

ONDERZOEKSRAPPORT

Beverwijk en HVC

Afstand nemen van afval

Colofon

Rekenkamer Zaanstad

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)
drs. Caroline van Zon

In samenwerking met:

Rekenkamercommissie Beverwijk

Rekenkamercommissie Heemskerk

Rekenkamercommissie Velsen

Mei 2014

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Zaanstad en de Rekenkamercommissies van de gemeenten Beverwijk, Velsen en Heemskerk over het onderzoek naar de deelneming van in HVC. Het onderzoek wordt gerapporteerd in drie delen: het bestuurlijk rapport (deel 1), het gemeenschappelijke onderzoeksrapport IPR NORMAG (deel 2) en het lokale onderzoeksrapport van de Rekenkamer(commissies) met bijlagen (deel 3). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. De onderzoeksrapporten bevatten in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2	Gemeenschappelijk versus lokaal onderzoek	7
1.3	Onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak en opbouw van het onderzoek	9
1.5	Beoordelingskader	9
1.6	Afbakening onderzoek: wat niet?	10
2	Ontstaansgeschiedenis	11
2.1	Periode (<1989) - Voorgeschiedenis	11
2.2	Periode (1989-1995) - Afvalverwijdering IJmond-Zaanstad (AIJZ)	11
2.3	Periode (1995-2007) - GR Afvalschap IJmond-Zaanstreek (GR AIJZ 1995)	14
2.4	Periode (2007-heden) - Gewijzigde GR Afvalschap IJmond-Zaanstreek (GR AIJZ 2007)	18
3	Sturing van en controle op de verbonden partij	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Publiek belang: de Wat- en de Hoe-vraag	21
3.3	Begrip verbonden partij	22
3.4	Publiek of privaat	23
3.5	Noodzakelijke keuzes en afwegingen	25
3.6	Huidige situatie en onderliggende keuzes	27
3.7	Activiteiten GR AIJZ 2007	29
3.8	Rechten en plichten aandeelhouderschap	34
4	Bestuurlijk-juridische beoordeling van de constructie	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Gehanteerd normenkader	37
4.3	Rechtmatigheid en juridische houdbaarheid	38
4.4	Verantwoord openbaar bestuur	43

4.5	Adequaat juridisch en financieel risico management	46
4.6	Conclusies	47
5	Algemeen kader voor sturing en controle	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Algemeen kader: principes van good governance	51
5.3	Verantwoordelijkheden raad en college	52
5.4	Normen met betrekking tot aansturing van verbonden partijen (procesafspraken)	54
5.5	Normen met betrekking tot betrokkenheid raad bij besluitvorming omtrent HVC	54
5.6	Normen met betrekking tot Informatievoorziening aan de gemeenteraad	55
6	Sturing en controle binnen raad en college Zaanstad	61
6.1	Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Zaanstad	61
6.2	Betrokkenheid raad bij besluitvorming Zaanstad	63
6.3	Informatievoorziening aan de raad Zaanstad	64
6.4	Conclusie Zaanstad	69
7	Sturing en controle binnen raad en college Beverwijk	75
7.1	Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Beverwijk	75
7.2	Betrokkenheid raad bij besluitvorming Beverwijk	76
7.3	Informatievoorziening aan de raad Beverwijk	77
7.4	Conclusie Beverwijk	81
8	Sturing en controle binnen raad en college Heemskerk	87
8.1	Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Heemskerk	87
8.2	Betrokkenheid raad bij besluitvorming Heemskerk	88
8.3	Informatievoorziening aan raad Heemskerk	89
8.4	Conclusie Heemskerk	92
9	Sturing en controle binnen raad en college Velsen	97
9.1	Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Velsen	97

9.2	Betrokken raad bij besluitvorming Velsen	98
9.3	Informatievoorziening aan de raad Velsen	99
9.4	Conclusie Velsen	102
	Lijst met geraadpleegde personen	109
	Lijst met geraadpleegde documenten	111
	Bijlage 1. Reinunie	119
	Bijlage 2. BALLOTAGE-OVEREENKOMST van aandeelhouders A van de N.V. HUISVUILCENTRALE NOORD-HOLLAND	121
	Bijlage 3. Gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek	127
	Bijlage 4. Cross border lease	139
	Bijlage 5. Nadere toelichting op toezicht gemeenten op verbonden partijen en garantstellingen	141
	Bijlage 6. Overzicht	147

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In juni 2013 hebben 17 rekenkamer(commissie)s besloten om gezamenlijk onderzoek te doen naar de Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC). De aanleiding voor dit onderzoek was verschillende berichtgeving in de pers over de financiële risico's die gemeenten liepen als aandeelhouder van HVC.

Dit gezamenlijke onderzoek is uitbesteed aan het onderzoeksbureau IPR NORMAG dat in de periode september 2013 tot en met maart 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 Beverwijk besloten om het gezamenlijke onderzoek aan te vullen met een lokaal onderzoek naar de werking van het Afvalschap en de sturing en controle binnen de afzonderlijke gemeenten. Dit lokale onderzoek is in samenwerking met de rekenkamer Zaanstad en de rekenkamercommissies Beverwijk, Heemskerk en Velsen uitgevoerd.

Hoe beide onderzoeken zich tot elkaar verhouden, maar ook op welke punten zij van elkaar verschillen, wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

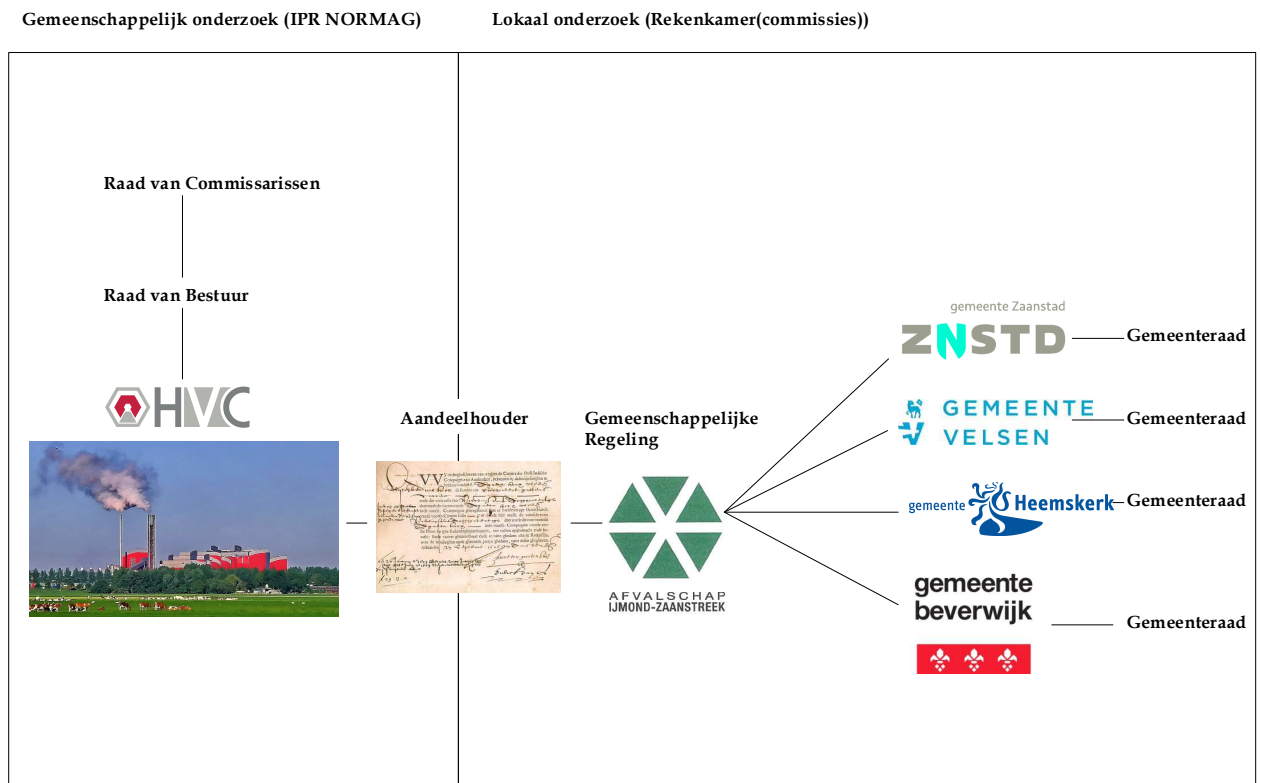
1.2 Gemeenschappelijk versus lokaal onderzoek

Het gemeenschappelijk onderzoek van de rekenkamer(commissie)s is toegespitst op de interactie tussen de HVC (en haar (bestuurs)organen) en de gemeenten als aandeelhouder. Het gemeenschappelijke onderzoek is daarmee gericht op het venootschappelijk (privaatrechtelijk) deel van het besturingsmodel, zoals weergegeven in figuur 1 waarmee de gemeente (rechtsgeldig) naar *buiten* wordt vertegenwoordigd door haar aandeelhouderschap.

Het lokale onderzoek richt zich daarentegen op de afstemmings-, informatie-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen *binnen* de gemeentelijke (publiekrechtelijke) organisatie. Bij het vervullen van deze (vertegenwoordigende) aandeelhoudersrol (meestal door het college) dient rekenschap en invulling te worden gegeven aan de kaderstellende en controlerende (toetsende) rol van de gemeenteraad. Het lokaal onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop in de betreffende gemeenten invulling wordt gegeven aan informatievoorziening en besluitvorming. Aangezien de gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Zaanstad hun aandelen hebben ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek (GR AIJZ 2007) richt het lokale onderzoek zich ook op de wijze

waarop de vertegenwoordigende aandeelhoudersrol door het gezamenlijk orgaan (GR AIJZ 2007) is ingericht en wordt bestuurd.

Figuur 1 - Verschil in type onderzoek (gemeenschappelijk onderzoek versus lokaal onderzoek)



1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de in de GR AIJZ 2007 deelnemende gemeenten invulling geven aan de sturing van en verantwoording over de verbonden partij HVC. Daarnaast heeft het onderzoek tot doel 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. De rekenkamer van Zaanstad en de Rekenkamercommissies van Beverwijk, Heemskerk en Velsen beogen hiermee bij te dragen aan een verdere verbetering van de wijze waarop gemeenten met verbonden partijen omgaan en deze gebruikt om haar beleidsdoelen op doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren.

Onderzoeksvragen:

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 worden de colleges en gemeenteraden van Zaanstad en de IJmondgemeenten 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?

1.4 Onderzoeksaanpak en opbouw van het onderzoek

Ons (lokaal) onderzoek is in verschillende fasen uitgevoerd in de periode oktober 2013 tot en met februari 2014.

Allereerst zijn tijdens het onderzoek meerdere gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Aanvullend heeft er een gesprek met de oud-secretaris van AIJZ tevens oud-lid van de RvC van HVC plaatsgevonden.

Ten tweede hebben we diverse relevante documenten bestudeerd betreffende het gemeentelijke deelnemingen- en afvalbeleid en hebben we ons verdiept in relevante wet- en regelgeving. Daarnaast zijn de begrotingen, jaarrekeningen, bestuursrapportages en kadernota's van gemeenten en de GR AIJZ meegenomen in de analyse.

Een volledig overzicht van geraadpleegde personen en documenten is opgenomen in de lijsten met geraadpleegde personen en documenten die bij dit rapport zijn gevoegd.

In ons onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Om de vragen 1, 2 en 4 te kunnen beantwoorden hebben we vooral exploratief en beschrijvend onderzoek uitgevoerd. De nadruk lag daarbij op het verzamelen en analyseren van relevante gegevens om de belangrijkste bevindingen op een zo helder mogelijke wijze inzichtelijk te maken in hoofdstuk 2 en 3.

Het tweede deel van het onderzoek (vanaf hoofdstuk 4) heeft echter een sterk toetsend karakter. Zo wordt in hoofdstuk 4 door middel van een bestuurlijke-juridische toetsing van de gekozen constructie antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3. En, gaan wij in de hoofdstukken 5 tot en met 9 na in hoeverre de sturing, controle en informatievoorziening aan de gestelde eisen voldoet (onderzoeksvraag 5).

Tot slot heeft de rekenkamer gedurende het onderzoek bestuurlijk-juridische ondersteuning gehad van het adviesbureau KokxDeVoogd.

1.5 Beoordelingskader

Een beoordelingskader met betrekking tot verbonden partijen is niet in één document terug te vinden. Daarom hebben wij bij de samenstelling van ons beoordelingskader van verschillende bronnen gebruik gemaakt:

- toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder:
 - Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
 - Boek 2 titel 9 BW

- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Aanbestedingswet
- Mededingingswet
- Europese verdragen
- raadsbesluiten
- collegestandpunten
- zelf opgestelde normen, veelal gebaseerd op visies of uitgangspunten van (overheids)instanties.

In het onderzoek zijn de normen voor de onderzoeksvragen 3 en 5 uitgewerkt. De uitgewerkte normenkaders zijn terug te vinden in het begin van het hoofdstuk 4 (paragraaf 4.2) en in verschillende delen van hoofdstuk 5 (paragrafen 5.4 tot en met 5.6).

1.6 Afbakening onderzoek: wat niet?

Dit onderzoeksrapport richt zich uitsluitend op het in figuur 1 getoonde lokale deel. Dit betreft het inzichtelijk maken van de wijze waarop de in de GR AIJZ 2007 deelnemende gemeenten invulling geven aan de sturing van en verantwoording over de verbonden partij HVC. De relatie tussen de GR AIJZ 2007 als aandeelhouder en HVC maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Hiervoor wordt verwezen naar het onderzoek van IPR NORMAG.

Het onderzoek is primair gericht op de eigendoms- of aandeelhoudersrelatie van de gemeenten met HVC. Hoewel sommige aspecten van (dienstverlenings)overeenkomsten (DVO) wel in het kader van ons onderzoek zijn beoordeeld, valt de opdrachtgeverrelatie (dienstverlening van HVC aan de gemeenten op het gebied van afvalinzameling, -transport en -verwerking) verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Dat geldt ook voor de totstandkoming van de door HVC in rekening gebrachte tarieven.

De gemeenten Beverwijk, Velsen en Heemskerk hebben in 1997 met de gemeenschappelijke regeling Reinunie verder een gezamenlijk afvalinzamelingsbedrijf opgericht. Sinds 2007 is deze afvalinzameling overgenomen door HVC. Omdat bij deze GR sprake is van een opdrachtgeverrelatie hebben wij de Reinunie buiten het onderzoek gelaten. In bijlage 1 is ter informatie wel een beschrijving opgenomen van de ontstaansgeschiedenis en de huidige inrichting van de Reinunie.

2 Ontstaansgeschiedenis

De gemeente Zaanstad en de IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen werken al geruime tijd samen op het gebied van afvalverwerking. Om te kunnen begrijpen waarom de huidige participatie van de voornoemde gemeenten in de huisvuilcentrale Alkmaar (HVC) is vormgegeven, is het van belang om eerst de (historische) context te schetsen. Aan de hand van een viertal tijdsvakken (voor 1989, 1989-1995, 1995-2007 en 2007 tot heden) wordt in de hiernavolgende paragrafen kort het ontstaan van de GR AIJZ uiteengezet.

2.1 Periode (<1989) - Voorgeschiedenis¹

In de jaren '70 stortten de IJmondgemeenten hun (huis)afval op een gezamenlijke stortplaats in Beverwijk die beheerd werd door het Centraal Afvalverwerkingsbedrijf IJmond (CAIJ). Op enig moment werd de capaciteit van deze stortplaats te klein voor het aanbod en werd onder druk van de Provincie Noord-Holland gekozen voor de bouw van een verbrandingsinstallatie. In eerste instantie waren de IJmondgemeenten voornemens een eigen installatie te bouwen, maar door ondercapaciteit bij de Afvalverbrandingsinstallatie (AVI) in Zaanstad (1976) werden de gemeenten Velsen, Heemskerk en Beverwijk door de Provincie overtuigd om zich bij de AVI van Zaanstad 'aan te sluiten'.² Op 1 november 1978 heeft de aansluiting contractueel vorm gekregen in de overeenkomst *Gemeenschappelijke regeling inzake het afvoeren en verbranden van afvalstoffen* tussen de gemeente Zaanstad en drie IJmondgemeenten. Deze overeenkomst is te kwalificeren als een lichte gemeenschappelijke regeling, oftewel een regeling zonder meer.³ In paragraaf 3.4 wordt deze regeling samen met de andere vormen van een gemeenschappelijke regeling toegelicht.

2.2 Periode (1989-1995) - Afvalverwijdering IJmond-Zaanstad (AIJZ)

In de loop der jaren ontstond bij de gemeenten, die uitsluitend het afval aanleverden, de wens om meer betrokkenheid te krijgen bij het besturen van het afvalverwerkingsbedrijf. Tegelijkertijd zagen de gemeenten waar het afval werd verwerkt, de exploitatiekosten toenemen. Als antwoord op beide tendensen is in 1989 de *Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering IJmond-Zaanstad (AIJZ)* tot stand gekomen.⁴ Het doel van dit openbare lichaam was 'het behartigen van gezamenlijke belangen ten behoeve van een krachtige en evenwichtige ontwikkeling van het

¹ Deze alinea richt zich alleen op de historie van de IJmondgemeenten, die aangesloten zijn bij de AIJZ. De gemeenten Castricum en Uitgeest stortten echter ook hun afval op de stortplaats in Beverwijk, maar zij sloten zich in 1978 aan bij de gemeenschappelijke regeling VVI Alkmaar e.o. (Vis (1996), *Van vulliscuyl tot huisvuilcentrale*, p. 118).

² Brief J.L.A.H. Haverman, CAIJ lening, 14 januari 1993.

³ Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regeling Afvalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad*, 7 december 1988, p. 7; Gemeente Zaanstad, *Toelichting op de gemeenschappelijke regeling afvalverwijdering IJmondgemeenten-Zaanstad*, 29 november 1989, p. 23; Gemeente Zaanstad, *Brief goedkeuring gemeenschappelijke regeling A.IJ.Z (700)*, 20 juni 1989.

⁴ Gemeente Zaanstad, *Toelichting op de gemeenschappelijke regeling afvalverwijdering IJmondgemeenten-Zaanstad*, p. 23.

samenwerkingsgebied en van belangen die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan op het gebied van afvalverwerking c.q. afvalverwijdering'. De taken en bevoegdheden richtten zich vooral op het verbranden van afval, waartoe AIJZ de AVI Zaanstad overnam.⁵

In dezelfde periode, rond 1990, speelden echter nog twee relevante ontwikkelingen:

- De provincie stelde in 1989 het tweede Provinciaal Afval Plan (PAP 2) vast, waarin hergebruik een zeer prominente plek kreeg: afval diende zoveel mogelijk gescheiden te worden en het resterende afval diende zoveel mogelijk verbrand te worden (met terugwinning van energie). Voor het verbranden van afval zouden twee grote installaties opgezet moeten worden: één in Amsterdam en één in Noord-Holland-Noord.⁶ De beheerders van de VVI Alkmaar en AVI Zaanstad werden door de provincie aangewezen om het initiatief te nemen tot het opzetten van de nieuwe verbrandingsinstallatie in Noord-Holland-Noord.⁷
- In het gehele land werden te hoge concentraties dioxine in de buitenlucht gemeten. Deze concentraties dioxine, uitgestoten door 'verouderde verbrandingsinstallaties' leidden in april 1990 tot de sluiting van de AVI Zaanstad. Tijdelijk werd een beroep gedaan op andere AVI's (waaronder Amsterdam) en de stortplaats te Nauerna.⁸

Oprichting HVC

De ontwikkelingen leidden ertoe dat op 10 april 1991 onder begeleiding van de provincie de NV Huisvuilcentrale Noord-Holland (HVC) werd opgericht.

De oprichters die allen participeerden in het aandelenkapitaal waren⁹:

1. de VVI Alkmaar - waarin 16 gemeenten waren verenigd (42,5%);
2. de gemeente Zaanstad mede namens de IJmondgemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen (42,5%);
3. de provincie Noord-Holland namens het Provinciaal Elektriciteitsbedrijf Noord-Holland (PEN) (15%).

Bij het verdelen van de aandelen is door HVC en haar oprichters vastgesteld dat voor deelname in het aandelenkapitaal van HVC de voorkeur bestond voor gemeentelijke samenwerkingsorganen in plaats van deelname door afzonderlijke gemeenten. Daarnaast is bij de oprichting bewust gekozen voor een zogeheten Overheids-NV waar uitsluitend overheden (waaronder gemeenten, provincies en waterschappen) aandelen houden in de vennootschap. Bij de oprichting is tevens besloten om door de aandeelhouders een gering bedrag, in de ordergrootte van € 100.000,- te laten storten als aandelenkapitaal. Met vreemd vermogen (geleend geld) is daarna HVC gefinancierd. De verstrekkers van het vreemde vermogen eisten echter wel dat de

⁵AIJZ, *Raadsvoordracht gemeenschappelijk regeling Afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad*, december 1988, p. 2, 7-8+ Bijlage 1, p. 2.

⁶Vis (1996), *Van vulliscuyl tot huisvuilcentrale*, p. 121.

⁷AIJZ, *brief met kenmerk 95.023 met overeenkomst als bijlage*, 23 juni 1995.

⁸AIJZ, *De organisatie van het A.I.I.Z. na sluiting van de afvalverbrandingsinstallatie op 20 april 1990*, p. 1, 5-6.

⁹Gemeente Zaanstad, *Raadsvergadering 19 januari 1995, agendapunt 6.1., Gemeenschappelijke regeling afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstreek*, p.2.

aandeelhouders een garantie voor de aflossing van de leningen afgaven. Deze garantie is door de aandeelhouders afgegeven en opgenomen in een overeenkomst (ballotage-overeenkomst) waarin elke aandeelhouder de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de financiering van HVC accepteert. De ballotage-overeenkomst (*Ballotage-overeenkomst van de Aandeelhouders A van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland*) werkt als een aandeelhoudersovereenkomst waarbij de aandeelhouders onderling afspreken hoe zij zich als aandeelhouder zullen gedragen. Hieronder volgen artikelsgewijs de belangrijkste bepalingen uit de huidige ballotage-overeenkomst¹⁰ (zie ook bijlage 2 voor de meest actuele overeenkomst):

- artikel 2. Vervreemding of uitgifte van aandelen kan uitsluitend geschieden als de verkrijger van deze (nieuwe) aandelen zich verbindt aan de ballotage-overeenkomst.
- artikel 5. Bij het vervreemden of uitgeven van aandelen is de prijs van dit aandeel gelijk aan de nominale waarde. Dit betekent dat bij verkoop of uittreding geen vergoeding wordt verkregen voor de intrinsieke waarde (in het verleden opgebouwde waarde) van de aandelen.
- artikel 6. Er mag pas winst worden uitgekeerd als de voor investeringen gereserveerde bedragen van HVC in de komende vijf jaar niet hoeven te worden aangesproken.
- artikel 7. Een eventueel verlies van HVC komt ten laste van de aandeelhouders. De aandeelhouders zijn in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) bevoegd om ieders aandeel in het verlies vast te stellen. Dezelfde AvA kan ook besluiten om een verlies ten laste van de algemene reserves van HVC te brengen.
- artikel 9 en 11. Iedere aandeelhouder staat hoofdelijk garant voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan. De garantie betreft een zogeheten derdenbeding wat inhoudt dat in een overeenkomst tussen partij A (aandeelhouder) en B (HVC) rechten worden toegekend aan partij C (externe financier) die zelf geen ondertekende partij is van de overeenkomst.
- artikel 12 en 13. Aandeelhouders zijn verplicht 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.

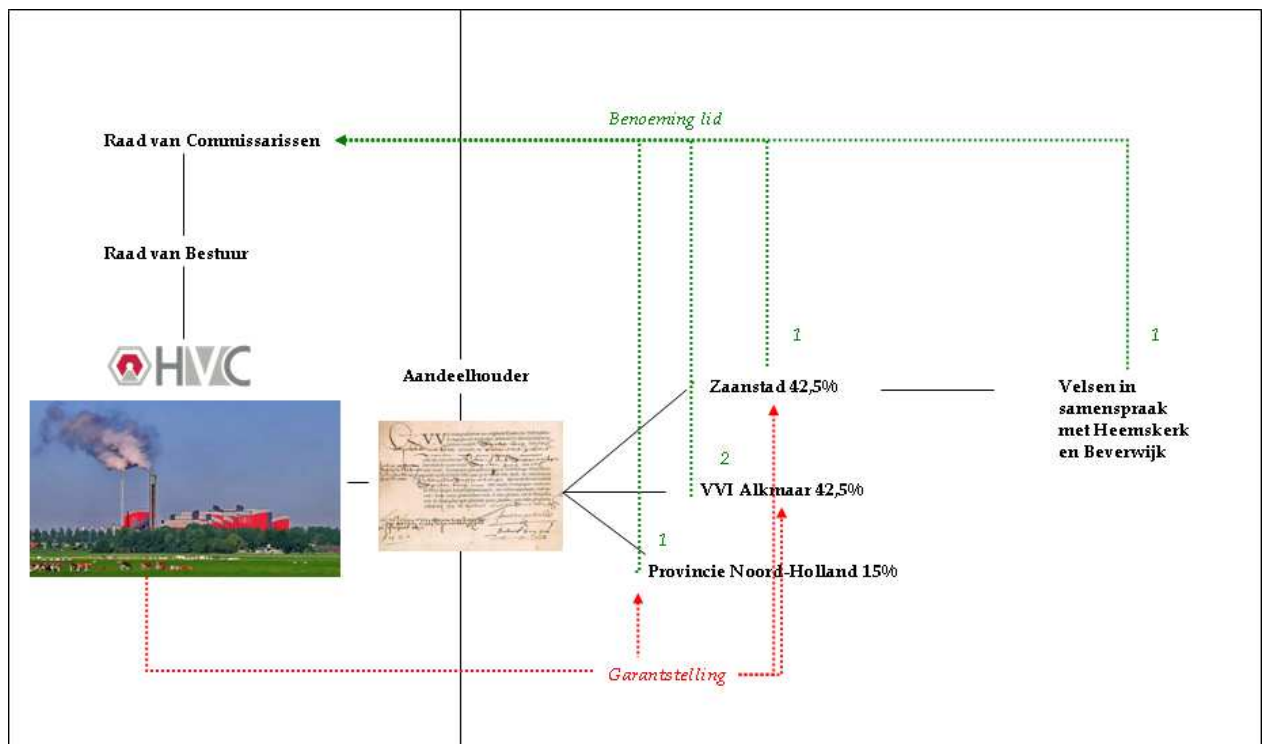
Bij de oprichting van HVC werd statutair ook vastgelegd dat de aandeelhouders/oprichters het recht kregen om de leden van de Raad van Commissarissen (RvC) te benoemen:

¹⁰ De oorspronkelijke ballotage-overeenkomst dateert van 13 december 1990. Daarna zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd door middel van zogenaamde wijzigingsbladen. De eerste overeenkomst inclusief wijzigingsbladen is vervangen door de ballotage-overeenkomst van september 1999. Een wijziging van de statuten van de vennootschap en de toetreding van nieuwe aandeelhouders is aanleiding geweest voor een nieuwe wijziging in oktober 2002. Deze laatste versie is ook momenteel van kracht. Overheden die naderhand als aandeelhouder zijn toegetreden, hebben een zogeheten 'toetredingsverklaring' getekend waarin zij zich conformeren aan de ballotage-overeenkomst van oktober 2002.

- 2 commissarissen voor de AIJZ-gemeenten (1 commissaris door de gemeente Zaanstad; 1 commissaris door de gemeente Velsen in samenspraak met de gemeenten Beverwijk en Heemskerk);
- 2 commissarissen door de vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI Alkmaar);
- 1 commissaris door de Provincie Noord-Holland.

In 1995 zijn de installaties van HVC operationeel geworden en zijn de eerste tonnages afval verbrand.¹¹ Vanaf dat moment was ook het volgende besturingsmodel van toepassing:

Figuur 2 - Besturingsmodel ten tijde van oprichting van HVC



2.3 Periode (1995-2007) - GR Afvalschap IJmond-Zaanstreek (GR AIJZ 1995)

Voortzetting GR, maar in aangepaste vorm (1995-2000)

Door het sluiten van de AVI Zaanstad en de oprichting van de HVC hield de AIJZ op te bestaan als een afvalverwerkingsbedrijf waardoor het personeelsbestand van de AIJZ was teruggebracht tot één directeur en managementassistente. Er ontstond de noodzaak om de samenwerkingsvorm AIJZ te evalueren c.q. te heroverwegen.¹² Er werd besloten de gemeenschappelijke regeling in aangepaste vorm voort te zetten op basis van de volgende motieven:

¹¹ Vis (1996), *Van vulliscuyl tot huisvuilcentrale*, p. 129.

¹² AIJZ, *Personele organisatie AIJZ*, 14 januari 1993; AIJZ, *Toekomstperspectief AIJZ*, 14 januari 1994; *Gemeente Zaanstad, Toekomstperspectief AIJZ*, 3 maart 1994.

- Er was al enige jaren sprake van goede samenwerking tussen de gemeenten op het gebied van afvalverwerking.
- Met het gemeenschappelijk beheren van 42,5% van het aandelenkapitaal van HVC zijn grote belangen gemoeid.
- Vanuit juridische en praktische overwegingen is het goed vastleggen van de eigendomssituatie van het afval dat binnen de regio wordt ingezameld en vervolgens wordt overgedragen gewenst, ook in verband met btw-verplichtingen.
- Er bestaat een voorkeur voor het gezamenlijk optreden en elkaar vertegenwoordigen in afvalorganen, zoals HVC.
- Men wilde gebruik maken van elkaars kennis en diensten en daartoe gegevens uit te wisselen en activiteiten te combineren.¹³

Op 1 maart 1995 is zodoende de *Gemeenschappelijke Regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek* (GR AIJZ 1995) tot stand gekomen. GR AIJZ 1995 had tot doel: 'het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de deelnemers met betrekking tot het doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord verwijderen van afvalstoffen en het ontwikkelen van beleid en uitvoering op het terrein van preventie en hergebruik'. Als belangrijkste taken van de GR AIJZ 1995 werden aangemerkt:

- invulling geven aan het aandeelhouderschap in HVC,
- overdragen van ingezameld afval aan HVC,
- behartigen van de gezamenlijke belangen en het bevorderen van kennisuitwisseling.¹⁴

Onderdeel van de aanpassingen was ook het onderbrengen van de gezamenlijke (van de vier gemeenten) aandelen, die door Zaanstad werden beheerd, bij de GR AIJZ 1995. Een aantal (overwegend Amerikaanse) vermogensverschaffers ging hier echter niet mee akkoord. Zij waren niet bekend met het openbare lichaam naar Nederlands recht in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling en vonden dat de garantstellingen die voortvloeiden uit de ballotageovereenkomst in onvoldoende mate waren verankerd in deze rechtspersoon. Bovendien vonden zij de kleinere IJmondgemeenten ten opzichte van Zaanstad minder solvabel. Dit was de reden dat de gemeente Zaanstad hoofdelijk aansprakelijk bleef en de aandelen in formele zin bleef beheren, ook namens de IJmondgemeenten. Er werd echter wel een overeenkomst tussen Zaanstad en de GR AIJZ 1995 gesloten, waarin de rechten en plichten van het aandeelhouderschap werden overgedragen aan de GR AIJZ 1995. Vanaf dat moment werd het stemrecht in de AvA van HVC, dat rustte op de aandelen ook ondergebracht in de GR AIJZ 1995. De verdeelsleutel voor het aandelenbezit in de GR AIJZ 1995 werd 50% voor de gemeente Zaanstad, 25% gemeente Velsen, 12,5% gemeente Heemskerk en 12,5% gemeente Beverwijk.¹⁵

¹³ Gemeente Zaanstad, *Raadsvergadering 19 januari 1995, agendapunt 6.1., Gemeenschappelijke regeling afvalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstreek*, p.1-3.

¹⁴ AIJZ, *De gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, oktober 1997; AIJZ, GR AIJZ 1995, p. 1-4.

¹⁵ Gemeente Zaanstad, *Raadsvergadering 19 januari 1995, agendapunt 6.1., Gemeenschappelijke regeling afvalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstreek*, p. 3; AIJZ, *Toekomstperspectief AIJZ*, 14 januari 1994; AIJZ, *Notitie overdracht van de aandelen HVC van Zaanstad naar AIJZ*.

De GR AIJZ 1995 kan worden gezien als een overgangsregeling. Omdat op dat moment de afvalsamenwerkingsverbanden volop in beweging waren, ontstond er de ruimte om na vijf jaar de gewenste samenwerkingsvorm te kiezen.¹⁶ In de GR AIJZ 1995 werd tevens als bepaling opgenomen dat de deelnemers gedurende de eerste vijf jaar niet uit mochten treden.¹⁷ Tevens werd overeengekomen dat bij terugtreding van de toenmalige directeur, als gevolg van het bereiken van de VUT-gerechtigde leeftijd, de GR AIJZ 1995 geëvalueerd zou worden en op basis daarvan beslissingen over de toekomst van de GR AIJZ 1995 zouden worden genomen.¹⁸

Evaluatie na vijf jaar (rond 2000)

Rond het millennium bereikte de directeur van de GR AIJZ 1995 de VUT-gerechtigde leeftijd en vond de afgesproken evaluatie plaats. Daarbij werd positief geoordeeld over de bijdrage van de GR AIJZ 1995 aan de gestelde doelen zoals deze bij aanvang van de GR AIJZ 1995 waren geformuleerd. Met het gebundelde aandelenpakket en het recht om twee commissarissen te benoemen, hadden de AIJZ-gemeenten een relatief sterke positie binnen HVC. Door het gezamenlijk aanbieden van afval waren de deelnemers in de GR AIJZ 1995 bovendien in staat om de krachten te bundelen en lage verwerkingstarieven met HVC te onderhandelen. Tevens speelde de GR AIJZ 1995 een rol als kenniscentrum en beleidscentrum. Vooral voor de IJmondgemeenten bood dit toegevoegde waarde, omdat zij zelf weinig capaciteit en kennis in huis hadden om de beleidsontwikkelingen op het gebied van afval op de voet te volgen.¹⁹

Er werd besloten om de GR AIJZ 1995 te continueren, maar wel in afgeslankte vorm. De fulltime directeur en managementassistente werden vervangen door een parttime secretaris. Door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (o.a. liberalisering van de afvalmarkt en afvalscheiding) wilde de gemeenten daarnaast een verdere schaalvergroting op het gebied van afvalinzameling bewerkstelligen. Met de oprichting van de gemeenschappelijke regeling Reinunie (1997) was hiervan al sprake tussen de IJmondgemeenten, waarbij ook gezamenlijke beleidsadvisering plaatsvond (zie bijlage 1). De GR AIJZ 1995 wilde de samenwerking tussen de Reinunie en de Dienst Stadsuitvoering (DSU) van de gemeente Zaanstad intensiveren. Dit is echter niet van de grond gekomen.²⁰

¹⁶ Gemeente Zaanstad, *Raadsvergadering 19 januari 1995, agendapunt 6.1., Gemeenschappelijke regeling afvalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstreek*, p. 2.

¹⁷ AIJZ, *GR AIJZ 1995*, artikel 46.4 p.20.

¹⁸ AIJZ, *Brief Evaluatie AIJZ (2000.35) met notitie Evaluatie en vooruitblik als bijlage*, 25 juli 2000, p 1; AIJZ, *Brief Voortzetting AIJZ in 2000*, 11 mei 2000.

¹⁹ AIJZ, *Brief Voorzetting AIJZ in 2000*, 11 mei 2000.

²⁰ AIJZ, *De organisatie van afvalverwijdering. De toekomstige positie van AIJZ*, 11 juni 1999, p. 5-7; AIJZ, *Brief Evaluatie AIJZ (2000.35) met notitie Evaluatie en vooruitblik als bijlage*, 25 juli 2000, p. 2; AIJZ, *Toekomstige positie van het afvalschap IJmond-Zaanstreek*, 20 februari 2003, p. 2.

Twijfels bij de gemeente Beverwijk voor continueren GR AIJZ 1995

Ondanks de positieve evaluatie van de GR AIJZ 1995 zelf, had de gemeenteraad van Beverwijk al geruime tijd het voornemen om bij vertrek van de directeur de deelname aan de GR AIJZ 1995 te beëindigen. Op 22 juni 2000 sprak zij het voornemen tot uittreding daadwerkelijk uit. De reden was dat de GR AIJZ 1995 eigenlijk was opgericht om het gezamenlijke aandelenpakket te beheren in lijn met de beleidsvoorkeuren van HVC. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, gingen de vreemd vermogensverschaffers van HVC hiermee niet akkoord en bleven de aandelen in 1995 formeel in beheer van de gemeente Zaanstad. De overheden (veelal gemeenten) die later als aandeelhouder tot HVC toetraden, konden echter wel de aandelen in eigen bezit houden. Bovendien was de toenmalige raad van Beverwijk de mening toegedaan dat de GR AIJZ 1995 een overbodige bestuurslaag vormde: kennisuitwisseling en beleidsadvisering vond ook al in Reinunie-verband plaats. Daarbij was met betrekking tot afvalinzameling schaalvergroting met omliggende regio's noodzakelijk.²¹

In 2001 heeft KPMG in opdracht van de gemeente Beverwijk een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke consequenties van een uittreding door Beverwijk uit de GR AIJZ 1995. Uit het onderzoek bleek dat het toen verstandiger was om de aandelen van HVC aan te blijven houden en niet uit te treden uit de GR AIJZ 1995. Reden hiervoor was onder meer dat de verwerkingstarieven van HVC voor aandeelhouders in relatie tot markttarieven laag waren. Bovendien werden oude leningen (voor oprichting van HVC) van oude installaties, die waren overgenomen door HVC, geleidelijk afbetaald door HVC door verdiscontering in de tarieven van HVC aan de GR AIJZ 1995. Bij uittreding zou Beverwijk haar deel van de leningen in een keer moeten 'aflossen'. Daarnaast bestonden er complicaties bij de verkoop van haar aandelenpakket HVC. Het was niet mogelijk om de aandelen van Zaanstad in kleine kring over te doen aan de andere participanten van de GR AIJZ 1995. HVC-aandelen dienen conform de ballotage-overeenkomst aan alle aandeelhouders van HVC ter verkoop te worden aangeboden. Een andere reden om te blijven participeren in de GR AIJZ 1995 was de BTW-vrijstelling. Als Beverwijk uit de GR AIJZ 1995 zou treden, zou zij ook deze vrijstelling kwijtraken. Daarnaast was Beverwijk, bij uittreding alsnog gehouden haar deel van de bestuurskosten van de GR AIJZ 1995, te blijven betalen. Op basis van deze argumenten heeft de gemeente Beverwijk besloten om te blijven deelnemen in de GR AIJZ 1995 en HVC.²²

Verdere afslanking

In de periode 2000-2007 zijn de taken van de GR AIJZ 1995 verder afgeslankt. Zo wordt in 2001 een statutenwijziging bij HVC doorgevoerd wat ook een wijziging in samenstelling van de RvC impliceerde. Niet alleen werd het aantal commissarissen van de deelnemende gemeenten teruggebracht, ook werd het mogelijk voor de RvC om een beperkt aantal commissarissen zelf te benoemen door coöptatie. Voor de GR AIJZ 1995 betekende dit dat de twee commissarissen van Zaanstad en IJmondgemeenten werden

²¹ VVD Beverwijk, *Schriftelijke vragen overeenkomstig artikel 42 van het "reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad*, 7 mei 2000; Gemeente Beverwijk, *Raadsbesluit 2000/2870, Voornemen tot uittreding*, 22 juni 2000; AIJZ, *Notitie n.a.v. voornemen van de gemeente Beverwijk tot uittreden uit AIJZ*, juli 2000.

²² Gemeente Beverwijk, *Onderzoek uittreding gemeente Beverwijk uit AIJZ*, januari 2001, p. 5-11; Collegenota, *Voornemen tot uittreden Afoalschap IJmond-Zaanstreek (AIJZ)*, 9 oktober 2001.

teruggebracht tot 1 voor de GR AIJZ 1995 als geheel.²³ In 2003 werd de eerste gezamenlijke commissaris benoemd.²⁴

Sinds 2003 daalden de afvalstromen en de daarbij behorende financiële stromen die door de GR AIJZ 1995 gingen, bovendien in sterke mate. Deze afvalstromen werden niet langer via de GR AIJZ 1995 aan HVC aangeboden maar liepen vanaf 2003 rechtstreeks van deelnemende gemeenten naar HVC. De reden waarom hier niet eerder toe werd overgegaan, was de BTW-vrijstelling die bestond bij 'de route' via de GR AIJZ 1995. Met de invoering van het BTW-compensatiefonds werden ook de gemeenten die niet rechtstreeks aandeelhouder waren, vrijgesteld van btw over hun 'afvaltransacties'.²⁵ De relatie tussen de in sterke mate afgeslankte GR AIJZ 1995 en HVC veranderde daarmee. Was er tot 1 januari 2003 nog sprake van een dubbele relatie (een *zakelijke* relatie als toeleverancier van afval en een indirecte *bestuurlijke* relatie door middel van het aandeelhouderschap), na 1 januari 2003 bleef in de praktijk alleen de bestuurlijke relatie over met de volgende hoofdtaken:

- namens de AIJZ-gemeenten als aandeelhouder optreden (waaronder stemmen tijdens de AvA);
- in samenspraak met de AIJZ-gemeenten een lid van de RvC van HVC voordragen voor benoeming.

2.4 Periode (2007-heden) - Gewijzigde GR Afvalschap IJmond-Zaanstreek (GR AIJZ 2007)

Vanuit de gemeente Beverwijk is op verschillende momenten voorgesteld om de aandelen HVC die onder beheer van de gemeente Zaanstad stonden te 'verdelen' onder de bij het GR AIJZ 1995 aangesloten gemeenten. Hoewel dit in eerdere instanties door de gemeente Zaanstad werd afgewezen, zijn de in 2007 aanwezige aandelen (529)²⁶ in eigendom overgedragen aan de GR AIJZ 2007. Daartoe diende er in plaats van de oude GR AIJZ 1995 een nieuwe gemeenschappelijke regeling opgesteld te worden (GR AIJZ 2007). Mede om te kunnen voorzien in de garantstelling voor geldleningen van HVC. Het doel van de nieuwe GR AIJZ 2007 (bijlage 3), die in 2007 door de verschillende gemeenteraden is vastgesteld, luidde²⁷:

- het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten met betrekking tot het beheer van de aandelen van HVC en alles wat daartoe dienstbaar is, en

²³ Deloitte & Touche Bakkenist (2001). *Toelichting Statutenwijziging NV Huisvuilcentrale Noord-Holland*, p. 3, 7-8, 11). HVC, *AvAoktober 2009, Agenda punt 12 betreft Gewenste omvang Raad van commissarissen*.

²⁴ Gemeente Zaanstad, *Brief Benoeming commissaris HVC*, 11 november 2003.

²⁵ *Jaarverslag van het afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2002*, maart 2003, p. 1-3, AIJZ, *Eerste begrotingswijziging van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2003*, maart 2003, p. 3.

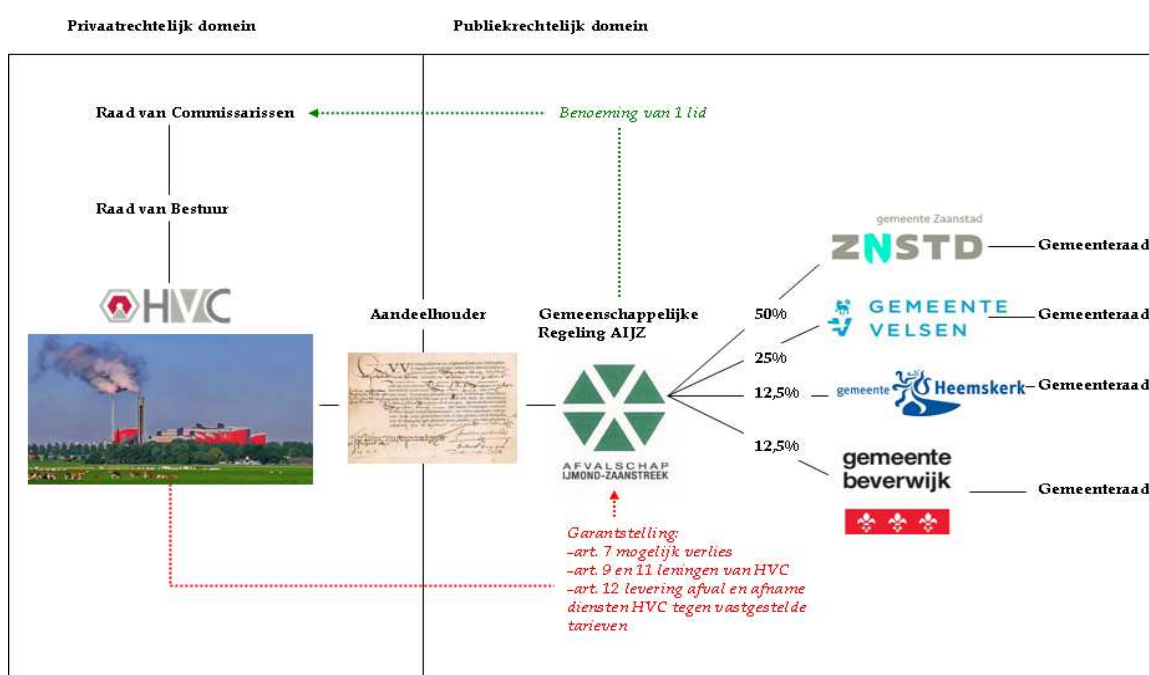
²⁶ Door de inkoop van de aandelen die Nuon (voormalige PEN) aanbood, is het aandelenpakket van de AIJZ gestegen. Omdat sinds 1991 echter steeds meer gemeenten en waterschappen als aandeelhouder zijn toegetreden is het percentage aandelen binnen de HVC desalniettemin gekrompen tot 20% in 2004 (AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2008*, p. 4; Gemeente Zaanstad, *Brief volmacht*, 17 maart 2004.

²⁷ De GR AIJZ 2007, en de daarbij behorende doelstellingen zijn nog steeds van kracht.

- (ondanks dat in de voorgaande perioden dit niet goed van grond was gekomen) een doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen en het ontwikkelen van beleid en uitvoering op het terrein van preventie en hergebruik.

De voorzitter van de GR AIJZ 2007 heeft een toetredingsverklaring tot de ballotage-overeenkomst getekend die daarmee in de plaats kwam van de hoofdelijke aansprakelijkheid van Zaanstad (mede namens de IJmondgemeenten). Daarnaast is er een

Figuur 3 - Besturingsmodel ten tijde van de vaststelling GR AIJZ 2007



borgstellingverklaring afgegeven in verband met de cross border lease constructie die met een aantal Amerikaanse banken is aangegaan en liep van 1996 tot 2008 (zie bijlage 4).²⁸ Voor een nadere detaillering van de GR AIJZ 2007 die per heden actief is, wordt verwezen naar de paragrafen 3.6 tot en met 3.8). Bij aanvang van de GR AIJZ 2007 is het besturingsmodel zoals weergegeven in figuur 3 van toepassing.

Na een nieuwe statutenwijziging in 2011 bij HVC, waar het aantal commissarissen verder werd teruggebracht (naar maximaal negen) dient de GR AIJZ 2007 nu met de CAW (West-Friese gemeenten) een commissaris te benoemen. Dit heeft in 2013 voor het eerst plaatsgevonden.²⁹

²⁸ AIJZ, *Toekomstige positie van het afoalschap IJmond-Zaanstreek*; Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel Z/2007/14422*, p. 4; Gemeente Zaanstad, *Brief Europese Investeringsbank betreft Overdracht van aandelen door de gemeente Zaanstad aan de Gemeenschappelijke Regeling Afoalschap IJmond Zaanstreek* (de "Aandelenoverdracht"), 15 september 2008; AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2008*, p. 4.

²⁹ HVC, *Besluitenlijst van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van NC HVC d.d. 10 december 2009*, 12. Corporate governance: gewenste omvang en samenstelling RvC; HVC, *AvA20 mei 2010, Agendapunt 8 betreft Uitwerking samenstelling en*

gewenste omvang Raad van Commissarissen; AIJZ, Jaarverslag van het Afvalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2010, p. 4.

3 Sturing van en controle op de verbonden partij

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vanaf paragraaf 3.6 inzicht gegeven in de wijze waarop door Zaanstad en de IJmondgemeenten (Beverwijk, Heemskerk en Velsen) de deelneming in de verbonden partij 'HVC' is vormgegeven en welke consequenties de gekozen constructie heeft op het gebied van financiële- en beheersrisico's. Alvorens hier op in te gaan zal eerst in de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 worden toegelicht wat verbonden partijen nu eigenlijk zijn en op welke wijze zij aangestuurd en gecontroleerd kunnen worden.

3.2 Publiek belang: de Wat- en de Hoe-vraag

De term 'verbonden partijen' is een verzamelnaam voor organisaties of samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten zich bestuurlijk én financieel verbinden om publieke doelen van gemeenten te realiseren. Het is dus een instrument waarmee gemeenten hun publieke belangen behartigen en borgen. Maar wat zijn de publieke belangen? Ondanks de verschillende definities die in verschillende rapporten worden gebruikt³⁰, is het lastig om een duidelijke afbakening aan het begrip 'publiek belang' aan te brengen. Voor welke belangen moet de gemeente een eindverantwoordelijkheid dragen? Daarmee is de wat-vraag bij uitstek een politieke vraag. Dat is de reden waarom in dit rapport uitsluitend de hoe-vraag centraal zal staan.

Indien een gemeente zich een bepaald belang aantrekt is daarmee nog niet direct aangegeven hoe deze gemeente haar eindverantwoordelijkheid vorm moet geven. Dit kan in principe op meerdere manieren. Zij kan zelf het huishoudelijk afval van haar inwoners ophalen, maar zou dat ook uit kunnen besteden. Bij de hoe-vraag staat centraal of de gemeente op eigen kracht haar eindverantwoordelijkheid moet waarmaken of door andere (private) actoren hierbij in te schakelen; het gaat om het toedelen van de operationele verantwoordelijkheid aan publieke dan wel private organisaties. De behartiging van publieke belangen kan echter nooit geheel aan private partijen worden overgelaten omdat er dan immers geen sprake meer zou zijn van een eindverantwoordelijkheid van de gemeente.

³⁰ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport "Het borgen van het publieke belang" (2000): "Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt."

Sociaal Economische Raad (SER) in haar rapport "Overheid en markt: Het resultaat telt!":

"Publieke belangen zijn belangen waaraan de behartiging voor de samenleving als geheel wenselijk is en die de politiek zich om deze reden aantrekt."

3.3 Begrip verbonden partij

Deelname aan een verbonden partij is een uitwerking van de hoe-vraag en is een alternatief voor enerzijds het *zélf uitvoeren* van gemeentelijke taken, of anderzijds het *uitbesteden* van deze taken door de gemeente.

Deelname in een verbonden partij kan verschillende motieven hebben³¹:

- efficiencyvoordelen: kostenvoordeel door samenwerking;
- risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
- kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise;
- bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker;
- katalysatorfunctie: de gemeente als belangrijke initiërende factor.

Het uitvoeren van gemeentelijke taken door middel van een verbonden partij kent echter ook mogelijke nadelen. Zo wordt door de grotere afstand de informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden minder vanzelfsprekend dan bij de uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst. Daarnaast wil de gemeente door deelname aan een verbonden partij (een rechtspersoon) een publiek belang dienen, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon behoort zij ook de belangen van deze rechtspersoon te dienen. De belangen hoeven echter niet altijd parallel te lopen en er kunnen zich daardoor tegengestelde belangen voordoen.

Na de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 zijn de relevante bepalingen over de begroting en verantwoording in de Gemeentewet zodanig gewijzigd dat gemeenteraden meer op hoofdlijnen konden gaan sturen en controleren³². Het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 bleek daardoor achterhaald en werd vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) die van toepassing is vanaf het begrotingsjaar 2004. Bij het BBV is de term verbonden partij geïntroduceerd. Een verbonden partij wordt in het BBV (art. 1, lid 1 onder b) als volgt gedefinieerd:

“een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”.

Uit de definitie blijkt dat de rechtsvorm van de verbonden partij er in beginsel niet toe doet. Zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke vormgegeven organisaties kunnen verbonden partijen zijn. Doorslaggevend is dat er sprake is van een bestuurlijk belang én een financieel belang. Van een bestuurlijk belang is sprake wanneer de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht (art. 1 onder d BBV). Een financieel belang is volgens, art. 1 lid 1 onder c BBV, “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.

³¹ Deloitte (2006), Gemeente Governance Handboek Verbonden partijen “*Twee voeten in één sok*”, p. 30).

³² Kamerstukken II 2002/03, 28 769 nr.3 pagina 1.

3.4 Publiek of privaat

Wanneer een gemeente besluit tot het oprichten van of het deelnemen aan een verbonden partij, moet de keuze gemaakt worden tussen een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke verbonden partij. Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn onderworpen aan publiekrecht en kunnen alleen door een overheidsorgaan worden opgericht. Privaatrechtelijke partijen zijn doorgaans niet onderworpen aan publiekrecht³³.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

De meest voorkomende publiekrechtelijke verbonden partij is de gemeenschappelijke regeling (GR). Dit is een samenwerkingsvorm die is vastgelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en is een verbonden partij met verschillende deelnemers, in principe overheden. Commerciële deelnemers zijn mogelijk, maar deze dienen dan wel bij Koninklijk Besluit te zijn aangewezen³⁴. Gemeenschappelijke regelingen zijn vaak gericht op gemeenschappelijke beleidsvorming of op uitvoering van activiteiten ten behoeve van de deelnemers. In de meeste gevallen initiëren colleges van B&W de oprichting van of deelname aan een verbonden partij, maar bij een gemeenschappelijke regeling kunnen ook gemeenteraden het initiatief nemen. Dit is afhankelijk van de taken die de gemeenschappelijke regeling gaat uitvoeren. Een gemeenschappelijke regeling is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Dit betekent onder andere dat de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) van toepassing is.

Op grond van de Wgr zijn verschillende vormen gemeenschappelijke regelingen mogelijk. Het openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan zijn de meest voorkomende:

- Een *openbaar lichaam* functioneert op dezelfde manier als de gemeente, behalve dat er geen sprake is van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Een openbaar lichaam is de 'zwaarste' vorm van een gemeenschappelijke regeling en heeft de status van een rechtspersoon. Het bestuur van een dergelijke gemeenschappelijke regeling kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten afsluiten en personeel in dienst nemen. Gemeenten kunnen vrijwel al hun taken en bevoegdheden overdragen aan een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam.

³³ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever een voorkeur heeft voor de publiekrechtelijke weg, met name vanwege de waarborgen vanuit het publiekrecht over bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, openbaarheid van bestuur en democratische controle. Indien de gemeente kiest voor een privaatrechtelijke vorm, heeft de wetgever in art. 160 lid 2 van de Gemeentewet een waarborg ingebouwd voor een tijdige betrokkenheid van de gemeenteraad. Over het gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door overheden is niet veel jurisprudentie beschikbaar. In de jurisprudentie wordt vaak de "tweewegenleer" aangehaald. Deze leer houdt in dat de overheid gebruik mag maken van privaatrechtelijke vormen, ook als er voor die behartiging een publiekrechtelijke weg openstaat, tenzij het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid de publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze doorkruist.

³⁴ Art. 93 en 96 Wgr

- Een *gemeenschappelijk orgaan* bestaat uit één orgaan en heeft, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, geen rechtspersoonlijkheid. De deelnemers kunnen wel bevoegdheden overdragen aan een gemeenschappelijk orgaan, maar veel minder dan bij een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijk orgaan is vooral geschikt als overlegorgaan tussen gemeenten.
- Bij een gemeenschappelijke regeling met een *centrumgemeente-constructie* dragen gemeenten hun taken en bevoegdheden over aan een andere gemeente (centrumgemeente). De centrumgemeente-constructie is een juridische vorm om uitbesteding van taken en bevoegdheden te regelen en is wat dat betreft vergelijkbaar met een samenwerkingsovereenkomst. Bij deze vorm van gemeenschappelijke regeling wordt de uitoefening van bepaalde bevoegdheden op/overgedragen aan een bestuursorgaan of ambtenaar van een van de deelnemende gemeenten (en wordt daarmee de centrumgemeente).
- De gemeenschappelijke *regeling zonder meer* is een lichte samenwerkingsovereenkomst die wordt aangegaan waarbij geen bestuursorgaan in het leven wordt geroepen of bevoegdheden worden overgedragen. Een regeling zonder meer is vergelijkbaar met een convenant.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

De meest voorkomende privaatrechtelijke verbonden partijen zijn:

- *Naamloze en besloten vennootschap*. Zowel de naamloze vennootschap (NV) als de besloten vennootschap (BV) zijn vennootschappen, waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. Het grootste verschil tussen beide vormen is dat de aandelen van een NV vrij overdraagbaar zijn en die van een BV niet. De vrije overdracht van aandelen van een NV kan beperkt worden door (statutair vastgelegde) afspraken tussen aandeelhouders of door de wetgever. Vennootschappen bestaan uit een bestuur, een algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) en eventueel een Raad van Commissarissen (RvC). Afspraken over de rolverdeling worden vastgelegd in de statuten.
- *Stichting en vereniging*. Een *stichting* heeft een bestuur, maar kent geen controlerend mechanisme in de vorm van vergadering van aandeelhouders of leden (zoals een vereniging). Wel kan een Raad van Toezicht worden ingesteld. Een stichting wordt opgericht om met een vermogen een doel te realiseren; in de statuten staat vermeld welk doel dat is. Meestal wordt een stichting gebruikt bij een ideëel of sociaal doel. Een stichting mag wel winst maken, maar de uitkering van de winst moet een ideële of sociale strekking hebben.
Een *vereniging* is een samenwerkingsvorm tussen twee of meer leden die een bepaald doel willen bereiken. Het maken van winst, om deze onder de leden te verdelen, mag geen doel zijn. De eventuele winst moet ten goede komen aan het gemeenschappelijke doel. De hoogste macht bij de vereniging ligt bij de Algemene Ledenvergadering, waar alle leden in principe één stem hebben. De ledenvergadering benoemt meestal uit haar midden het bestuur, dat de leiding heeft over de dagelijkse gang van zaken.
- *Commanditaire vennootschap*. De commanditaire vennootschap (CV) is een samenwerkingsvorm waarin twee of meer partners een bedrijf voeren. De partners zijn de 'vennoten' of 'firmanten'. Kenmerkend voor deze vorm is dat iedere vennoot

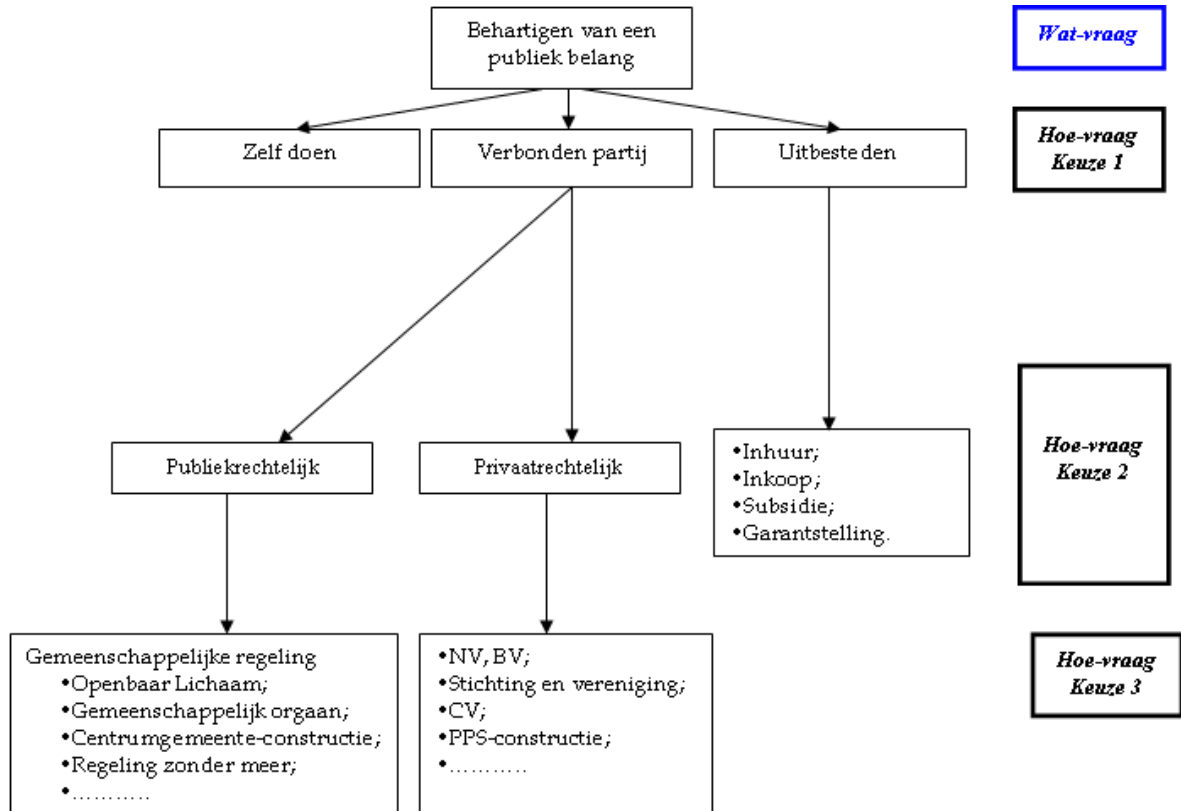
iets inbrengt in het bedrijf: geld, goederen, arbeidskracht en/of goodwill. Een commanditaire vennootschap kent twee soorten vennoten: beherende vennoten en commanditaire of stille vennoten. De commanditaire of stille vennoten zijn slechts financieel betrokken.

- *PPS-constructie*. Een Publiek Private Samenwerking ook wel bekend als PPS-constructie, komt in feite neer op een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. In de praktijk wordt deze vorm echter vaak apart gepresenteerd. Een PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Een PPS-constructie kan in vele juridische vormen gegoten worden, vaak worden de BV en de CV gebruikt. Steeds vaker wordt een PPS ingezet om overheidsdoelstellingen te realiseren, met name op het vlak van gebiedsontwikkeling.

3.5 Noodzakelijke keuzes en afwegingen

Bij oprichting van of deelname aan een verbonden partij spelen dus een aantal afwegingen een rol. Een afweging is bijvoorbeeld of een verbonden partij het meest doelmatige en doeltreffende instrument is om een bepaald beleidsdoel van de gemeente te realiseren. In plaats van deelname aan een verbonden partij kan de gemeente ook taken zelf uitvoeren of taken uitbesteden aan een organisatie die geheel los staat van de gemeente, bijvoorbeeld door activiteiten van die organisatie te subsidiëren. Een andere afweging die een gemeente dient te maken is de vorm van de verbonden partij. Hierin zijn twee hoofdvormen te onderscheiden: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen die elk op hun beurt weer zijn onder te verdelen in verschillende (rechts)vormen zoals vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen, stichtingen. Bij de oprichting van of deelname aan een verbonden partij dient een gemeente drie fundamentele keuzes te maken die in figuur 4 schematisch zijn weergegeven.

Figuur 4 - Keuzes van gemeenten bij het oprichten of deelnemen aan verbonden partijen



Bij de afweging dient de gemeente zich bewust te zijn van de risico's en de voor- en nadelen van de verschillende keuzes. Dit is zowel van belang bij de oprichting van een nieuwe verbonden partij als bij de evaluaties van bestaande verbonden partijen. Aangezien de omstandigheden in de loop der tijd kunnen veranderen, zal de gemeente zich periodiek de vraag moeten stellen of de verbonden partij nog steeds de optimale oplossing is om het doel van de gemeente op een doeltreffende en doelmatige manier te bereiken.

Een voordeel van publiekrechtelijke verbonden partijen, zoals de gemeenschappelijke regeling, is dat er meer aandacht is voor democratische controle en verantwoording, wat de transparantie vergroot. Een risico van gebrek aan slagvaardigheid, bijvoorbeeld bij een groot aantal deelnemers, wordt gezien als een nadeel van een publiekrechtelijke verbonden partij. Daarnaast is het financiële risico voor de deelnemende partijen hoog, omdat de deelnemende partijen in de meeste gevallen volledig financieel aansprakelijk zijn. De mogelijkheid om met commerciële partijen samen te werken wordt vaak gezien als voordeel van privaatrechtelijke verbonden partijen. Hierdoor wordt namelijk specifieke kennis en ervaring aan de organisatie toegevoegd. Andere voordelen zijn de slagvaardigheid, het lage financiële risico en de beperkte aansprake-

lijkheid. Nadelen zijn het gebrek aan democratische controle en verantwoording en het gebrek aan bestuurlijke invloed, met name in de rol van aandeelhouder.

Voor vennootschappen is in de wet geregeld dat de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) de jaarrekening vaststelt en dat zij het recht heeft om de Raad van Commissarissen (RvC) te ontslaan. Maar zelfs als een gemeente 100% van de aandelen van een vennootschap bezit, dan nog heeft het bestuur van de vennootschap vergaande bevoegdheden, een eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid. Een voordeel van een vennootschap als verbonden partij is dat de gemeente doorgaans meedeelt in de winst en dividend ontvangt.

3.6 Huidige situatie en onderliggende keuzes

In hoofdstuk 2 is de historische ontwikkeling van de gezamenlijke afvalverwerking van Zaanstad en de IJmondgemeenten uitvoerig beschreven. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 2.4 met een beschrijving van de meest recente (formele) samenwerking in de vorm van de GR AIJZ 2007 met een grafische weergave van besturingsmodel weergegeven in (figuur 3). De in voornoemde paragraaf geschetste constructie is nog steeds van toepassing en wordt hierna door beantwoording van de wat- en de hoe-vraag, nader toegelicht.

Wat-vraag

Zowel Zaanstad als de IJmondgemeenten zien afvalverwerking als een publieke taak waar zij gemeentelijke verantwoordelijkheid voor dragen. Een verantwoordelijkheid die wordt vormgegeven door middel van een deelneming in GR AIJZ 2007/HVC (hierna uitgewerkt in de hoe-vraag). De gemeente Zaanstad ziet de deelneming in HVC ook als een (indirect) instrument om het publieke belang van duurzaam handelen te realiseren, zoals het bijdragen aan de doelstellingen van het Kyoto verdrag. Voor de IJmondgemeenten is het publieke belang van duurzaamheid niet direct gekoppeld aan de deelneming in HVC. De deelneming kan hier wel op indirecte wijze aan bijdragen, maar is niet per definitie de gemeentelijke partner om de gemeentelijke (duurzaamheid)doelen te realiseren.

Hoe-vragen (3)

1- Zelf doen, verbonden partij of uitbesteden?

Zowel Zaanstad als de IJmondgemeenten hebben de publieke taak van afvalverwerking die ze in eerdere instantie zelf uitvoerden in gezamenlijkheid ondergebracht bij HVC (en later in de GR AIJZ 2007) in de vorm van een verbonden partij.

2- Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk?

Tot 2007 was voor de AIJZ-gemeenten HVC te bestempelen als een privaatrechtelijke verbonden partij waar (via Zaanstad) rechtstreeks de aandelen van werden gehouden. Door het directe stemrecht was er sprake van een bestuurlijk belang en door de financiële verplichtingen die voortvloeiden uit de ballotageovereenkomst was er ook een financiële relatie met de NV HVC. Vanaf het moment van oprichting van GR AIJZ

2007 is er echter sprake van een publiekrechtelijke verbonden partij. Alle aandelen HVC (in bezit van de AIJZ-gemeenten) werden met de oprichting van GR AIJZ 2007 ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling die daarmee ook het stemrecht in HVC overnam. Zaanstad stemde vanaf dat moment niet meer rechtsreeks (mede namens de IJmondgemeenten) in de aandeelhoudersvergadering van HVC maar de stemmen worden vanaf dat moment door de GR AIJZ 2007 uitgebracht. Daarnaast is door de toetredingsverklaring (van GR AIJZ 2007) de garantstelling van Zaanstad en de IJmondgemeenten overgegaan van Zaanstad naar de GR AIJZ 2007. Voor het bestuurlijke en het financiële belang dat Zaanstad en de IJmondgemeenten in HVC hadden, kwam de GR AIJZ 2007 in de plaats. Hiermee veranderde, in lijn met artikel 1 van BBV, de verbonden partij van een privaatrechtelijke verbinding met HVC in een publiekrechtelijke verbinding met GR AIJZ 2007. Momenteel houden Zaanstad en de IJmondgemeenten in totaal 18,2% (529 van de 2.914 type A³⁵) van de aandelen HVC via de GR AIJZ 2007.

3- Gekozen vorm?

De GR AIJZ 2007 is een openbaar lichaam met een bestuur dat uit een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB) bestaat. Ten tijde van de GR AIJZ 1989 en 1995 bestond het algemeen bestuur nog uit dertien leden. Het betroffen 4 leden uit de gemeente Zaanstad en 3 leden per IJmondgemeente. Omdat deze gemeenschappelijke regelingen nog uit het monistische tijdperk stammen, participeerden zowel college- als raadsleden. Voor het AB was overeengekomen dat in ieder geval 1 lid per gemeente ook uit het desbetreffende college van B en W afkomstig was. Het dagelijks bestuur bestond uit deze vier wethouders.³⁶

Met de komst van de GR AIJZ 2007 is de samenstelling van het bestuur gewijzigd.³⁷ De raad van elke deelnemende gemeente wijst sindsdien uit haar college één lid aan voor het AB. Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen om het AB en DB uit dezelfde vier wethouders te laten bestaan met het lid van de gemeente Zaanstad als voorzitter. Door het geslonken takenpakket van de GR AIJZ 2007 zijn de deelnemende gemeenten van mening dat het hebben van zowel een AB als DB een te zwaar instrument is. Omdat er wel een wettelijke plicht is om beide organen te hebben, is gekozen voor dezelfde samenstelling van het AB en DB (AB=DB). De taken en bevoegdheden van het AB, DB en de voorzitter zijn uitgewerkt in de GR AIJZ 2007.³⁸

Met de gewijzigde samenstelling is ook de stemverhouding aangepast. Bij de GR van AIJZ 1989 en AIJZ 1995 hadden de dertien leden uit het AB allemaal één stem.³⁹ In de GR AIJZ 2007 is de stemverhouding aangepast naar het aandelenbezit, respectievelijk 4

³⁵ De vennootschap kent aandelen A en aandelen B. De aandelen A (in totaal 2.914) zijn geplaatst bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Deze gemeenten zijn gelegen in de provincies Noord- en Zuid-Holland, Flevoland en Friesland. De aandelen B (in totaal 397) zijn per 11 januari 2010 geplaatst bij deelnemende waterschappen.

³⁶ AIJZ, GR AIJZ 1989, p. 3-4; AIJZ, GR AIJZ 1995, p. 6.

³⁷ De reden daarvan is de invoering van het duale stelsel in 2002, waarna landelijk de voorkeur werd gegeven om geen raadsleden in het bestuur van gemeenschappelijke regelingen te laten plaatsnemen.

³⁸ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 2, 5.

³⁹ AIJZ, GR AIJZ 1989, p. 7; AIJZ, GR AIJZ 1995, p. 10.

stemmen voor de gemeente Zaanstad, 2 voor de gemeente Velsen, 1 voor de gemeente Heemskerk en 1 voor de gemeente Beverwijk. Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen. Bij staking van stemmen wordt een beslissing uitgesteld tot de volgende vergadering. Als de stemmen dan nog steeds staken, is het besluit niet aangenomen.⁴⁰

De gemeenschappelijke regeling had ten tijde van de GR AIJZ 1989, toen het nog de AVI Zaanstad exploiteerde, een eigen personeelbestand.⁴¹ Bij het aangaan van de GR AIJZ 1995 bestond de personele bezetting nog maar uit een full time directeur en een managementassistente.⁴² Rond 2000 zijn deze vervangen door een parttime secretaris.⁴³ Vanaf april 2013 wordt deze functie vervuld door een gedetacheerde ambtenaar van de gemeente Zaanstad.

De secretaris wordt door het AB benoemd op voordracht van het DB. Er is geen instructie voor de secretaris opgesteld conform artikel 16.3 van de GR AIJZ 2007, maar bij de aanstelling van de huidige secretaris is wel vastgelegd dat de werkzaamheden de genoemde taken uit de GR AIJZ 2007 behelzen, te weten het terzijde staan van het bestuur, aanwezigheid bij vergadering en meeondertekening van alle stukken. De secretaris levert daarnaast de deelnemende gemeenten alle gevraagde informatie aan en organiseert het ambtelijk vooroverleg.⁴⁴

3.7 Activiteiten GR AIJZ 2007

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, zijn de taken van de GR AIJZ 2007 in de huidige praktijk alleen nog gericht op het aandeelhouderschap.⁴⁵ Voor de activiteiten van de GR AIJZ 2007 is de agenda van de HVC zodoende leidend. Daarnaast dient er over het door GR AIJZ 2007 gevoerde beleid verantwoording te worden afgelegd. De belangrijkste activiteiten van de GR AIJZ 2007 bestaan daarmee uit:

1. het voorbereiden van en deelnemen in de AvA van HVC;
2. het benoemen van een lid van de Raad van Commissarissen;
3. het jaarlijks opstellen van een eigen begroting en jaarrekening.

Om bovengenoemde activiteiten vorm te geven, dient het algemeen bestuur (AB) van de GR AIJZ 2007 minimaal twee keer per jaar te vergaderen. Met uitzondering van 2008 is dit ook daadwerkelijk gebeurd, maar in de jaarrekeningen van AIJZ is hierover foutief gerapporteerd. Het dagelijks bestuur (DB) vergadert zo vaak als nodig is. Vanaf de GR AIJZ 2007 bestaat het AB uit dezelfde vier wethouders als het DB, zodat sindsdien de activiteiten uit de macht der gewoonte vooral in het DB plaatsvinden en hier vaak al overeenstemming wordt bereikt tussen de wethouders.⁴⁶

⁴⁰ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 4.

⁴¹ AIJZ, *Raadsvoordracht gemeenschappelijk regeling Afdalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad*, p. 8; AIJZ, GR AIJZ 1989, p. 12.

⁴² AIJZ, *Personele organisatie AIJZ*, 14 januari 1993.

⁴³ AIJZ, *Evaluatie en toekomstige positie AIJZ*, 3 december 1999

⁴⁴ AIJZ, GR 2007, p. 6; AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreeks voor het dienstjaar 2011*, p. 2.

⁴⁵ AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2011*, p. 2.

⁴⁶ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 3; AIJZ, *Jaarverslagen 2008 tot en met 2011*.

Sinds de gewijzigde GR AIJZ 2007 zijn de betreffende wethouders veelal bij de bestuursvergaderingen aanwezig. Een enkele keer was dat niet het geval. In 2013 zien we echter dat de wethouder van de gemeente Beverwijk veelal afwezig is.

3.7.1 Voorbereiden en deelnemen in de AvA van HVC

Een belangrijke (voorbereidende) activiteit is het bepalen van een standpunt inzake de agendapunten in de AvA van HVC. Deze standpunten worden eerst ambtelijk voorbereid binnen de deelnemende gemeenten. Voorheen hadden ambtenaren hierover contact met de secretaris van de GR AIJZ 2007, maar sinds eind 2012 vindt er daarnaast een zogeheten ambtelijk vooroverleg plaats⁴⁷, waarin iedere gemeente is vertegenwoordigd door de vakinhoudelijke ambtenaar. De vakinhoudelijke ambtenaren uit het ambtelijk vooroverleg stellen vervolgens, in samenspraak met de financiële en juridische afdeling, een advies op voor de wethouder van de eigen gemeente. De betrokken financiële ambtenaar neemt daartoe deel aan de voorbereidende financiële overleggen, die sinds enige jaren door HVC zelf worden georganiseerd.

De vier wethouders, die hun eigen gemeenten vertegenwoordigen binnen de GR AIJZ 2007, bepalen vervolgens binnen de bestuursvergadering het gezamenlijke standpunt van de GR AIJZ 2007. In deze vergaderingen is vaak ook een vertegenwoordiger van HVC aanwezig om indien gewenst zaken toe te lichten. Over het algemeen zitten de verschillende AIJZ-gemeenten op één lijn. Er zijn soms alleen wat nuanceverschillen.

De voorzitter van de GR AIJZ 2007 (tevens afgevaardigde namens de gemeente Zaanstad)⁴⁸ vertegenwoordigt het gezamenlijke standpunt van de GR AIJZ 2007 in de AvA van HVC. Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat de vertegenwoordiging van het gezamenlijke standpunt sinds de GR AIJZ 2007 beter is geborgd, omdat met de overdracht van de aandelen niet langer de gemeente Zaanstad, maar de voorzitter van de GR AIJZ 2007 naar de AvA gaat. Voor 2007 stuurde de gemeente Zaanstad veelal een dienstdirecteur naar de AvA. Omdat deze niet plaatsnam in het bestuur van GR AIJZ 1995 was deze minder goed op de hoogte van het gezamenlijke AIJZ-standpunt en was de terugkoppeling aan de andere AIJZ-gemeenten ook minder goed geborgd. Nu de voorzitter van GR AIJZ 2007 naar de AvA gaat is dit wel het geval.

3.7.2 Benoemen lid Raad van Commissarissen

In hoofdstuk 2 is beschreven dat het recht op het benoemen van een lid van de RvC van HVC door de GR AIJZ 2007 steeds verder is ingeperkt. In het begin hadden de AIJZ-gemeenten nog recht op het benoemen van twee commissarissen:

- één door de gemeente Zaanstad en

⁴⁷ In de GRAIJZ 1989 (p. 5) en GR AIJZ 1995 (p.8.) was overigens ambtelijke technische adviescommissie (ATAC) verplicht. In de GR AIJZ 2007 is deze verplichting eruit gehaald, hoewel het AB conform artikel 13.c. nog steeds de bevoegdheid heeft om een commissie van advies in te stellen.

⁴⁸ Bij afwezigheid wordt deze vervangen door het lid van de gemeente Velsen.

- één door de gemeente Velsen (mede namens Heemskerk en Beverwijk).⁴⁹ Na statutenwijzigingen bij HVC kozen de AIJZ-gemeenten in 2003 voor het eerst een gezamenlijke commissaris en sinds 2011 dient de GR AIJZ 2007 in samenspraak met de CAW (gemeenschappelijke regeling van gemeenten in West-Friesland) een lid van de RvC te kiezen.⁵⁰

In eerdere perioden waren de commissarissen (oud)wethouders van de gemeenten Zaanstad en Velsen. Nadat de AIJZ-gemeenten in 2003 voor het eerst een gezamenlijke commissaris dienden te kiezen, is in AIJZ-verband besloten om de toenmalige secretaris van de GR AIJZ 1995 op persoonlijke titel als commissaris van HVC te benoemen. De secretaris was bekend met de AIJZ-gemeenten en bezat tevens als secretaris van de GR AIJZ 1995 en als oud-portefeuillehouder Reiniging en Milieu van de gemeente Velsen een grote expertise op het gebied van afvalverwerking. Bovendien leek het, vooruitlopend op bepalingen uit Corporate Governance Codes (Tabaksblat), verstandig om niet opnieuw een wethouder te kiezen in de rol van commissaris ter voorkoming van een mogelijke 'dubbele petten'-problematiek.

Maar ook de benoeming van de secretaris van de GR AIJZ 1995 als commissaris kan leiden tot een mogelijke belangenverstrengeling. Als commissaris van HVC dient hij primair de (bedrijf)belangen van de structuurvennootschap van HVC voorop te stellen; als secretaris van de GR AIJZ 1995 is zijn primair belang op te komen voor (de belangen van) de deelnemende gemeenten (bij een publiekrechtelijke organisatie is immers sprake van verlengd bestuur). Beide belangen kunnen op gespannen voet met elkaar staan en daarmee een mogelijk *conflict of interest* veroorzaken voor de secretaris van AIJZ en tevens commissaris van HVC. Hoewel de secretaris zelf geen stemrecht heeft in de AvA, waar de belangen van de deelnemende overheden worden behartigd, is de taak van de secretaris wel om het bestuur ter zijde te staan om een standpunt te bepalen voor deze AvA. De secretaris levert daarvoor de benodigde informatie aan, is aanwezig bij de bestuursvergadering en ondertekent mede de stukken.⁵¹ Een conflict in belangen kan bijvoorbeeld optreden bij de totstandkoming van de (jaarlijkse) afvalverwerkingstarieven. De gemeenten streven naar gunstige tarieven voor hun inwoners; de raad van commissaris stelt de tarieven echter vast op basis van kostendekkendheid en daarmee het bedrijfsbelang van HVC. Ook bij het ondersteunen van het bestuur bij een andere taak van AIJZ, namelijk het vinden van een goede commissaris, vindt een botsing van belangen plaats, wanneer dit de secretaris zelf betreft.

De voormalige commissaris heeft opeenvolgend vier termijnen, in totaal zestien jaar, als commissaris bij HVC gediend. De eerste twee termijnen als commissaris voor de IJmondgemeenten in de rol van wethouder van de gemeente Velsen; de laatste twee termijnen op persoonlijke titel als (gezamenlijke) commissaris voor de AIJZ-

⁴⁹ Deloitte & Touche Bakkenist (2001). *Toelichting Statutenwijziging NV Huisvuilcentrale Noord-Holland*, p. 7-8).

⁵⁰ Gemeente Zaanstad, *Brief Benoeming commissaris HVC*, 11 november 2003; AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2010*, p. 4.

⁵¹ AIJZ, GR 2007, p. 6; AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreeks voor het dienstjaar 2011*, p. 2.

gemeenten. De benoemingen in 1996 en 1998 hebben op titel van de gemeente Velsen plaatsgevonden; de benoemingen in 2003 en 2008 liepen via de gemeente Zaanstad. De reden dat de benoeming in 2008 ook op titel van de gemeente Zaanstad is gebeurd, ondanks dat de GR AIJZ 2007 inmiddels de formele aandeelhouder was, is dat de statuten van HVC toentertijd daarop nog niet waren aangepast. Zodoende was de gemeente Zaanstad op dat moment nog steeds de partij die de commissaris diende te benoemen.⁵²

Na het verlopen van de vierde termijn van de toen zittende commissaris in juni 2012, dienden de GR AIJZ 2007 en CAW voor het eerst in gezamenlijkheid een commissaris benoemen. Omdat er weinig bestuurlijke binding tussen deze gebieden bestaat, was het lastig om een persoon te vinden die in beide organisaties bekend is en bovendien de benodigde expertise bezit. Daarnaast had CAW een voorkeur voor een gemeentebestuurder en GR AIJZ 2007 voor een externe materiedeskundige. Pas eind 2013, anderhalf jaar later, hebben GR AIJZ 2007 en CAW een gezamenlijke commissaris benoemd. Binnen GR AIJZ 2007 is dit besluit in december 2013 door het AB genomen.

3.7.3 Opstellen begroting en jaarrekening

De GR AIJZ 2007 stelt elk jaar een eigen begroting en jaarrekening op. Deze worden voor vaststelling aan de gemeenteraden toegezonden, zodat zij hun zienswijze schriftelijk kenbaar kunnen maken aan het dagelijks bestuur. Van de vaststelling door het algemeen bestuur, waarbij de termijn op 1 juli eindigt, krijgen de gemeenteraden tevens een schriftelijke mededeling. De vastgestelde jaarrekening wordt tevens vóór 15 september toegezonden aan de Gedeputeerde Staten.⁵³ In de praktijk zien we echter dat de reactietermijnen die in 2012 (uiterlijk 15 november) en 2013 (uiterlijk 30 september) door GR AIJZ 2007 aan de raad zijn gegeven om voorafgaand een zienswijze op de begroting en jaarrekening te geven, buiten de in de GR AIJZ 2007 opgenomen data vallen.⁵⁴ Uit de door ons gevoerde gesprekken is gebleken dat de deelnemende gemeenten hun zienswijze ook niet altijd tijdig gaven. De gemeenteraden bepalen immers zelf wanneer zij de jaarstukken van GR AIJZ 2007 op de agenda zetten. In de hoofdstukken 6-9 gaan wij per deelnemende gemeente na of deze zich aan de reactietermijn van de GR AIJZ 2007 heeft gehouden.

De structuur van de begroting 2014 en jaarrekening 2012 van de GR AIJZ 2007 is voor het eerst in 2013 conform de richtlijnen van het BBV opgesteld en verschilt daarmee in opzet van de begrotingen en jaarrekeningen van de jaren daarvoor. De begroting omvat zowel een jaarbegroting als een meerjarenbegroting. De jaarrekening 2012 bestaat ruwweg uit de volgende onderdelen:

- 1) Programmaverantwoording bestaande uit een inleiding, bestuursverslag en de ontwikkelingen die HVC doormaakt.

⁵² Gemeente Zaanstad, *Brief Benoeming commissaris HVC*, 11 november 2003; Gemeente Zaanstad, *Brief Herbenoeming dhr. Ir. F.G. van Hoek als commissaris*, 20 mei 2008.

⁵³ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 6-7.

⁵⁴ Gemeente Zaanstad, *Collegebesluit 012/168579*, 3 juli 2012; AIJZ, *Brief jaarstukken AIJZ (2013/07)*, 12 juli 2013.

- 2) De paragraaf verbonden partijen. HVC is de enige verbonden partij van de GR AIJZ 2007. In deze paragraaf wordt uitsluitend aangegeven wat onder een verbonden partij wordt verstaan en welk bestuurlijk en financieel belang de GR AIJZ 2007 in HVC heeft. Daarmee zijn echter niet alle vereiste onderdelen uit artikel 15 van het BBV opgenomen (zie voor een opsomming van vereisten zoals opgenomen in art. 15 BBV ook 5.4).
- 3) Jaarrekening. Deze bestaat uit een balans en een programmarekening, waarmee verantwoording wordt afgelegd over de baten en lasten van de GR AIJZ 2007. De lasten bestaan hoofdzakelijk uit de bestuurskosten, die conform het aandelenbezit over de deelnemende gemeenten worden verdeeld. Aangezien het afval sinds 2003 door de gemeenten rechtstreeks aan de HVC wordt aangeboden en de afrekening van de verwerking rechtstreeks tussen HVC en de gemeenten plaats vindt, is de post "kosten voor het be- en verwerken van afvalstoffen" daarmee ook komen te vervallen.⁵⁵
- 4) Overige gegevens (bestemming van het resultaat).⁵⁶

In de programmaverantwoording komen bij het subonderdeel 'ontwikkelingen bij HVC' de strategiewijzigingen en investeringen van HVC aan bod, waaronder de recente herijking van de strategie en het windpark Gemini. Het betreffen ontwikkelingen die zich in het bewuste boekjaar hebben voorgedaan. Aan de ontwikkelingen die dan actueel zijn en/of besluiten die van invloed kunnen zijn op de komende (boek)jaren worden niet behandeld. Risico's en beheersmaatregelen bij de investeringen worden eveneens niet inzichtelijk gemaakt. In de jaarrekening van 2012 is wel ingegaan op het negatieve financiële resultaat van HVC en de daaropvolgende reorganisatie.⁵⁷

In de jaarrekening valt op dat de garantstelling onder de 'niet uit de balans blijvende rechten en verplichtingen' niet inzichtelijk is gemaakt. De garantstelling wordt weliswaar genoemd, maar niet gespecificeerd. De garantstellingprovisie (€ 1.118.298) en dividend (€ 0) echter wel. Het dividend en/of de provisie die als gevolg van de garantstelling van HVC wordt ontvangen wordt conform artikel 26.5 van de GR (bijlage 3) niet via de GR AIJZ 2007 verdeeld maar wordt rechtstreeks door Zaanstad en de IJmondgemeenten van HVC ontvangen.⁵⁸

Het aandelenkapitaal is opgenomen onder de financiële vaste activa op de balans (€ 24.043). Bij de toelichting op de balans wordt uitgelegd dat het de 529 aandelen in HVC betreft: 19,9% van het totaal aantal aandelen van HVC.⁵⁹ Dit percentage sluit echter niet aan op de jaarrekening 2011 van GR AIJZ 2007 en het overzicht van de meest recente aandelenverdeling, dat in het rapport van IPR NORMAG is opgenomen (zie ook pag. 20 van de bijlage bij rapport van IPR NORMAG). Hieruit zou namelijk volgen dat GR

⁵⁵ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 6-8.

⁵⁶ AIJZ, Jaarstukken 2012, 28 juni 2013; AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 8; AIJZ, Begroting 2014.

⁵⁷ AIJZ, Jaarstukken 2012, 28 juni 2013, p.6-7; AIJZ, Jaarverslag van het Afvalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2011, p.4.; AIJZ, Jaarverslag van het Afvalschap IJmond- Zaanstreek voor het dienstjaar 2010, p. 4.

⁵⁸ AIJZ, Jaarstukken 2012, 28 juni 2013, p16; AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 8.

⁵⁹ AIJZ, Jaarstukken 2012, 28 juni 2013, p. 11, 15.

AIJZ 2007 in bezit is van 18,15% van de aandelen van HVC (529 aandelen van de in totaal 2.914 aandelen type A).

3.8 Rechten en plichten aandeelhouderschap

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, zijn aan het aandeelhouderschap van HVC een aantal rechten en plichten verbonden, die voortvloeien uit de ballotageovereenkomst die GR AIJZ 2007 en haar voorgangers is aangegaan. In 2007 is de GR AIJZ gewijzigd met als doel het aandeelhouderschap van de gemeente Zaanstad over te laten gaan naar GR AIJZ 2007. Sindsdien is de GR AIJZ 2007 (en conform de verdeelsleutel ook de deelnemende gemeenten) gebonden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de ballotageovereenkomst. In hoeverre de directe hoofdelijke aansprakelijkheid van Zaanstad formeel is weggefallen, is echter niet geheel duidelijk. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk nog nader op in.

De gemeenteraad, die conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) toestemming moet verlenen voor een wijziging van een gemeenschappelijke regeling, is echter maar gedeeltelijk geïnformeerd over deze verplichtingen.⁶⁰ In de GR AIJZ 2007 (artikel 11.1.b) is wel opgenomen dat zij in algemene zin partij is in de ballotageovereenkomst van HVC, maar de specifieke verplichtingen zijn niet adequaat toegelicht.

Als eerste geldt dat voor de garantstelling die betrekking heeft op de geldleningen die HVC is aangegaan. De verplichting is in artikel 26 van de GR opgenomen (artikel 26). Tevens is in een bijlage van de GR een overzicht opgenomen met alle geldleningen van HVC waar alle aandeelhouders hoofdelijk aansprakelijk voor zijn. Hoewel deze garantstelling tevens in alle raadsvoorstellen wordt benadrukt, wordt de omvang van de garantstelling alleen bij de gemeente Velsen toegerekend naar het aandelenpercentage van GR AIJZ 2007 en de gemeente zelf.

Ten tweede is de plicht om afval ter verwerking aan HVC aan te bieden in onvoldoende mate toegelicht. Ook deze verplichting is uitgewerkt in de GR AIJZ 2007 (artikel 11.3 en 11.4), maar alleen in het raadsvoorstel van de gemeente Zaanstad wordt toegelicht wat deze verplichtingen precies inhouden.

Ten derde is de verplichting dat een negatief resultaat van HVC ten laste kan komen van de aandeelhouders zowel in de GR AIJZ 2007 als in de raadsvoorstellen niet uitgewerkt. De gemeenteraad is zodoende niet goed op de hoogte gesteld van dit risico. Op uitzondering van de gemeente Velsen na, is bij geen van de deelnemende gemeenten in de GR AIJZ 2007 de ballotageovereenkomst integraal als bijlage aan het raadsvoorstel toegevoegd.⁶¹

⁶⁰ Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1.

⁶¹ AIJZ, GR AIJZ 2007, p. 4-5, 8; Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel 14422, 28 februari 2007; Gemeente Zaanstad, Raadsnotitie Z/2007/17810; Gemeente Zaanstad, Raadsbesluit 2007/36, 5 april 2007; Gemeente Beverwijk, Raadsvoorstel 2007/1090; Gemeente Heemskerk, Collegeadvies Wijziging gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek, 31 januari 2007; Gemeente Heemskerk, Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek (2006/20976), 6 februari 2007; Gemeente Velsen, Kort Verslag van sessie 2-1 van 8 maart 2007; Gemeente Velsen, Raadsvoorstel R07.0015; Gemeente Velsen, Notitie Afvalschap IJmond-Zaanstreek en aandelen in HVC; Gemeente Velsen, Raadsbesluit

Ten tijde van het aangaan van de GR AIJZ 2007 kende de HVC verder nog speciale betalingsverplichtingen aan een Amerikaanse Trustee op basis van een in 1996 afgesloten cross border lease (zie bijlage 4). Nieuwe aandeelhouders van HVC moesten een verklaring ondertekenen dat zij op basis van artikel 9 van de ballotageovereenkomst garant stonden voor de betalingsverplichtingen uit deze cross border lease.⁶² Bij de gemeenten Zaanstad, Beverwijk en Heemskerk zijn deze verklaringen van de AIJZ en de gemeenten toegevoegd aan het raadsbesluit; bij de gemeente Velsen ontbreken deze verklaringen echter. Aan de gemeenteraad is deze cross border lease verder op zeer summiere wijze toegelicht. Zo blijkt niet uit de toelichting wat een cross border lease precies inhoudt, welke aansprakelijkheden de constructie voor de aandeelhouders van HVC met zich mee brengt en wat de omvang is van deze Cross Border Lease-garantstelling die boven op de al geldende garantstelling van de geldleningen komt.⁶³ De Cross Border Lease is in 2008 zonder extra financiële gevolgen opgeheven, maar deze waren bij het oprichten van de GR AIJZ 2007 wel aanwezig.⁶⁴

Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek, 22 maart 2007; Gemeente Velsen, *Memo garantie Velsen voortvloeiend uit GR AIJZ*, 12 april 2007.

⁶² De Brauw Blackstone Westbroek, *Notitie Wijziging GR Afoalschap IJmond-Zaanstreek*.

⁶³ Gemeente Zaanstad, *Raadsnotitie Z/2007/17810*; Gemeente Zaanstad, *Raadsbesluit 2007/36*, 5 april 2007; Gemeente Beverwijk, *Raadsvoorstel 2007/1090*; Gemeente Heemskerk, *Collegedvoies Wijziging gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, 31 januari 2007; Gemeente Heemskerk, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek (2006/20976)*, 6 februari 2007; Gemeente Velsen, *Kort Verslag van sessie 2-1 van 8 maart 2007*; Gemeente Velsen, *Raadsvoorstel R07.0015*; Gemeente Velsen, *Notitie Afoalschap IJmond-Zaanstreek en aandelen in HVC*; Gemeente Velsen, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, 22 maart 2007; Gemeente Velsen, *Memo garantie Velsen voortvloeiend uit GR AIJZ*, 12 april 2007.

⁶⁴ AIJZ, *Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2008*, p. 4.

4 Bestuurlijk-juridische beoordeling van de constructie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beoordelen we de bestuurlijk-juridische aspecten van de constructie tussen de deelnemende gemeenten, de GR AIJZ 2007 en HVC (zie ook figuur 1). Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de rechtmatigheid in enge (formele) zin zoals het vereiste van voldoen aan de wet- en regelgeving, maar wordt ook nagegaan of voldaan wordt aan de eisen van good governance (zie hiervoor ook de principes van good governance in 5.2). Voor de beoordeling gebruiken we een door ons samengesteld normenkader (4.2) dat in de hierna volgende onderdelen 'rechtmatigheid en juridische betrouwbaarheid' (4.3), 'verantwoord openbaar bestuur' (4.4) en 'adequaate juridisch en financieel risico management' (4.5) nader wordt uitgewerkt.

Het hoofdstuk wordt in 4.6 afgesloten met onze conclusies op basis van de geconstateerde bevindingen.

4.2 Gehanteerd normenkader

<i>Paragraaf</i>	<i>norm</i>	<i>uitwerking</i>
4.3	Rechtmatigheid en juridische houdbaarheid	<ul style="list-style-type: none">• De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en wet- en regelgeving ten aanzien van verbonden partijen en de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever.• De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van vennootschappen en de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever.• De constructie en vormgeving voldoen aan de eisen van markt en overheid zoals onder meer vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU, de Europese Aanbestedingsrichtlijnen, de Mededingingswet en overige nationale wet- en regelgeving de daarbij behorende uitgangspunten en bedoelingen van de wetgever.• De constructie en vormgeving zijn voor het overige niet onrechtmatig of in strijd met dwingendrechtelijke verplichtingen.
4.4	Verantwoord openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none">• Publieke waarborgen passen bij de mate van publiek karakter.• De gekozen constructie is zowel bij de oprichting als in het heden geschikt, gelet op de aard van de taken, de te bereiken (beleid)doelen, en te borgen belangen. Dit wordt stelselmatig getoetst. Waar nodig vindt correctie plaats in het construct.

Paragraaf	norm	uitwerking
		<ul style="list-style-type: none"> De constructie is begrijpelijk, helder en consequent vormgegeven.
		<ul style="list-style-type: none"> Het sturing- en verantwoordingsregime zijn adequaat vorm gegeven om rechtstatelijke legitimiteit en democratische controle en beïnvloeding mogelijk te maken.
4.5	Adequaat juridisch en financieel risico management	<ul style="list-style-type: none"> Aard en omvang van het risico zijn voldoende duidelijk en voorzienbaar. Een te nemen risico is proportioneel aan de te dienen doelen. Een te nemen risico is proportioneel aan de zeggenschap. Risicoaanvaarding en risico afwenteling zijn gebaseerd op overwegingen van publiek belang en rechtsstatelijkheid.

4.3 Rechtmatigheid en juridische houdbaarheid

4.3.1 HVC

Algemeen

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 die geldt voor het deelnemen van overheden in privaatrechtelijke rechtspersonen (waaronder de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek).

Ballotageovereenkomst

De ballotageovereenkomst is niet op alle punten even duidelijk. Een van de onduidelijkheden betreft de consequenties van een wijziging in het aandeelhouderschap. Zaanstad was tot de oprichting van de GR AIJZ 2007 de enige partij bij de ballotageovereenkomst, maar heeft haar aandelen overgedragen aan de GR AIJZ 2007. GR AIJZ 2007 is door middel van een toetredingsverklaring de nieuwe partij geworden namens de AIJZ-gemeenten in de ballotageovereenkomst. De overeenkomst laat in het midden wat de gevolgen zijn van het feit dat Zaanstad geen (directe) aandeelhouder meer is. Is Zaanstad nog partij bij de ballotageovereenkomst of niet? Als Zaanstad nog partij is bij de ballotageovereenkomst kan zij dan direct financieel worden aangesproken als door HVC een beroep op de garantstelling moet worden gedaan? Beide posities zijn juridisch te verdedigen.

Markt en overheid

De publiekrechtelijke (indirecte) aandeelhouders van HVC zijn allen aanbestedende diensten.⁶⁵ Zij gunnen HVC enkelvoudig onderhands opdrachten op basis van (dienstverlenings)overeenkomsten voor onder andere afvalinzameling, reiniging en

⁶⁵ Zie artikel 1.1. Aanbestedingswet.

gladheidbestrijding. Dit kan alleen aanbestedingsvrij geschieden indien een beroep kan worden gedaan op een aanbestedingsrechtelijke uitzondering. In het Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening heeft de gemeente Zaanstad het alleenrecht⁶⁶ (ook wel exclusief, uitsluitend of bijzonder recht genoemd) aan HVC verleend voor inzamelen, beheer en verwerken van afval en gladheidbestrijding.⁶⁷ De IJmond-gemeenten hebben de HVC als enige inzamel- en reinigingsdienst aangewezen. Voor de IJmondgemeenten is onduidelijk 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.⁶⁸

Wanneer niet aan het verlenen van alleenrecht is voldaan⁶⁹, moet een uitzondering op aanbesteden gebaseerd zijn op de criteria die gelden voor het mogen inbesteden.⁷⁰ Het gebruik van de constructie van inbesteding ontslaat de aandeelhouders van de aanbestedingsplicht bij opdrachtverlening aan HVC.

Voor inbesteding gelden de volgende criteria⁷¹

1. de aanbestedende dienst (aangebestedingsplichtige organisatie) oefent op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten, door ten minste invloed te kunnen uitoefenen op de 'strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen';
2. ten minste 80%⁷² van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende dienst of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende dienst worden gecontroleerd;
3. er is geen privé-deelneming in de gecontroleerde rechtspersoon.

⁶⁶ Zie artikel 2.10 Aanbestedingswet. Deze uitzondering op de aanbestedingsplicht bestaat bij de uitzondering van gunning via een alleenrecht, mits dit met het EG-Verdrag verenigbaar is.' Voorwaarde hierbij is dat het uitsluitend recht een wettelijke of bestuursrechtelijke basis heeft. Een uitzondering op de aanbestedingsplicht op basis van het uitsluitend recht kan worden aangenomen als het gaat om (1) een overheidsopdracht voor diensten; (2) die door een aanbestedende dienst aan een andere aanbestedende dienst wordt gegund; (3) op grond van een uitsluitend recht uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen; (4) en die bepalingen verenigbaar zijn met het EG-Verdrag.

⁶⁷ Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Zaanstad 2010*, artikel 2, 30 maart 2011.

⁶⁸ Gemeente Heemskerk, *Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Heemskerk 2013*, artikel 2, augustus 2013; Gemeente Beverwijk, *Collegnota Aanwijzing NV Huisvuilcentra Noord-Holland (HVC) als inzameldienst voor de inzameling van (huishoudelijke) afvalstoffen en reiniging openbare ruimte binnen het grondgebied van de gemeente Beverwijk met ingang van 6 april 2007 (2006/13737)*, 30 januari 2007.

⁶⁹ Daarnaast geldt voor alle aandeelhoudende gemeenten, dus ook voor Zaanstad met een conform richtlijnen verleend alleenrecht, dat niet bekend is wat de juridische consequenties zijn van het niet (meer) voldoen aan het merendeels criterium 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).

⁷⁰ Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht 2000/38*, m.nt. M.R. Mok (Teckal) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst. 2013/41*, toegelicht door R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (Econord).

⁷¹ Zie ook Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en De Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, 2011/0438 (COD) van 20 december 2011, door het Europees Parlement aangenomen teksten van woensdag 15 januari 2014 (Ontwerprichtlijn), in artikel 12, eerste en derde lid.

⁷² Op basis van de jurisprudentie geldt 90%. In Ontwerprichtlijn wordt voorgesteld om dit te verlagen naar 80%.

De IJmondgemeenten (en Zaanstad) zijn indirect aandeelhouder van HVC via de GR AIJZ 2007. Om aan het eerste criterium, het toezichtcriterium te kunnen voldoen, moeten zij zoals bij het eerste criterium genoemd, via de GR AIJZ 2007 doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen op de “strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen”. Dit gezamenlijke toezicht moet dan wel een “structureel en functioneel toezicht” zijn dat bovendien effectief is. Niet vereist is dat iedere deelnemer afzonderlijk doorslaggevende invloed kan uitoefenen. Wanneer de invloed daarentegen louter formeel is en een specifieke aanbestedende dienst zelf geen mogelijkheid heeft om (doorslaggevende) invloed uit te oefenen, is niet voldaan aan het toezichtcriterium. Dit geldt eveneens wanneer het toezicht alleen op de bevoegdheden van die overheid berust die de meerderheidsparticipatie in de gecontroleerde entiteit heeft. Het hebben van contractuele sturingsmogelijkheden is evenmin afdoende.⁷³

Als het percentage omzet voor derden boven de 20% uitkomt, is niet voldaan aan het tweede criterium, het merendeelcriterium. Er kan dan door aandeelhouders, zonder verstrekt alleenrecht, geen beroep worden gedaan op de inbesteding. HVC haalt meer dan 20% van zijn omzet uit activiteiten voor derden – niet aandeelhouders - (IPR NORMAG vermeldt bovenaan pagina 58 van haar onderzoeksrapport dat de aandeelhoudende gemeenten in 2012 zorgdragen voor 70% van de omzet). Hiermee kan door voornoemde aandeelhouders niet worden voldaan aan het merendeelcriterium voor huidige en toekomstige inbesteding. Dit vormt aldus een groot risico voor aanbestedingsvrije opdrachtverlening door de (indirecte) aandeelhouders aan HVC en bij gevolg een mogelijk continuïteitsrisico voor HVC. Voor alle aandeelhouders (zowel die wel en geen formeel alleenrecht⁷⁴ hebben verleend) is om die reden ook van belang dat HVC in haar jaarrekening rapporteert over omzetverdeling tussen aandeelhouders en derden. Dit is nu niet het geval.

Met de ballotageovereenkomst bieden de aandeelhouders HVC een garantstelling voor alle tekorten en daarmee een bescherming tegen alle ondernemingsrisico's. Niet uit te sluiten is dat de ballotageovereenkomst, althans het intreden van de garantie, aan te merken is als bevoordeling in de zin van H4b Mededingingswet (in de praktijk ook wel Wet markt en overheid genoemd).⁷⁵ Mogelijk is de ballotageovereenkomst, althans het intreden van de garantie, ook aan te merken als verboden staatssteun in de zin van art. 107 lid 1, VwEU. Indien dit het geval is, levert dit ontbindings- en terugvorderingsrisico's op. Als HVC voor een belangrijk deel activiteiten verricht die als diensten van algemeen (economisch) belang (DAEB) kunnen worden gekwalificeerd, vermindert dat het risico op een aanklacht wegens staatssteun. Juist daarom is het essentieel dat de

⁷³ HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, Gst. 2013/41, toegelicht door R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/3, toegelicht door W.M. Ritsema van Eck (Econord) en HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, Gst. 2013, 97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/130, toegelicht door T. van Wijk (Piepenbrock).

⁷⁴ Het alleenrecht is qua voorwaarden ‘moeilijker’ te realiseren dan inbesteding. Er is minder jurisprudentie over deze uitzondering en dus minder duidelijk wanneer wel en wanneer niet aan de voorwaarden is voldaan. Duidelijk is in ieder geval dat de Europese rechter kritisch zal kijken of er sprake is van een zogenaamde omzeilingsconstructie oftewel is het enige doel van het alleenrecht het omzeilen van het aanbestedingsrecht?

⁷⁵ Zie artikel 25j Mededingingswet.

aandeelhouders inzicht hebben in het percentage commerciële respectievelijk DAEB activiteiten. HVC rapporteert in de jaarrekening niet over exacte getallen en percentages omzet voor activiteiten die als commerciële of DAEB activiteiten worden aangemerkt.

Tussen het aanbestedingsrechtelijke risico en het staatssteunrisico is samenhang. Stel dat de aandeelhouders op grond van een uitspraak van de aanbestedingsrechter niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mogen gunnen aan HVC, dan treden er voor HVC tekorten op. De partijen bij de ballotageovereenkomst zijn hoofdelijk aansprakelijk om deze tekorten te dekken, hetgeen onder omstandigheden onrechtmatige bevoordeling of staatssteun oplevert. De steun die men verplicht is te geven op grond van een overeenkomst moet dan op grond van publiekrechtelijke normen terug worden gevorderd.

4.3.2 GR AIJZ 2007

Algemeen

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. Er zijn echter wel een aantal aandachtspunten. Ten eerste is de GR op dit moment een gemengde regeling. De regeling is zodoende getroffen door zowel raden als colleges. De bedoeling van de wetgever is dat een regeling wordt getroffen door het bestuursorgaan wiens bevoegdheden worden uitgeoefend door het openbaar lichaam. In het geval van de GR AIJZ 2007 betreft het, sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, slechts collegebevoegdheden. Er is zodoende geen noodzaak tot deelname van de raad. Dit is als verwarrend en onzuiver te kenschetsen.

Ten tweede dient de GR AIJZ 2007 te worden herzien na invoering van wetswijziging Wgr die momenteel ter behandeling in de Tweede Kamer ligt.⁷⁶ Het openbaar lichaam is dusdanig ingericht dat het algemeen bestuur gelijk is aan het dagelijks bestuur (AB=DB). Na wijziging van de Wgr is deze constructie niet meer toegestaan. Overigens introduceert de Wgr bij herziening een nieuw type rechtspersoon: de bedrijfsvoeringsorganisatie. De bedrijfsvoeringsorganisatie is bedoeld voor beleidsarme taken, voor uitvoeringsorganisaties. Zodoende kan het hierbij ook alleen om een samenwerking tussen colleges gaan (indien GR AIJZ 2007 hiervoor kiest, dienen de raden zodoende uit te treden). Kenmerk van de bedrijfsvoeringsorganisatie is verder dat het 'slechts' één bestuurslaag kent, in tegenstelling tot het gemeenschappelijk openbaar lichaam dat verplicht zowel een algemeen bestuur als een dagelijks bestuur heeft. Hiermee wordt onder meer tegemoet gekomen aan de wens een slanker model publieke rechtspersoon voor samenwerking mogelijk te maken.

Ballotageovereenkomst

De GR AIJZ 2007 is op 3 juli 2007 middels een getekende verklaring 'toegetreden' tot de ballotageovereenkomst. Onduidelijk is of alle relevante partijen (overige

⁷⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 2.

aandeelhouders en HVC) bij de ballotageovereenkomst hebben ingestemd met de toetreding van GR AIJZ 2007 tot de overeenkomst, aangezien deze niet door alle partijen is ondertekend.

Markt en overheid

GR AIJZ 2007 is net als de gemeenten die erin deelnemen een aanbestedende dienst (wat betekent dat ook op deze organisatie een plicht tot aanbesteding rust). De plicht tot aanbesteden heeft echter weinig consequenties voor de huidige activiteiten van de GR AIJZ 2007, aangezien zij in de huidige constructie zelf geen overheidsopdrachten aan HVC of andere partijen verleent.

4.3.3 Deelnemers GR AIJZ 2007

Algemeen

De GR AIJZ 2007 is uitsluitend bij raadsbesluiten vastgesteld op voorstel van de colleges. Gelet op het feit dat beoogd was een gemengde regeling aan te gaan, hadden ook de colleges van burgemeester en wethouders een formeel besluit moeten nemen.⁷⁷

Daarnaast is de gemeente Zaanstad rechtstreeks opdrachtgever van HVC door middel van de tussen HVC en Zaanstad gesloten dienstverleningsovereenkomst voor afvalinzameling en gladheidbestrijding. De IJmond-gemeenten hebben individuele (dienstverlenings)overeenkomsten met HVC afgesloten met betrekking tot afvalinzameling en reiniging. De gemeenten bieden tevens afzonderlijk hun afval ter verwerking aan de HVC aan en rekenen afzonderlijk met HVC af.

Markt en overheid

De participerende gemeenten zijn allen een aanbestedende dienst en verlenen op eigen titel onderhandse opdrachten aan HVC op basis van een (dienstverlenings)overeenkomst. Eerder zijn we al ingegaan op de consequenties voor aandeelhouders van HVC als niet wordt voldaan aan de criteria voor alleenrecht en inbesteden. Hoewel wij, op basis van overwegingen van eigen doelmatigheid⁷⁸, uitsluitend de (dienstverlenings)overeenkomst van Zaanstad uitgebreid hebben beoordeeld, en dus niet onomstotelijk hebben kunnen vaststellen of ook de andere participanten in de GR AIJZ 2007 gebruik maken van een verleend alleenrecht, lijkt dit bij de IJmond-gemeenten (in tegenstelling tot de gemeente Zaanstad) niet het geval voor alle taken van HVC op het gebied van afval, omdat zij de HVC alleen als inzameling- en reinigingsdienst hebben aangewezen. Ook voor het risico van mogelijke bevoordeling zoals in de zin van Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet en het staatssteun van art. 107 lid 1 VwEU.

⁷⁷ Artikel 1 lid 1 Wgr.

⁷⁸ Ons onderzoek is primair gericht op de eigendoms- of aandeelhoudersrelatie van gemeenten met HVC. Omdat het aspect van 'alleenrecht' van invloed kan zijn op de aandeelhoudersrelatie hebben wij desondanks besloten om één DVO van de AIJZ-gemeenten hierop te beoordelen, die van Zaanstad. Een uitvoerige analyse van alle DVO's op het aspect van 'alleenrecht' zou tot een zeer forse uitbreiding van het onderzoek leiden met daarbij een verhoging van de doorlooptijd.

4.4 Verantwoord openbaar bestuur

4.4.1 HVC

De vormgeving van HVC als naamloze vennootschap vergt als zodanig geen herziening. De aard van de taak vraagt, gezien het huidige takenpakket om een rechtsvorm die het mogelijk maakt eventuele winsten te doen toekomen aan de deelnemers. Een vennootschap als een NV past hier goed bij (evenals een coöperatie of B.V.) Naar hun aard passen de vormen vereniging, onderlinge waarborgmaatschappij en stichting minder goed bij het type organisatie dat HVC is. Een openbaar lichaam op basis van de Wgr kan bij de aard van de taak passend blijven zolang het voornamelijk publieke dienstverlening betreft (en beperkte commerciële activiteiten). De oprichting van HVC geschiedde door één openbaar lichaam op basis van de Wgr door de VVI Alkmaar, Zaanstad (namens AIJZ) en één provincie (op eigen titel of namens PEN). Voor zover de provincie op eigen titel handelde behoorde de oprichting van een gemeenschappelijk openbaar lichaam op basis van de Wgr ook tot de mogelijkheden. Als de provincie formeel namens PEN (privaatrechtelijk rechtspersoon) handelde behoorde een openbaar lichaam op basis van de Wgr niet tot de mogelijkheden. Voor zover een openbaar lichaam op basis van de Wgr ten tijde van oprichting tot de mogelijkheden behoorde, was dit ook een goede mogelijkheid. Zeker ten tijde van oprichting van HVC verrichtte de organisatie voornamelijk publieke dienstverlening en paste een openbaar lichaam op basis van de Wgr bij de aard van de taak. Daar komt bij dat de wetgever een voorkeur heeft voor het publiekrecht. Gedurende het bestaan van een organisatie kan echter de passendheid van de gekozen constructie ook veranderen en wellicht om aanpassing vragen. Een regelmatige plek op de agenda van de raad om af te wegen of het samenwerkingsverband nog optimaal functioneert, kan daartoe wenselijk zijn. Daar kan ook worden afgewogen of aanpassing noodzakelijk is.

Het huidige sturings- en verantwoordingsregime is in lijn met dat van een structuur N.V. Het structuurregime is verplicht in geval van een bepaalde omzet en hoeveelheid werknemers en bij aanwezigheid van een ondernemingsraad. Over het algemeen is er bij een structuur N.V. een beperktere macht van de aandeelhouders (althans de aandeelhoudersvergadering) ten faveure van de raad van commissarissen. Dit is inherent aan de gekozen vorm en de omvang van de activiteiten (grote onderneming). De sturing door de AIJZ-gemeenten als (indirecte) aandeelhouder is beperkt en loopt via de GR AIJZ 2007. GR AIJZ 2007 is samen met CAW bevoegd een commissaris te benoemen. In geval wethouders als RvC lid worden benoemd kan het lastig zijn rollen te scheiden en eenduidig te handelen. HVC heeft een groot aantal deelnemingen en dochters. Daarop is de mogelijkheid tot sturing door de aandeelhouders van HVC beperkter.

Gelet op de vormgeving als naamloze vennootschap (aandeelhouders zijn slechts aansprakelijk tot hun inleg in aandelen) is een ballotageovereenkomst voor garantie noodzakelijk en redelijk. Er is in casu gekozen voor hoofdelijke aansprakelijk. Elke partij bij de ballotageovereenkomst is zodoende aansprakelijk voor het totale bedrag aan leningen en schulden van HVC (de onderlinge verrekenplicht die daarop volgt

daargelaten). Hoofdelijke aansprakelijkheid is echter een zwaar middel en niet de enige wijze om een garantie voor het exploitatierisico adequaat te regelen. Verdeling van de omvang van de garantstelling via een vaste sleutel, bijvoorbeeld de omvang van de afname of stemrechten, behoort ook tot de mogelijkheden.

4.4.2 GR AIJZ 2007

Gelet op de aard van de taak, het gezamenlijk houden van aandelen en het spreiden van risico's door publiekrechtelijke organisaties is een gemeenschappelijk openbaar lichaam op basis van de Wgr een logische keuze. Een vennootschap, vereniging of coöperatie kan overigens hetzelfde doel dienen, maar zijn privaatrechtelijk van aard. Via het openbaar lichaam spreiden de deelnemers aan de GR hun risico's op een verantwoorde manier (zie verderop in deze paragraaf). Via de privaatrechtelijke weg was hetzelfde resultaat slechts met een complexere constructie te bereiken geweest. Het past bij de aard van de organisatie GR AIJZ 2007 om ook het gezamenlijk opdrachtgeverschap namens de deelnemende gemeenten uit te oefenen. Hiermee worden de krachten als opdrachtgevers gebundeld. Aan individuele wensen kan wellicht minder goed tegemoet worden gekomen. Dit is een afweging. Deze bundeling van krachten heeft wel al plaatsgevonden ten aanzien van de positionering in de algemene vergadering van aandeelhouders van HVC. Door als partijen in de GR AIJZ 2007 samen op te trekken is er meer invloed en sturing dan gemeenten afzonderlijk zouden hebben. Maar ook hier geldt dat de individuele standpunten soms moeten worden aangepast aan het algemeen gedragen standpunt.

De wetgever heeft een voorkeur voor publiekrechtelijke vormgeving van onder andere samenwerkingsverbanden.⁷⁹ Een gemeenschappelijk openbaar lichaam op basis van de Wgr biedt wettelijk verankerde mogelijkheden voor sturing en verantwoording door de raad.⁸⁰ Gelet op de garantstelling van GR AIJZ 2007 in de ballotageovereenkomst en de noodzaak deze aan de deelnemers door te geven is een gemeenschappelijk openbaar lichaam op basis van de Wgr eveneens geschikt. De deelnemers staan, ook indien er geen expliciete bepaling omtrent garantstelling in de GR zou staan, in voor het financiële welbevinden van de GR AIJZ 2007. Dit volgt uit het systeem van de Wgr. Als slechts aandelen zouden worden gehouden, zou een vennootschap ook tot de meer gereede opties behoren. Als naast het houden van aandelen en het spreiden van risico's ook het opdrachtgeverschap gezamenlijk zou worden uitgeoefend, ligt het openbaar lichaam voor de hand. Bovenstaande afwegingen zijn in onderstaande tabel weergegeven:

⁷⁹ Artikel 160 lid 2 Gemeentewet.

⁸⁰ Zie art. 16 t/m 19 Wgr.

Gezamenlijke activiteit	Aandelen houden	Risico's spreiden	Opdrachtgever	rechtsvorm
1.	Ja	Nee	Nee	BV/NV of GR
2.	Ja	Ja	Nee	BV/NV of GR, GR voorkeur
3	Ja	Ja	Ja	GR

Zoals eerder aangegeven is de GR AIJZ 2007 uitsluitend bij raadsbesluiten vastgesteld op voorstellen van de colleges. Aangezien het hier om een gemengde regeling gaat, hadden ook de colleges een formeel besluit moeten nemen. Op basis van de verwachte taakverdeling tussen raad en college was het nog zuiverder geweest wanneer uitsluitend de colleges, na toestemming van de raden, had besloten de gemeenschappelijke regeling te treffen.

Ter inrichting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is gekozen voor een AB=DB constructie (zie ook paragraaf 3.6). In de huidige Wgr (dit wordt verder versterkt na wijziging van de Wgr) liggen de bevoegdheden in eerste instantie bij het AB en kunnen deze worden gedelegeerd aan het DB. De GR AIJZ 2007 kent geen delegatie- of mandaatbesluit. Gelet op de afwezigheid daarvan besluit het AB toch al over privaatrechtelijke rechtshandelingen. Er is geen noodzaak tot AB=DB. Het leidt tot het risico dat besluiten in de verkeerde vergadering onbevoegd worden genomen. Na de op stapel staande wijziging van de Wgr is een constructie met AB=DB ook niet meer toegestaan. Opvallend is daarnaast dat alle besluiten door GR AIJZ 2007 bij gewone meerderheid worden genomen. Er zijn geen besluiten waar een gekwalificeerde meerderheid voor nodig is. Van belang is verder dat ten aanzien van alle punten op de agenda van een AvA van HVC daadwerkelijk een belangenafweging in het AB van GR AIJZ 2007 plaatsvindt. Van belang is dat bij het aangaan van de verbonden partij vanuit een belangenafweging in en tussen het college en de raad een kader wordt vastgesteld voor de besluitvorming in het AB van AIJZ. Dit kader bepaalt ook wanneer de achterliggende college en raad betrokken dienen te worden bij de besluitvorming in AIJZ.

4.4.3 Onderlinge verhouding tussen Deelnemers: IJmondgemeenten versus Zaanstad

De deelnemers aan GR AIJZ 2007 hebben door middel van deelname aan de GR AIJZ 2007 hun positie in HVC versterkt. GR AIJZ 2007 heeft als krachtenbundeling van gemeenten immers een sterkere positie in de AvA van HVC dan elke gemeente apart zou hebben. Zaanstad heeft haar positie in het bijzonder versterkt, omdat zij een sterke

positie heeft in het AB van GR AIJZ 2007. Zaanstad heeft de helft van de stemmen in het AB en daarmee feitelijk een vetorecht in het AB. Tevens heeft zij slechts één van de andere deelnemers aan GR AIJZ 2007 nodig om voor haar standpunt te stemmen. De invloed van Zaanstad in GR AIJZ 2007 ten opzichte van de andere deelnemers is daarmee als hoog te kwalificeren. Deze stemverhouding is naar rato van het aandelenpercentage met instemming van alle AIJZ-gemeenten bepaald.

De raad heeft conform de Wgr een aantal sturingsbevoegdheden en verantwoordingsrechten. De wijze waarop wordt gestuurd door en verantwoord aan de raad is zowel in algemene zin in de nota's verbonden partijen als in de directe relatie tot de GR AIJZ 2007 niet uitgewerkt (bijvoorbeeld welke informatie verstrekt het college op welke momenten aan de raad). Ook ontbreken gedetailleerde rol- en belangenbeschrijvingen. Overigens betekent het feitelijk indirecte aandeelhouderschap van de AIJZ-gemeenten in HVC (via GR AIJZ 2007) wel dat de raden meer op afstand staan dan bij een formeel direct aandeelhouderschap.

4.5 Adequat juridisch en financieel risico management

4.5.1 HVC

De aandeelhouders van HVC staan garant voor alle leningen en tekorten van HVC conform de ballotageovereenkomst. Er is in de ballotageovereenkomst geen onderscheid gemaakt in type activiteiten waarop de garantstelling ziet. De wens de garantstelling alleen van toepassing te laten zijn op zogenaamde type 1 activiteiten is niet in de ballotageovereenkomst opgenomen, waardoor de huidige algehele garantstelling geldt. En omdat HVC een steeds uitgebreider takenpakket heeft dat zowel op publieke dienstverlening ziet als op ondernemersactiviteiten, is de omvang van het financiële risico dat aandeelhouders lopen beperkt voorzienbaar en ook beperkt beïnvloedbaar (de risico's zijn minder goed herkenbaar en beheersbaar). Het is niet slechts het publieke belang dat wordt gediend met de risico's die worden gelopen. Doordat de garantstelling voor alle activiteiten geldt, heeft HVC daarvan (financieel) voordeel voor haar ondernemersactiviteiten. Dit kan als disproportioneel worden beoordeeld. De garantstelling zou zich dienen te beperken tot de publieke activiteiten. In meer principiële zin is het de vraag welke activiteiten passen bij een overheidsbedrijf als HVC. In ieder geval is een principiële afweging van de activiteiten en de financiering op basis van de oorspronkelijke redenen die golden voor 'het instappen in' HVC altijd noodzakelijk. Zij vormen al het ware het bestaansrecht van de deelneming.

In het verlengde van wat eerder is aangegeven over risico's van mogelijk niet voldoen aan wetgeving op het terrein van aanbesteding, mededinging en staatssteun, pleit dit in sterke mate voor een transparante jaarrekening van HVC op het gebied van:

- de verdeling en segmentatie van de omzet in activiteiten voor (indirecte) aandeelhouders, en derden, en
- de verdeling en segmentatie van de omzet over activiteiten die kwalificeren als DAEB en commerciële activiteiten.

4.5.2 GR AIJZ 2007

GR AIJZ 2007 fungeert bij aanspraak op garantstelling uit ballotageovereenkomst als buffer. Conform het systeem van de Wgr vindt doorbelasting van de risico's plaats aan de deelnemers. De omvang van het financieel risico dat GR AIJZ 2007 en daarmee haar deelnemers lopen, is onvoldoende duidelijk. Het opdrachtgeverschap is echter individueel belegd, omdat afval rechtstreeks aan HVC wordt aangeleverd en met HVC wordt afgerekend. Hierdoor betreft het een individuele afweging per gemeente of de dienstverlening met HVC gestopt dan wel doorgezet wordt. GR AIJZ 2007 loopt echter het financiële risico.

In de GR AIJZ 2007 is slechts een onderdeel van de garantstelling uit de ballotageovereenkomst verwoord. Daarin is nu opgenomen dat het openbaar lichaam garant staat voor de schulden van HVC middels de ballotageovereenkomst. In de GR staat echter niet dat GR AIJZ 2007 ook garant staat of kan staan voor 'een nadelig saldo van baten en lasten' alsook een additionele garantstelling ten behoeve van de toen geldende Cross Border Lease constructie. De regeling is daarmee aangegaan zonder dat de raden een volledig inzicht had in de financiële verplichtingen (en daarmee risico's) waarmee zij instemden (zie ook paragraaf 3.8.).

4.5.3 Zaanstad

Zaanstad loopt een buitenproportioneel financieel risico zolang niet ondubbelzinnig komt vast te staan dat zij geen (individuele) partij meer is in de ballotageovereenkomst. De mogelijkheid bestaat dat de gemeente dubbel wordt aangesproken bij intreding van de garantstelling. Zij kan immers worden aangesproken als partij bij de ballotageovereenkomst en mede aangesproken als partij bij GR AIJZ 2007, die ook partij is bij ballotageovereenkomst. Dit financieel risico is ons inziens niet passend bij mate van invloed op HVC. Daarnaast loopt Zaanstad een aanzienlijk risico bij beëindiging van de dienstverleningsovereenkomst. De HVC kan Zaanstad dan de verplichting opleggen om alle personeel van HVC dat is belast met de afvalbeheer- en gladheidsbestrijdingstaken over te nemen. In de DVO is namelijk niet vermeld dat het in principe alleen de oud-medewerkers van de gemeente Zaanstad betreft.

4.6 Conclusies

In deze paragraaf behandelen we de conclusies (per norm) die we op basis van de bevindingen kunnen trekken.

Rechtmatigheid en juridische houdbaarheid

Hoewel de constructie niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar is, zijn er verschillende weeffouten in de GR AIJZ 2007 te onderkennen. De wijze van uittreding van Zaanstad uit de ballotageovereenkomst en de toetredingsverklaring tot de ballotageovereenkomst door GR AIJZ 2007 brengen onnodige onzekerheden met zich mee. Daarnaast is de uitwerking van de GR AIJZ 2007 niet helemaal in lijn met wat de wetgever heeft bedoeld. Omdat bij de samenwerking in de GR AIJZ 2007 het louter om

collegetaken gaat, zou een keuze voor een zuivere collegeregeling meer voor de hand liggen dan de huidige keuze voor een gemengde regeling. Na inwerkingtreding van de wijziging van de Wgr, die op korte termijn verwacht wordt, is een herziening van de GR AIJZ 2007 noodzakelijk. In overweging kan worden genomen of de bedrijfsvoeringorganisatie als samenwerkingsvorm niet nog beter aansluit dan een gemeenschappelijk openbaar lichaam.

In de huidige constructie loopt de GR AIJZ 2007 geen risico wegens het ontbreken van de mogelijkheid zich op inbesteding te kunnen beroepen bij opdrachtverlening aan HVC. De aanbestedingsvrije dienstverlening aan de aandeelhouders is bij de huidige omzetverdeling tussen activiteiten voor aandeelhouders en derden echter wel een risico. In de huidige constructie heeft *Zaanstad* expliciet het alleenrecht aan HVC verleend; bij de IJmond-gemeenten is dit onzeker, omdat de HVC alleen aangewezen is als inzameling- en reinigingsdienst. Zodoende lopen de IJmond-gemeenten wellicht een aanbestedingsrechtelijk risico wegens het ontbreken van de mogelijkheid zich op de uitzondering van Europees aanbesteden te kunnen beroepen bij opdrachtverlening aan HVC omtrent afvalverwerking. Daarmee loopt de gemeente Zaanstad echter ook indirect risico, omdat de tekorten die hierdoor bij HVC zouden kunnen ontstaan conform de ballotageovereenkomst door alle aandeelhouders worden gedragen. Indien de ballotageovereenkomst in strijd is met het bevoordelingsverbod en het staatssteunverbod lopen de AIJZ-gemeenten hier ook indirect risico op basis van artikel 7 van de ballotageovereenkomst.

Zaanstad en IJmondgemeenten kunnen wegens het ontbreken van gegevens in de jaarrekening over omzetverdeling tussen

- activiteiten voor aandeelhouders en derden
 - activiteiten die kwalificeren als DAEB en commerciële activiteiten
- onvoldoende inschatten of en in hoeverre zij risico's lopen op het terrein van markt en overheid wetgeving (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, staatssteun).

Verantwoord openbaar bestuur

De indirecte constructie van aandeelhouderschap via een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van de Wgr schept waarborgen die passend zijn bij de mate van het publiek karakter. Van belang is wel dat er door GR AIJZ 2007 voldoende gebruik wordt gemaakt van hun aandeelhoudersbevoegdheden om te sturen op de strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen van HVC en dat voorafgaand aan het AB van GR AIJZ 2007 een belangenafweging plaatsvindt die beïnvloedbaar en inzichtelijk is voor colleges en raden. De gekozen GR-constructie zoals die thans is vorm gegeven is passend gelet op de aard van de taken, de te bereiken (beleids)doelen, en de borging van de belangen. De AIJZ-gemeenten hebben door het indirecte aandeelhouderschap via GR AIJZ 2007 en hun stemrechten in GR AIJZ 2007 hun invloed in HVC kunnen versterken ten opzichte van directe aandeelhouderschap als enkele gemeente. Echter, de stemrechten van Zaanstad in GR AIJZ 2007 zijn ten opzichte van de stemrechten van de overige deelnemers als hoog te bestempelen.

Het verdient dringend aanbeveling in de GR AIJZ 2007 te specificeren welk type risico's het gemeenschappelijk openbaar lichaam aan kan gaan om zijn taken te

verwezenlijken. Hiermee wordt geborgd dat de raden kunnen inschatten welk financieel risico de gemeenten lopen als gevolg van de verplichte bijdrage in de instandhouding en de tekorten van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Kan de raad deze inschatting niet maken, dan heeft er geen adequate toets plaats kunnen vinden of de regeling verantwoord is.

Adequaat juridisch en financieel management

Het is legitiem dat HVC probeert zijn continuïteitsrisico als overheidsvennootschap te borgen via een ballotageovereenkomst. Op proportionaliteitsgronden zou het risico beperkt moeten zijn tot de stemrechten van GR AIJZ 2007 in de AvA van HVC of het gezamenlijke aandeel van de deelnemende gemeenten in GR AIJZ 2007 aan de totale omzet van HVC. Uit proportionaliteitsoverwegingen zou het risico ook beperkt moeten zijn tot tekorten die voortvloeien uit de exploitatie van activiteiten voor de aandeelhouders. Aard en omvang van het garantierisico voor GR AIJZ 2007 uit de ballotageovereenkomst zijn onvoldoende duidelijk en voorzienbaar waarmee het risico voor de deelnemers aan de GR AIJZ 2007 ook niet inzichtelijk en voorspelbaar is. Het onbeperkte karakter en de hoofdelijke aansprakelijkheid zijn als disproportioneel te bestempelen.

5 Algemeen kader voor sturing en controle

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan sturing en controle centraal. Dit zijn twee aspecten van goed bestuur die van belang zijn bij de relatie van gemeenten met haar verbonden partijen. Het belang ervan wordt in het algemeen kader toegelicht (5.2), evenals welke rollen en mogelijkheden er zijn voor zowel raad als college (5.3). Op basis van de principes van good governance wordt in het vervolg van dit hoofdstuk een gedetailleerd normenkader gepresenteerd dat als basis dient voor het toetsingskader per deelnemende gemeente in de hoofdstukken 6 tot en met 9. Het normenkader is opgebouwd rondom de volgende thema's:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot het aansturen van verbonden partijen (paragraaf 5.3);
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij de verbonden partij (paragraaf 5.4);
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad (paragraaf 5.5).

5.2 Algemeen kader: principes van good governance

Goed bestuur (good governance)⁸¹ is:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.

Goed gemeentelijk bestuur met betrekking tot verbonden partijen draagt bij aan een doeltreffende en doelmatige beleidsrealisering door deze partijen.

Voor good governance worden vier controlemechanismen onderscheiden⁸²:

1. Sturen: richting geven aan het realiseren van beleidsdoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen.
2. Beheersen: een stelsel van maatregelen en procedures, die de provincie de zekerheid geven dat de verbonden partij blijvend de juiste richting opgaat.
3. Toezicht houden: heeft tot doel de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen en richt zich op toetsing van de kwaliteit, inhoudelijke risico's en financiën.
4. Verantwoorden: over alle gedelegeerde taken en bevoegdheden moet informatie worden verschaft.

⁸¹ Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance - een instrument ter toetsing van governance bij de overheid, januari 2000, pag. 5.

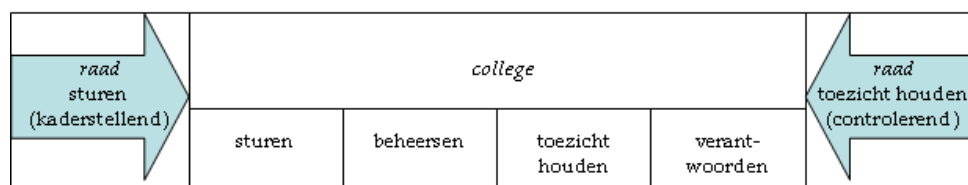
⁸² Bossert, J. good governance - leidraad voor goed bestuur en management, februari 2003. Deloitte, mei 2006, pag. 17-19

5.3 Verantwoordelijkheden raad en college

Good governance behelst dus het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Voor verbonden partijen betekent dit dat het college beslist of een verbonden partij het geëigende instrument is om een gemeentelijk doel te bereiken. Ook de aansturing van een verbonden partij behoort primair tot de taken van het college. De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn, wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort (de wat-vraag). De gemeentewet stelt de raad in staat om voorafgaand aan besluitvorming over deelname in een verbonden partij wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In de uitvoeringsfase van een verbonden partij bewaakt het college de uitvoering en stuurt zo nodig bij; de raad controleert het college. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat het sturen en beheersen van een verbonden partij lastiger is vanwege de grotere afstand. Dit geldt evenzeer voor het toezicht hierop door de raad.

Figuur 5 - Verantwoordelijkheden college en raad



5.3.1 Specifieke rol raad

De betrokkenheid van de raad bij de oprichting en het beheer van deelnemingen, komt voort uit een aantal wettelijke bevoegdheden, die zijn vastgelegd in de gemeentewet. De wetgever schrijft dat het college beslist, maar dat de gemeenteraad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders vaststelt.⁸³ Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publiek belang horen.

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

⁸³ Gemeentewet artikel 160, lid 1.

over alle relevante informatie moet kunnen beschikken, voordat zij zijn wensen en bedenkingen kan uiten.

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.

Nadat de verbonden partij aan de slag gaat, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. De gemeenteraad controleert of de verbonden partij 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 uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. 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.

Buiten de bovengenoemde voorschriften bestaat er een algemene informatieplicht voor het college. Het college moet de raad niet alleen passief 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.

5.3.2 Specifieke rol college

Bij de *aansturing* van een verbonden partij heeft het college zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In de eigenaarsrol beslist het college (binnen de kaders van de raad) over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van opdrachtgever streeft het college naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van de verbonden partij als geheel. Als gevolg van het in één hand leggen van de rollen eigenaar en opdrachtgever kan belangentegenstelling ontstaan.

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee het college de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning en controlcyclus en overleggen tussen wethouders en vakdiensten, zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze verkregen moeten worden.

Het college dient *toezicht* te *houden* of de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Het college kan bij het toezicht op de verbonden partij geen gebruik maken van de interne controleafdeling van de gemeente of van het systeem van interne controle in de reguliere planning en controlcyclus. Aangezien er verschillende soorten verbonden partijen zijn en de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij verschillend is zal toezicht op maat moet worden vormgegeven. De wijze van toezicht dient afgestemd te zijn op de juridische vormgeving van de verbonden partij.

De verbonden partij zal *verantwoording* af moeten leggen aan zijn stakeholders waaronder het college of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken prijs. De gemeente kan met de verbonden partij afspraken maken over de wijze van verantwoording.

5.4 Normen met betrekking tot aansturing van verbonden partijen (procesafspraken)

Om goed te kunnen sturen op verbonden partijen is het belangrijk dat er een duidelijke rolverdeling tussen raad, college en het ambtelijk apparaat bestaat en dat deze is vastgelegd. Daarom zullen wij nagaan of binnen de gemeente duidelijke procesafspraken zijn gemaakt met betrekking tot verbonden partijen. Hierbij kan gedacht worden aan een nota verbonden partijen, maar ook aan handleidingen, instructies, notities en dergelijke. Belangrijke vraag hierbij is of de desbetreffende documenten zijn vastgesteld door de raad. De normen met betrekking tot de aansturing van verbonden partijen zijn terug te vinden in onderstaande tabel.

Tabel 5.1 - Normen met betrekking tot aansturing verbonden partijen

Norm	Verdere uitwerking norm
1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd.	Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd?
	Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd?
	Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd?

5.5 Normen met betrekking tot betrokkenheid raad bij besluitvorming omtrent HVC

Vervolgens zullen wij beoordelen in hoeverre de raad wordt betrokken bij besluiten, die worden genomen in de AvA van HVC. Omdat ons onderzoek zich richt op de eigenaar/aandeelhoudersrelatie zullen wij ons hierbij beperken tot de besluiten die verband houden met strategiewijzigingen of investeringen. Dit doen wij aan de hand van de drie casussen, die door IPR Normag in het kader van het gemeenschappelijke rapport zijn bestudeerd (zie bijlage bij rapport IPR Normag, pagina 21). Het betreft de recente herijking van de strategie van HVC, het windenergiepark Gemini en de biovergistingsinstallatie. Omdat de gemeente Heemskerk niet participeert aan het

gemeenschappelijke rapport van IPR NORMAG, hebben wij bij Heemskerk in meer algemene zin gekeken naar strategiewijzigingen en investeringsbesluiten.

Wij hebben de betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming beoordeeld aan de hand van de normen in onderstaande tabel. Er is daarbij niet alleen gekeken in hoeverre de raad betrokken werd bij het nemen van besluiten, maar ook of de verschaft informatie van het college voor de raad toereikend was om tijdig (voorafgaand aan de AvA) een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de specifieke strategiewijziging of investering en om de resultaten van het besluit achteraf te kunnen monitoren.

Tabel 5.2 - Normen met betrekking tot betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

Norm	Verdere uitwerking norm
2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC.	Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase?
	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming?
	Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.)
2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit.	Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit?
	Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan?
2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheersmaatregelen.	Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt?
	Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid?

5.6 Normen met betrekking tot Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Tenslotte wordt per gemeente nagegaan of er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad. Daarbij is niet alleen gekeken in hoeverre afspraken hierover zijn gemaakt en nagekomen, maar ook of de aangeboden informatie toereikend was voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. Daarbij is beoordeeld of de informatie voldeed aan de wettelijke eisen en daarnaast juist, volledig, tijdelijk en begrijpelijk was weergegeven. De mate waarin de verbonden partij bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en inzichtelijkheid van

de risico's die verbonden zijn aan de deelname aan de verbonden partij zijn in principe ook onderdeel van de toereikendheid van de informatie, maar omdat zij wezenlijke onderdelen zijn van de kaderstellende en controlerende taak van de raad, hebben wij deze als afzonderlijke normen geformuleerd. De beoordeling van de informatievoorziening aan de raad geschiedt zodoende op basis van de onderstaande normen:

Tabel 5.3 - Normenkader met betrekking tot informatievoorziening aan de raad

Norm	Verdere uitwerking norm
3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en HVC.	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR AIJZ 2007 en HVC?
3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken.	De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen (zie toelichting in tekst hieronder) • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd
3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen? Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd?
3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegane verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen.	Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd?

Wettelijke eisen

Het spreekt voor zich dat de informatie die het college aan de raad verschaft met betrekking tot de deelneming in HVC minimaal dient te voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. Het staat de gemeente daarnaast vrij om aanvullende afspraken te maken over de informatievoorziening aan de raad. In alle AIJZ-gemeenten zou de raad conform de wettelijk vastgestelde eisen in ieder geval op de volgende momenten geïnformeerd dienen te worden:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*)
- b. De conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van GR AIJZ 2007 (Conform *Wet Gemeenschappelijke regelingen, artikel 35* en *GR AIJZ 2007, artikel 20 en 21*)
- c. Indien sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente (Conform *Gemeentewet, artikel 169, lid 4*)
- 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 gaan wij per informatiemoment in op de specifieke eisen, die hierover in de wet zijn opgenomen.

5.6.1 Begroting en Jaarrekening gemeenten

In het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* zijn een aantal wettelijke eisen opgenomen over de verantwoording over verbonden partijen (GR AIJZ 2007) en partijen met alleen een financieel belang (HVC). In de hoofdstukken 6 tot en met 9 gaan wij na in hoeverre de begrotingen en jaarrekeningen van de deelnemende gemeenten voldoen aan de wettelijke eisen van het BBV.

Paragraaf verbonden partijen

Conform het BBV dient in de begroting en jaarrekening van de gemeente een paragraaf verbonden partijen te zijn opgenomen (artikel 9). Hiermee dient verantwoording te worden afgelegd omtrent partijen waar zowel een bestuurlijk als financieel belang (zoals GR AIJZ 2007) in is genomen. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat volgens artikel 15 BBV ten minste:

1. Een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een beleidsvoornemen omtrent verbonden partijen;
3. Een lijst van verbonden partijen met ten minste de volgende informatie:
 - o de naam en de vestigingsplaats;
 - o het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
 - o de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
 - o het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
 - o het resultaat van de verbonden partij.

Weerstandsparagraaf

In de begroting en jaarrekening dient tevens een weerstandsparagraaf te zijn opgenomen (artikel 9 en 11 BBV). In de toelichting van BBV is opgenomen dat voor een partij met alleen een financieel belang, zoals HVC, de risico's en aangegane

verplichtingen van deze deelneming in de weerstandparagraaf dienen te zijn opgenomen.⁸⁴

Toelichting op de balans

Bij de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen en rechten' moet een specificatie van de borg- en garantstellingen worden opgenomen (artikel 50 en 56 BBV).

In de jaarrekening dienen verder bij de toelichting op de balans, financiële vaste activa de kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen te worden genoemd. Hiertoe behoort ook het aandelenkapitaal in NV's (artikel 36 BBV).

5.6.2 Begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007

In de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr) is opgenomen dat de gemeenteraad toestemming moet verlenen voor het treffen van, wijziging van, toetreden tot en uittreden uit een gemeenschappelijke regeling (artikel 1.2 en 1.3 Wgr). Tevens dient de ontwerpbegroting aan de gemeenteraad te worden toegezonden, zodat zij schriftelijk zijn gevoelens kenbaar kan maken (artikel 35). In de *GR AIJZ 2007* is vastgelegd dat dit ook voor de jaarrekening geldt.

Wij hebben, omdat dit van toepassing is op alle AIJZ-gemeenten, in hoofdstuk 3 al de informatie aan de raad bij het opstellen van de *GR AIJZ 2007* alsmede de toereikendheid van de informatie in de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 behandeld. In de hoofdstukken 6 tot en met 9 gaan wij per afzonderlijke gemeente na hoe het afgeven van de zienswijze van de begroting en jaarrekening in de afgelopen periode (van drie jaar) is verlopen. Dit doen wij aan de hand van het beantwoorden van de volgende vragen:

- Is door de raad een zienswijze afgegeven?
- Zo ja, is de zienswijze binnen de vastgestelde reactie termijn verleend?
- Zijn bij de behandeling van de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 door de raad aanvullende vragen gesteld?
- Was het antwoord van het college op deze vragen toereikend?

5.6.3 Actieve informatieplicht bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente

In artikel 169 van de *Gemeentewet* is de verantwoording van het door het college gevoerde bestuur aan de raad geregeld. Het college is verplicht alle inlichtingen die de raad voor de uitvoering van zijn taak nodig heeft te verschaffen. Lid 4 van artikel 169 stelt dat het college bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente zij de raad vooraf dient te informeren. Het college neemt in dat geval geen besluit voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

⁸⁴ Nota van toelichting bij het BBV, p. 38.

Bij dit onderdeel van de informatievoorziening gaan wij in de hoofdstukken 6 tot en met 9 na in hoeverre de colleges de gemeenteraden actief hebben geïnformeerd omtrent besluiten bij de GR AIJZ 2007 of HVC (met ingrijpende gevolgen voor de betreffende gemeente). Indien deze informatievoorziening conform artikel 169, lid 4 van de *Gemeentewet* heeft plaatsgevonden, beoordelen wij tevens in hoeverre de verschafte informatie toereikend is.

5.6.4 Op eigen verzoek van de raad

De gemeenteraad heeft ook het recht om het college op eigen initiatief ter verantwoording te roepen. Het college is namelijk conform artikel 169, lid 3 en 4 van de *Gemeentewet* verplicht de door de raad gevraagde inlichtingen mondeling of schriftelijk te verschaffen. De raad kan zowel voor als na de besluitvorming het college om inlichtingen verzoeken. In artikel 155 van de *Gemeentewet* is verder het vragenrecht en interpellatierecht van de gemeenteraden vastgelegd. Het recht om een motie in te dienen is uitgewerkt in de Reglementen van Orde van de gemeenteraden zelf.⁸⁵

Bij dit onderdeel gaan we in de hoofdstukken 6 tot en met 9 na in hoeverre de raden van de deelnemende gemeenten op eigen initiatief de colleges ter verantwoording hebben geroepen over GR AIJZ 2007 dan wel HVC (bijvoorbeeld door vragen te stellen of moties in te dienen). Indien dit het geval is, beoordelen wij in hoeverre de informatie die daaropvolgend door de colleges is verschaft, toereikend is geweest voor de raden.

⁸⁵ Respectievelijk gemeente Zaanstad (artikel 47); gemeente Beverwijk (artikel 40), gemeente Heemskerk (artikel 36) en gemeente Velsen (artikel 41).

6 Sturing en controle binnen raad en college Zaanstad

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het binnen de gemeente Zaanstad gesteld is met de sturing en controle op de deelneming in HVC via de verbonden partij GR AIJZ 2007. Om een goed oordeel te kunnen vellen over de sturing en controle binnen de gemeente, hebben wij op basis van de principes van good governance een normenkader (zie hoofdstuk 5) ontwikkeld op basis van de volgende thema's:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

In de paragrafen 6.1 tot en met 6.3 zullen deze thema's achtereenvolgens de revue passeren. In paragraaf 6.4 zullen wij vervolgens door middel van een stoplicht-rapportage concluderen in hoeverre de gemeente Zaanstad naar ons oordeel aan de opgestelde normen voldoet. In bijlage 6 is tevens een overzichtstabel terug te vinden met relevante gegevens van alle in GR AIJZ 2007 deelnemende gemeenten.

6.1 Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Zaanstad

Binnen de gemeente Zaanstad bestaan een aantal documenten waarin procesafspraken zijn vastgelegd met betrekking tot verbonden partijen en de rolverdeling van de raad, het college en ambtelijk apparaat. Ten eerste is in 2006 een Nota Verbonden Partijen opgesteld die in 2007 nader is uitgewerkt in de handreiking verbonden partijen gemeente Zaanstad. Laatstgenoemde is in januari 2008 door de gemeenteraad vastgesteld. In 2010 is door de ambtelijke organisatie de nota en de handreiking vertaald in een praktische handleiding waarin het toezicht per verbonden partij is uitgewerkt. In 2011 is het onderwerp 'verbonden partij' ook onderwerp geweest van een audit in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. Resultaten uit deze audit, evenals de wens om de nota uit 2006 te vernieuwen, hebben er toe geleid dat de gemeente Zaanstad ten tijde van dit onderzoek de nota verbonden partijen aan het vernieuwen is. De gemeenteraad heeft op 21 augustus 2013 daartoe een aantal kaderstellende spelregels vastgesteld.⁸⁶

In bovengenoemde documenten (hierna nota's) wordt op verschillende plaatsen ingegaan op de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W als het gaat om verbonden partijen. Deze rolverdeling volgt het duale stelsel en de principes van good governance (zie paragraaf 3.5). In het duale stelsel heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol; het college heeft een uitvoerende taak. In de nota's wordt toegelicht dat de beslissing tot deelname aan een verbonden partij primair behoort tot de taken van het college. De gemeenteraad dient echter wel in staat te

⁸⁶ Raadsbesluit met kenmerk 2013/185608

worden gesteld om zijn wensen en bedingen kenbaar te maken en in het geval van een gemeenschappelijke regeling zelfs toestemming tot oprichting te verlenen. De aansturing van de verbonden partij is een taak van het college waardoor de vertegenwoordiging van de gemeente in de verbonden partij in beginsel bij het college ligt. In een publiekrechtelijk verbonden partij wordt een bestuurder van de gemeente Zaanstad afgevaardigd; bij privaatrechtelijk verbonden partij moet een vertegenwoordiger worden gekozen waarmee 'dubbele petten' worden voorkomen. Bij het recht op het voordragen of benoemen van een commissaris dient daarom iemand uit externe kring te worden gekozen. Alleen in overgangssituaties of in specifiek gemotiveerde situaties kan de commissaris uit interne kring (collegelid of ambtenaar) komen. In een raad van bestuur of directie van de verbonden partij zal de gemeente (in principe) niet plaatsnemen.⁸⁷

De nota's beleggen binnen het college de (primaire) verantwoordelijkheid (sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden) voor verbonden partijen bij de vakwethouder en laten de opdrachtgeversrol daarmee prevaleren boven de eigenaarsrol. Aan het begin van de collegeperiodes werd zodoende de portefeuillehouder Milieu en Landschap⁸⁸ – telkenmale benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente Zaanstad in het bestuur van GR AIJZ 2007.⁸⁹ Deze vakwethouder is verantwoordelijk voor de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en heeft een actieve informatieplicht binnen het college van B&W indien zich belangrijke ontwikkelingen voordoen bij de verbonden partij. De vakwethouder brengt daarnaast voorstellen in het college van B&W, maar laat deze vooraf door de portefeuillehouder Financiën beoordelen op de financiële consequenties (impact en mogelijke risico's). Het college van B&W neemt vervolgens in gezamenlijkheid besluiten inzake verbonden partijen.⁹⁰

Ook de 'ambtelijke rolverdeling' is in de nota's uitgewerkt. De vakinhoudelijke dienst van de gemeente stelt beleidsadviezen voor de vakwethouder op. Bovendien houdt de dienst de ontwikkelingen bij van de verbonden partij. De beleidsadviseurs bespreken hun bevindingen met ambtenaren van concern control die voor de verbonden partijen accounthouders hebben aangewezen (zie voor uitgebreidere toelichting op het toezicht op een verbonden partij Bijlage 5.1.1.). De beleidsadviseurs zijn ook verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie over de verbonden partij aan de vakwethouder en portefeuillehouder Financiën.⁹¹

⁸⁷Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende Spelregels Verbonden Partijen (2013/185608)*, 21 augustus 2013., p.5.; *Nota Verbonden partijen. Het beleid van de gemeente Zaanstad ten aanzien van verbonden partijen (2006)*, p.2-3, 29; *Handreiking verbonden partijen gemeente Zaanstad. Uitwerking van de Nota Verbonden Partijen van januari 2006 (2007)*, p.1, 10-12, 22.

⁸⁸ De behartiging van het beleidsinhoudelijk belang in HVC deelt de wethouder Milieu met de wethouder Beheer en onderhoud openbare ruimte. Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor bijvoorbeeld gladheidsbestrijding, dat ook door HVC wordt uitgevoerd.

⁸⁹ *Collegebesluit met betrekking tot benoeming van portefeuillehouders voor bestuurlijke functies van verbonden partijen en bestuurlijke netwerken (Z 2010 082042)*.

⁹⁰ *Handreiking verbonden partijen (2007)*, p. 16-17; *Inrichting toezicht HVC. "Een praktische vertaling van de nota en handreiking verbonden partijen Gemeente Zaanstad (2010)*, p. 12.

⁹¹*Handreiking verbonden partijen (2007)*, p. 15-16, 21, 25; *Inrichting toezicht HVC (2010)*, p. 11-12.

6.2 Betrokkenheid raad bij besluitvorming Zaanstad

In de door ons gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat de gemeenteraad in het merendeel van de gevallen achteraf wordt geïnformeerd over de deelneming in HVC via GR AIJZ 2007 in de Burap, de begroting en jaarrekening van de gemeente Zaanstad en de begroting en jaarrekening van de verbonden partij GR AIJZ 2007. Indien er sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeenteraad wordt de raad conform artikel 169 van de Gemeentewet echter wel vooraf geconsulteerd. In de drie casussen, die in het kader van het gemeenschappelijke onderzoek door IPR Normag zijn bestudeerd (zie bijlage bij rapport IPR Normag, pagina 21) blijkt dat het college tracht de gemeenteraad actief te betrekken bij besluiten over strategiewijzigingen en investeringen op basis van artikel 169 van de Gemeentewet.

Zo is de investering in een biovergistingsinstallatie aan de gemeenteraad voorgelegd, alvorens een standpunt in de bestuursvergadering van GR AIJZ 2007 en de AvA van HVC in te nemen, omdat er sprake was van grote (financiële) gevolgen voor de gemeente, vooral met betrekking tot de garantstelling. In het raadsvoorstel is ingegaan op de relatie tussen de installatie en de gemeentelijke doelstellingen, de hoogte van de investering, het verwachte rendement op korte en lange termijn, de risico's en beheersmaatregelen en de gevolgen voor de garantstelling. Wij beoordelen deze informatie als toereikend voor de raad om een weloverwogen beslissing te nemen over de investering. De raad heeft ingestemd met de investering.⁹² Zij heeft vervolgens geen specifieke periodieke voortgangsrapportages over de biovergistingsinstallatie ontvangen.

Uit door ons gevoerde gesprekken is gebleken dat het voor de andere twee casussen - de herijking van de strategische koers van HVC en het windpark Gemini - te vroeg en onzeker was om de plannen aan de gemeenteraad voor te leggen, maar het college van B&W voornemens is dit te doen. In de jaarrekening van 2012 wordt bijvoorbeeld aangekondigd dat de nieuwe strategische koers van HVC ter zienswijze aan de raad zal worden voorgelegd.⁹³

In de gevoerde gesprekken is overigens wel aangegeven dat het tijds technisch en procedureel lastig is om de raad vooraf te consulteren over besluiten bij HVC. Agendapunten moeten namelijk al geruime tijd van te voren worden aangeleverd en de gemeenteraad verlangt dat hiervoor stukken aanwezig zijn, die in de regel door de ambtelijke organisatie moeten worden voorbereid. Indien er al (externe) stukken van HVC beschikbaar worden gesteld, zijn zij slechts zes weken voor aanvang van de AvA beschikbaar. De periodes zijn vaak te krap om consultatie van de gemeenteraad over het voornemen van HVC in de reguliere planning van de raadsvergaderingen op te nemen. Daarnaast heeft de gemeente Zaanstad in zowel de GR AIJZ 2007 als de AvA

⁹² Besluitnota B&W. Voorgestelde investeringen HVC (50927), 8 september 2005; Raadsvoorstel verzoek reactie van de raad op voorgenomen besluit van Burgemeesters en wethouders ten aanzien van voorgestelde investeringen HVC (50930), p. 8 september 2005.

⁹³ Jaarrekening 2012, p. 108.

van HVC geen meerderheid, zodat de kans bestaat dat hier een ander besluit valt dan het standpunt dat in de gemeenteraad is ingenomen.

6.3 Informatievoorziening aan de raad Zaanstad

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 Zaanstad geen aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot de eigendom/aandeelhoudersrelatie met GR AIJZ 2007/HVC. 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*). In de gemeente Zaanstad wordt daarnaast ook in de jaarlijkse bestuursrapportage (Burap) aandacht besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen bij verbonden partijen.⁹⁴
- 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 gemeente Zaanstad

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. Deze schrijft onder meer voor dat in de begroting en jaarrekening van een gemeente er een vaste paragraaf aan verbonden partijen dient te worden gewijd, waarin een aantal vaste onderdelen moeten terugkomen (artikel 9 en 15). Tevens dienen financiële aspecten van een deelneming, zoals garantstelling en aandelenbezit opgenomen te zijn in de weerstandsparagraaf en/of de toelichting op de balans (artikel 9, 11, 36, 50, 56). De eisen uit het BBV zijn in het normenkader in hoofdstuk 5 nader beschreven.

⁹⁴ *Handreiking verbonden partijen* (2007), p. 16. *Burap* 2013, p. 103-104.

Paragraaf Verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen legt het college niet conform de definitie van het BBV verantwoording af over partijen waarmee de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Door gebruik te maken van de bredere IPSAS-definitie (zie bijlage 5.1.1.) merkt de gemeente Zaanstad zowel GR AIJZ 2007 als HVC als verbonden partij aan en rapporteert hier ook als zodanig over in haar begroting en jaarrekening. De GR AIJZ 2007 valt daarbij onder publiekrechtelijke partijen (categorie A) en de HVC onder privaatrechtelijke partijen met een financieel belang (categorie B).⁹⁵ Behalve dat dit niet conform de regels van het BBV is, maakt dit het onnodig complex. Het is beter om uitsluitend over GR AIJZ 2007 als verbonden partij te rapporteren en daarbij te verwijzen naar de aandelen en de (indirecte) relatie die de gemeente via de GR AIJZ 2007 met HVC heeft.

De opzet van de paragraaf verbonden partijen is verder dat in de paragraaf zelf de belangrijkste (risicovolle) ontwikkelingen worden besproken en dat in een bijlage over alle verbonden partijen conform de bredere definitie van de gemeente Zaanstad wordt gerapporteerd. In de Begroting 2014-2017 is voor het eerst ook een lijst toegevoegd in de paragraaf verbonden partijen zelf, waarin is aangegeven welke van deze partijen voldoen aan de BBV-definitie.⁹⁶

In de lijst met verbonden partijen in de begroting en jaarrekening zijn de verplichte onderdelen uit artikel 15 van het BBV opgenomen, hoewel de bedragen bij het eigen vermogen, vreemd vermogen en het resultaat niet exact overeenkomen met de jaarrekening van GR AIJZ 2007. Conform de Financiële Verordening van de gemeente Zaanstad dient naast deze verplichte onderdelen van het BBV ook extra informatie over verbonden partijen te worden opgenomen, te weten de bestuurlijke vertegenwoordiging en het financiële belang (bestuurskosten en aandelenkapitaal). Over het aandelenkapitaal wordt vermeld dat de gemeente Zaanstad 50% van het aandelenkapitaal van GR AIJZ 2007 bezit, die weer 20% van het aandelenkapitaal van HVC in handen heeft. Deze informatie is overgenomen uit de jaarrekening van GR AIJZ 2007, maar is ons inziens echter onjuist: het aandelenkapitaal van GR AIJZ 2007 betreft 18,15%⁹⁷

Bij de gemeente Zaanstad wordt verder de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen alleen in algemene zin opgenomen. Bij sommige andere AIJZ-gemeenten gebeurt dit ook per specifieke verbonden partij. Hierdoor is voor de raad inzichtelijk gemaakt welke doelen de gemeente nastreeft met de deelneming in de verbonden partij en in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn. Hierin zien wij een meerwaarde.⁹⁸

⁹⁵ *Begroting 2014-2017*, p. 160-171, 240-268; *Jaarrekening 2012*, p.106-110.

⁹⁶ *Begroting 2014-2017*, p. 160-171, 240-268 *Jaarrekening 2012*, 106-110; *Bijlagenbundel jaarrekening 2012*, p. 6, 17.

⁹⁷ *Begroting 2014-2017*, p. 240-268; *Bijlagenbundel jaarrekening 2012*, p. 6, 17. *Financiële verordening gemeente Zaanstad 2013*, p. 10.

⁹⁸ *Begroting 2014-2017*, 160-161, 164, 241, 253-254; *Jaarrekening 2012*, p. 107-108; *Bijlagenbundel jaarrekening 2012*, p. 6, 17.

Weerstandsparagraaf

Het BBV schrijft voor dat over de risico's en aangevane verplichtingen bij partijen met alléén een financieel belang in de risico- en weerstandsparagraaf gerapporteerd moeten worden.⁹⁹ In de paragraaf Weerstandsvermogen en risico's in de begroting en jaarrekening van de gemeente Zaanstad is een top 20 aan risico's weergegeven. HVC staat hier niet bij genoemd, omdat de gemeente voor HVC momenteel geen grote financiële risico's onderkent. Zij acht de kans dat HVC gebruik moet maken van de garantstelling namelijk klein, aangezien er sprake is van een leveringsplicht en bovendien eerst nog de tarieven verhoogd of de dividenduitkering verlaagd kunnen worden. Conform de *Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen* is ook geen voorziening getroffen voor HVC in het kader van risicomangement. Indien de HVC aanspraak maakt op de garantstelling, dient dit opgevangen te worden in de lopende exploitatie of de algemene reserve. (zie voor toezicht op garantstellingen verder bijlage 5.1.2.).¹⁰⁰

De risico's van de deelneming in HVC worden dus niet conform het BBV in de weerstandsparagraaf genoemd, maar zij worden wel op een andere plaats in de begroting en jaarrekening inzichtelijk gemaakt. De rapportage gebeurt namelijk in de paragraaf verbonden partijen, gezien de HVC onder de bredere IPSAS-definitie valt, die de gemeente Zaanstad hanteert in het kader van verbonden partijen (zie bijlage 5.1.1). De gemeente Zaanstad heeft voor elke verbonden partij een risicoprofiel vastgesteld en daaraan een toezichtarrangement gekoppeld. Op dit risicoprofiel en toezichtarrangement vindt twee keer per jaar een evaluatie plaats op basis van een checklist gemeentelijke verantwoording. Indien het risicoprofiel aangepast dient te worden, wordt over de achterliggende ontwikkelingen gerapporteerd in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening¹⁰¹ (zie voor het toezicht op verbonden partijen verder bijlage 5.1.1).

In 2013/2014 heeft de gemeente Zaanstad het toezichtarrangement voor HVC aangescherpt op basis van tegenvallende resultaten en risico's met betrekking tot het weerstandsvermogen door het niet verder kunnen afbouwen van gegarandeerde leningen en nieuw vreemd vermogen lastig verkrijgbaar is.¹⁰² Zodoende zijn in de begroting en jaarrekening in de paragraaf verbonden partijen de achterliggende ontwikkelingen bij de HVC uitgebreid beschreven, zoals het negatieve resultaat door de recessie en een andere afschrijvingsmethodiek. De (aanvullende) beheersmaatregelen die de gemeente Zaanstad als gevolg van deze verhoging gaat nemen zijn echter niet genoemd. De beheersmaatregelen van de HVC zijn wel gerapporteerd, namelijk een bezuinigingsprogramma van € 19 miljoen, een strategiewijziging en import van buitenlands afval.¹⁰³

⁹⁹ *Nota van toelichting bij het BBV*, p. 38.

¹⁰⁰ *Begroting 2014-2017*, p. 147-151; *Jaarrekening 2012*, p. 94-98; *Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen* (2011), p. 5.

¹⁰¹ *Inrichting toezicht HVC* (2010), p. 5-8

¹⁰² *Checklist HVC 2012*.

¹⁰³ *Begroting 2014-2017*, p. 161, 254; *Jaarrekening 2012*, p. 107-108; *Bijlagenbundel jaarrekening 2012*, p. 6, 17.

Toelichting op de balans

Op de toelichting op de balans zijn de borg- en garantstelling van de gemeente Zaanstad opgenomen. Zoals in de “Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen” staat vermeld, worden zij onderverdeeld naar risicoklassen en portefeuilles. De garantstelling aan de HVC is opgenomen onder risicoprofiel 2, portefeuille Milieu. Omdat hier maar één garantstelling (HVC) voor kwalificeert, staat de garantstelling van € 53,7 miljoen wel als zodanig in de jaarrekening. Dat deze garantstelling bij HVC hoort, wordt echter niet gespecificeerd of toegelicht.¹⁰⁴ De garantstellingprovisie staat niet in de begroting en jaarrekening vermeld. In de programmaverantwoording staat wel genoemd dat de provisie € 60.000 hoger is uitgevallen dan begroot, maar hierbij staat wederom niet vermeld dat het de HVC betreft.¹⁰⁵

In de jaarrekening van de gemeente Zaanstad zijn bij de toelichting op de balans de waarden van de aandelen die Zaanstad houdt in NV's en BV's tegen nominale waarde opgenomen onder de post financiële vaste activa, kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen. Dit is echter een algemene categorie, waar niet gespecificeerd is welk deel de aandelen van HVC betreft. In de programmaverantwoording staat vermeld dat de aandelen in HVC momenteel niet verkocht kunnen worden.¹⁰⁶

Binnen de gemeente Zaanstad worden de borg- en garantstelling en deelnemingen dus als algemene categorieën binnen de toelichting op de balans gepresenteerd. Daarmee is voor de gemeenteraad niet duidelijk wat de werkelijke omvang van de garantstelling en waarde van de HVC-aandelen betreft. Deze onduidelijkheid blijkt ook uit de aanvullende vragen die bij de behandeling van de begroting 2014-2017 over de omvang en het risicoprofiel van de garantstelling aan HVC zijn gesteld. Over het risicoprofiel heeft de portefeuillehouder schriftelijk geantwoord dat het risicoprofiel van ondernemingen met dergelijke rechtsvormen (als HVC) laag is. De gemeente Zaanstad kent de rechtsvorm ‘vennootschap’ echter een hoog risico toe. Het huidige risicoprofiel van HVC komt in onvoldoende mate tot uiting in de begroting en jaarrekening en leidt tot onduidelijke antwoorden op raadsvragen.¹⁰⁷

Bij de behandeling van de begroting 2014-2017 is overigens ook een motie aangenomen over de overschrijding van de Wet Normering Topinkomens bij (semi)publieke bedrijven waarmee de gemeente een relatie onderhoudt, onder andere bij de HVC. Via de GR AIJZ 2007 is dit thema op de agenda gezet in de AvA van HVC.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen (2011), p. 8; Jaarrekening 2012, p. 154.

¹⁰⁵ Jaarrekening 2012, p. 75.

¹⁰⁶ Jaarrekening 2012, p. 74, 141, 144.

¹⁰⁷ Beantwoording vragen begroting 31 oktober 2013, update 6 november, p. 15.

¹⁰⁸ Raadsvergadering 14 november 2013, Motie 117 ingediend door ROSA; Beantwoording vragen begroting 31 oktober 2013, update 6 november, p. 15; gemeente Velsen (2013), Collegebericht 149, Topinkomens publieke sector bij HVC op de aandeelhoudersvergadering.

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 de afgelopen drie jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden. De begroting en de jaarrekening zijn alleen binnen de commissievergadering (Zaanstad Beraad) besproken; er vindt geen afzonderlijke behandeling in de raad plaats. De afgelopen drie jaar is tijdens de commissievergaderingen steeds een positieve zienswijze afgegeven, ondanks de aanvullende vragen van raadsleden aan de portefeuillehouder. Deze vragen hadden onder andere betrekking op de personeelwijzigingen en de garantstelling(provisie) en zijn over het algemeen afdoende beantwoord. Op basis van de recente negatieve resultaten bij HVC en activiteiten buiten de core business is in 2012 tevens verzocht om inzicht te geven in het stemgedrag van GR AIJZ 2007 in de laatste AvA. Deze toezegging is nog niet afgedaan.¹⁰⁹

In 2012 (15/11) en 2013 (30/9) vallen de door GR AIJZ 2007 gestelde reactietermijn buiten de in de GR AIJZ 2007 vastgestelde datum waarop de begroting en jaarrekening door het AB moeten zijn vastgesteld (1/7). De begroting en jaarrekening zijn zodoende niet tijdig aan de gemeenteraad van Zaanstad aangeboden. In 2013 is de zienswijze van de gemeente Zaanstad daarbovenop ook door de gemeenteraad buiten de reactietermijn van GR AIJZ 2007 afgegeven, namelijk op 15 oktober 2013.¹¹⁰

Ad c) Artikel 169 van de Gemeentewet

Zoals in de paragraaf besluitvorming reeds is beschreven tracht het college de gemeenteraad actief te informeren over strategiewijzigingen en investeringsbesluiten bij HVC conform artikel 169 van de Gemeentewet. De biovergistingsinstallatie is aan de gemeenteraad voorgelegd alvorens een standpunt in te nemen in de bestuurvergadering van GR AIJZ 2007 of de AvA van HVC. Bij de herijking van de strategische koers van HVC en het windpark Gemini is het college dit in de toekomst van plan te doen.

Ad d) Informatie op eigen verzoek raad

De Raad heeft het college ook eenmaal op eigen initiatief ter verantwoording geroepen door in de rondvraag van het Zaanstad Beraad van 14 februari 2013 vragen aan de portefeuillehouder te stellen naar aanleiding van de berichtgeving over de financiële situatie bij HVC in het Noord-Hollands Dagblad. De portefeuillehouder heeft toegezegd dat er een strategische discussie over de HVC en de koers van Zaanstad daarbij zal plaatsvinden. Dit heeft nog niet plaatsgevonden, omdat het nog te vroeg en onzeker was om de plannen van HVC aan de gemeenteraad voor te leggen. In de

¹⁰⁹ Commissieverslag begroting 2012 en jaarrekening 2010, 16 juni 2011; Commissieverslag conceptbegroting 2013 en jaarrekening 2011 van AIJZ, 13 september 2012; Commissieverslag, Jaarverslag 2012 en begroting 2014 AIJZ, 15 oktober 2013.

¹¹⁰ GR AIJZ 2007, p. 6-7; Gemeente Zaanstad, Collegebesluit 012/168579, 3 juli 2012; AIJZ, Brief jaarstukken AIJZ (2013/07), 12 juli 2013; Commissieverslag begroting 2012 en jaarrekening 2010, 16 juni 2011; Commissieverslag conceptbegroting 2013 en jaarrekening 2011 van AIJZ, 13 september 2012; Commissieverslag, Jaarverslag 2012 en begroting 2014 AIJZ, 15 oktober 2013.

jaarrekening van 2012 is reeds aangekondigd dat de nieuwe strategische koers van HVC ter zienswijze aan de raad zal worden voorgelegd.¹¹¹



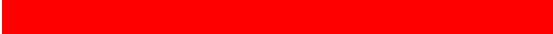
6.4 Conclusie Zaanstad

In deze paragraaf concluderen wij in hoeverre de gemeente Zaanstad sprake is van:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

Op basis van de bevindingen in voorgaande paragrafen beoordelen wij in hoeverre de gemeente Zaanstad voldoet aan de normen, die bij deze thema's zijn opgesteld (zie hoofdstuk 5). De beoordeling van de normen is inzichtelijk gemaakt door middel van een stoplichtrapportage. In de onderstaande legenda is terug te vinden op welke oordelen de toekenning van de kleuren is gebaseerd.

6.4.1 - Legenda stoplichtrapportage

Stoplichtkleur	Beoordeling norm
	Voldoet (overwegend) wel
	Voldoet gedeeltelijk
	Voldoet (overwegend) niet

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

De Zaanse gemeenteraad heeft de Nota Verbonden Partijen (2006) en de Handreiking Verbonden Partijen (2008) vastgesteld. Het toezichtinstrumentarium uit deze nota's is vervolgens door de ambtelijke organisatie doorvertaald naar een praktische handleiding. Ten tijde van het onderzoek was de gemeente Zaanstad overigens bezig met het vernieuwen van de nota verbonden partijen, waartoe de gemeenteraad in 2013 al een aantal kaderstellende spelregels had vastgelegd. Het bestaan van meerdere documenten maakt het geheel wat onoverzichtelijk. Het voornemen om de *Nota* en *Handreiking Verbonden Partijen* samen te voegen en te vernieuwen op basis van de kaderstellende spelregels is ons inziens een goede ontwikkeling.

In de bovengenoemde documenten is de rolverdeling tussen de raad en het college vastgelegd, welke de principes van good governance volgen. Ook de procesafspraken binnen het college en ambtelijk apparaat zijn hierin uitgebreid beschreven. De (primaire) verantwoordelijkheid voor een verbonden partij ligt bij de vakwethouder (Milieu en Landschap) en de vakinhoudelijke dienst. Daarnaast is voor elke verbonden partij een accounthouder binnen de afdeling concerncontrol aangewezen, waarmee de vakdienst de belangrijkste ontwikkelingen bespreekt. De portefeuillehouder Financiën beoordeelt tevens B&W-voorstellen vooraf op de financiële consequenties. De

¹¹¹ Commissieverslag Rondvraag Huisvuilcentrale (HVC) n.a.v. krantenartikelen, 14 februari 2013; Jaarrekening 2012, p. 108.

gedetailleerde rol- en belangenbeschrijvingen voor de verbonden partij GR AIJZ 2007 / HVC ontbreken echter.

Tabel 6.4.2 - Beoordeling normen procesafspraken inzake verantwoordelijkheden gemeente Zaanstad

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Zaanstad
1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd.	Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd?	

Betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

Indien sprake is van ingrijpende gevolgen wordt de gemeenteraad conform artikel 169 van de Gemeentewet vooraf geconsulteerd over besluiten omtrent strategiewijzigingen en investeringen bij HVC. Naar het oordeel van het college is bij de drie onderzochte casussen hiervan sprake: de biovergistingsinstallatie is vóór de besluitvorming in GR AIJZ 2007/HVC aan de gemeenteraad voorgelegd; bij de recente herijking van de strategische koers van HVC en het windpark Gemini is het college voornemens dit te doen.

De informatievoorziening aan de raad over de biovergistingsinstallatie hebben wij als toereikend beoordeeld om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over deze specifieke investering. Ook is inzicht geboden in de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen, de (financiële) risico's en de bijbehorende beheermaatregelen. De Raad heeft tijdens de uitvoering van het besluit echter geen periodieke evaluaties meer ontvangen, waarmee zij de behaalde resultaten konden monitoren.

Tabel 6.4.3 - Beoordelen normen betrokkenheid besluitvorming gemeente Zaanstad

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Zaanstad
2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC.	Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase?	
	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming?	
	Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.)	
2.2. Er worden periodiek	Ontvangt de gemeenteraad in de	

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Zaanstad
voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit.	beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit?	
	Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan?	
2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheermaatregelen.	Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt?	
	Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid?	

Informatievoorziening aan de raad

In de nota's met betrekking tot verbonden partijen van de gemeente Zaanstad zijn afspraken vastgelegd over de informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot verbonden partijen, waarbij wordt aangesloten op een aantal wettelijke eisen. De gemeenteraad ontvangt zodoende informatie over GR AIJZ 2007/HVC op de volgende momenten:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *BBV*) Ook in de Burap is een paragraaf verbonden partijen opgenomen, waarin de belangrijkste ontwikkelingen bij de verbonden partijen staan beschreven.
- b. Met de conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van GR AIJZ 2007 (Conform *Wgr/GR AIJZ 2007*)

In deze nota's staan echter algemene afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot verbonden partijen. Binnen de gemeente Zaanstad zijn geen specifieke afspraken vastgelegd over wanneer het college de raad informatie aanbiedt over AIJZ/HVC. In de GR AIJZ 2007 is wel de verplichting opgenomen dat de begroting en de jaarrekening van de GR AIJZ 2007 aan de raden van de deelnemende gemeenten ter zienswijze worden aangeboden. In de GR AIJZ 1989 (artikel 22-25) en de GR AIJZ 1995 (artikel 23-26) was daarentegen de informatieplicht aan de gemeenteraden uitgebreid uiteengezet. In vergelijking met deze oude AIJZ-regelingen ogen de huidige afspraken met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad in de GR AIJZ 2007 beperkt.

Conform de *Gemeentewet* en het *Reglement van Orde* van de gemeenteraad zou het college tevens de gemeenteraad moeten informeren bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente of op eigen verzoek van de gemeenteraad. De toereikendheid van de informatievoorziening conform artikel 169, lid 4 is reeds besproken onder betrokkenheid bij de besluitvorming. De gemeenteraad heeft eenmaal het college op eigen initiatief vragen gesteld over de eigendom/aandeelhoudersrelatie met HVC.

De informatie die op basis van de begroting en jaarrekening van de gemeente en verbonden partij GR AIJZ 2007 of op eigen verzoek van de raad door het college is aangeboden is niet altijd toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De begroting en jaarrekening voldoen namelijk grotendeels niet aan de eisen uit het BBV. In de paragraaf verbonden partijen wordt namelijk gerapporteerd over partijen, die niet voldoen aan de BBV-definitie voor verbonden partijen (bestuurlijke én financieel belang), in de weerstandsparagraaf zijn daarnaast de risico's en verplichtingen met betrekking tot de deelneming in HVC niet opgenomen en bij de toelichting op de balans zijn de borg- en garantstellingen niet gespecificeerd, maar onderverdeeld naar algemene risicoklassen en portefeuilles.

De bijdrage van de deelneming in HVC aan de gemeentelijke doelstellingen is in de paragraaf verbonden partijen niet voldoende inzichtelijk gemaakt. In tegenstelling tot de andere AIJZ-gemeenten is voor GR AIJZ 2007 geen specifieke visie op de verbonden partij in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen gegeven. Tevens zijn geen duidelijke beleidsvoornemens ten opzichte van GR AIJZ 2007 geformuleerd, zodat tevens de realisatie daarvan niet aan bod komt.

De risico's van de deelneming in HVC zