rekenkamercommissies van de IJmondgemeenten hebben een aantal bevindingen opgeleverd over de inrichting van de deelneming in HVC en de aansturing van en de betrokkenheid van gemeenten bij HVC. Hiervoor hebben wij een aantal aanbevelingen geformuleerd, waarmee de inrichting en gemeentelijke aansturing en betrokkenheid verbeterd kunnen worden.

Aanbeveling 6. Bespreek het onderzoek in het bestuur van de GR AIJZ en de AvA van HVC

Het lijkt ons goed om de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer(commisies) in het bestuur van de GR AIJZ en de AvA te behandelen. Op basis daarvan kan een interne discussie gevoerd worden over de toekomst van HVC en de wensen van de verschillende gemeenten daarbij. Het geniet onze voorkeur dat daarbij van alle aandeelhoudende gemeenten en waterschappen vertegenwoordigers aanwezig zijn (en dus niet alleen de vertegenwoordigers van de GR'en). Voorbereiding in het bestuur van de GR AIJZ ligt voor de hand. Indien wijzigingen gewenst zijn, moet daarover een expliciet besluit worden genomen in de AvA en waar nodig wijzigingen in de ballotageovereenkomst doorgevoerd worden.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 22 mei 2014 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Het college van B en W heeft op 4 juni 2014 een reactie gegeven op het rapport.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B en W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie gemeente Velsen
Dudokplein 1
1971 EN IJMUIDEN

HET COLLEGE
VAN
BURGEMEESTER
EN
WETHOUDERS
Gemeente Velsen
Dudokplein 1
1971 EN IJMUIDEN
T 0255 567 200
F 0255 567 760
www.velsen.nl
E info@velsen.nl
Correspondentieadres
Postbus 465
1970 AL IJmuiden

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Voor informatie	Bijlagen	Datum
brief van 22 mei 14	u14.005321	J. de Waal 0255 567382		4 juni 2014

Onderwerp Zienswijze college op bestuurlijk rapport Velsen, GR AIJZ en HVC

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Naar aanleiding van uw concept bestuurlijke rapport: "VELSEN, GR AIJZ en HVC", dat u ons 22 mei toezond, ontvangt u hierbij onze zienswijze op dat rapport.

Allereerst willen wij opmerken dat wij u zeer erkentelijk zijn voor het opstellen van het rapport. In het rapport heeft u de volgende zes aanbevelingen opgenomen:

1. Breng de huidige constructie van de HVC en de GR AIJZ (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft;
2. Breng in overleg met de andere aandeelhouders de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen;
3. Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan;

4. Stel een informatieprotocol op, dat is gericht op bewuste invloedmomenten van de stakeholders;
5. Evalueer de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie;
6. Bespreek het onderzoek in het bestuur van de GR AIJZ en de AvA van HVC.

Wij onderschrijven deze zes aanbevelingen en zullen deze nader uit laten werken. Gezien de complexiteit van de materie zijn wij van mening dat hierbij in ieder geval aandacht moet worden besteed aan de vraag of andere overheden bij deze uitwerking moeten worden betrokken.

Naast de genoemde aanbevelingen is er echter een aantal zaken waar een kanttekening bij geplaatst moet worden. Het gaat dan om de volgende aspecten:

- Op bladzijde 16 wordt onder het kopje begroting en jaarrekening o.a. ingegaan op de paragraaf verbonden partijen. In de rapportage wordt aangegeven dat verplichte onderdelen uit artikel 15 van de BBV bijna allemaal zijn opgenomen (zie blz. 21 en 22). Dit is een positief aspect. De genoemde verbeteringen die hier nog mogelijk zijn, zullen door ons worden meegenomen bij het opstellen van de volgende jaarrekening.
- In hoofdstuk 3 wordt onder het kopje hoofdconclusie op blz. 21 aangegeven dat aan de voorschriften wordt voldaan ten aanzien van de informatievoorziening. Vervolgens wordt geconstateerd dat deze informatievoorziening op verschillende punten tekort schiet. Wij herkennen deze opmerking niet. In 2007 is de raad bijvoorbeeld via een sessie en een memo door de portefeuillehouder geïnformeerd over de garantstelling. In combinatie met de opmerking van de rekenkamer dat feitelijk op de bestaande afspraken is voortgeborduurd, maakt dit dat wij van mening zijn dat er, in de context van 2007, adequaat is gehandeld.
- Op blz. 26 wordt opgemerkt dat het college zich ten aanzien van de informatievoorziening beperkt tot wat wettelijk gezien verplicht is of via algemene afspraken over verbonden partijen is geregeld. Het bevreemdt ons dat daar vervolgens de opmerking aan wordt gekoppeld: "En dat gebeurt ook nog niet altijd correct". Deze opmerking onderschrijven wij niet. Wij zijn van mening dat deze opmerking hier niet op zijn plaats is gezien de wijze waarop de raad, zoals ook op andere plekken in het rapport staat vermeld, volgens de eisen en afspraken wordt geïnformeerd.
- In uw rapportage ontbreekt een alinea over de voordelen voor Velsen van de gekozen financieringsconstructie. Bij de bouw/ oprichting van HVC is voor de constructie met garantstelling gekozen, omdat dit een rentevoordeel had bij verwerven van vreemd vermogen. Dat rentevoordeel wordt jaarlijks door HVC uitgekeerd aan Velsen in de vorm van een garantstellingprovisie (jaarlijks 1% van het garantiebedrag, voor Velsen momenteel zo'n €250.000,-- garantstellingprovisie). Wij menen dat dit aspect onderbelicht is.

Tekstueel hebben wij de volgende opmerkingen. Door de gebruikte woordkeuze is de betekenis van de bewuste passages naar onze mening namelijk onjuist.

- Op blz. 6, eerste alinea, laatste zin. Dit lijkt een omissie te zijn van de opsteller. Er is geen sprake van een dienstverleningsovereenkomst inzake afvalverwerking tussen Velsen en HVC.
- Op blz. 14, tweede alinea, bovenaan: de situatie met betrekking tot afvalverwerking is voor de IJmond-gemeenten onduidelijk en moet nader onderzocht worden. In het vervolg staat echter dat, indien het bij andere gemeenten niet goed is geregeld, het risico bestaat dat deze gemeenten *ook* op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen. Het gebruik van het woord '*ook*' wekt verwarring en suggereert dat nu reeds onrechtmatig wordt gehandeld.
- Op blz. 15 wordt opgemerkt dat besluiten die binnen de garantstelling vallen, zijn gedelegeerd aan het college. Delegeren is echter juridisch beschouwd niet de juiste woordkeuze. Er is namelijk geen sprake van het overdragen van een bevoegdheid, maar van een afspraak om de raad niet te consulteren op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeente als de te nemen besluiten binnen de garantstelling vallen.

Tenslotte willen wij niet onvermeld laten dat de berichtgeving in de media van de afgelopen periode de indruk gaf dat de bedrijfsvoering van HVC zich in de risicovolle fase bevindt, waardoor het waarschijnlijk lijkt dat er op de garantstelling door de aandeelhouders en beroep wordt gedaan.

De rode cijfers van HVC de afgelopen 3 jaar worden echter veroorzaakt door een andere boekhoudkundige afschrijving. Het is de verwachting dat HVC in 2014 positieve bedrijfsresultaten zal behalen. We hebben dan ook geen aanwijzing dat er een beroep wordt gedaan op onze garantstelling.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Velsen

De locosecretaris , De burgemeester,

K.M. Radstake F.M. Weerwind

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamercommissie is blij met de overwegend positieve reactie van het college. De tekstuele opmerkingen van het college zijn overgenomen en in de rapportage verwerkt. De opmerking over het ontbreken van een alinea over de voordelen van de financieringsconstructie wordt door de commissie bevestigd maar geeft geen aanleiding de rapportage te wijzigen. De commissie spreekt de verwachting uit dat raad, college en ambtelijke organisatie in gezamenlijkheid stappen zullen zetten om deze complexe materie te doorgronden en verbeteringen waar mogelijk door te voeren.

Bijlage 1 - Onderzoeksvragen IPR NORMAG

1. Op welke punten van besluitvorming en beleid kunnen aandeelhouders invloed uitoefenen, hoe bepalend is die invloed en op welke wijze is uitoefening van die invloed in de besluitvorming terug te zien?
2. Zijn mogelijkheden die aandeelhouders kunnen hebben in besluitvorming en beleidsvoering door statuten of reglementen beperkt?
3. Hoe en op welke momenten geven aandeelhouders invulling aan hun toezichthoudende rol in de HVC en hoe is dat in de besluitvorming terug te zien?
4. Hebben aandeelhouders zich op enigerlei wijze georganiseerd (structureel of incidenteel)?
5. In hoeverre wordt de HVC gestuurd en gecontroleerd door de aandeelhouders en waar blijkt dat uit? Welke beslissingen worden aan de aandeelhouders voorgelegd? Hoe komen de aandeelhouders tot een besluit (is daarbij zichtbaar of aandeelhouders tijdig en voldoende informatie hebben om verantwoord tot besluitvorming over te gaan)?
6. Is zichtbaar of aandeelhouders voldoende kwaliteit en kennis hebben om tot verantwoorde besluitvorming over te gaan?
7. Wat is de beleidsvrijheid van HVC? Zijn er activiteiten waar aandeelhouders geen zeggenschap/invloed over hebben?
8. Is bij de besluitvorming door aandeelhouders duidelijk wat bij de verplichte gemeentelijke taken hoort en wat niet? In hoeverre nemen de aandeelhouders besluiten ten aanzien van activiteiten op het gebied van afval, van energie en over de commerciële activiteiten?
9. Zijn bij investeringsbeslissingen vooraf de risico's onderzocht en ter kennis van aandeelhouders gebracht? Wie heeft de risico's beoordeeld? Hoe is de beoordeling geweest van de risico's?
10. Op welke wijze zijn de aandeelhouders geïnformeerd over door de HVC genomen of te nemen beheersmaatregelen om (potentiële) risico's te minimaliseren? Op welke manier zijn deze risico's door de aandeelhouders in het besluitvormingsproces betrokken?
11. Zijn in 2011-2013 (nieuwe) risico's ontstaan en hoe is daarop door de HVC geanticipeerd en met aandeelhouders gecommuniceerd?
12. In hoeverre zijn de aandeelhouders betrokken bij de bedrijfsvoering van het HVC? Hoe worden ze geïnformeerd over bedrijfsvoeringaangelegenheden? Zijn hierover controleerbare afspraken gemaakt? Hoe vindt besluitvorming over bedrijfsvoering plaats?
13. Is door de HVC aan aandeelhouders inzicht verschaft in de doelmatig- en doeltreffendheid van de door de HVC uitgevoerde activiteiten?
14. Hoe verloopt de informatievoorziening tussen de HVC en de aandeelhouders bij besluitvorming over investeringen en visievorming? Hebben aandeelhouders op de juiste momenten beschikking gehad over volledige en juiste informatie om invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheid?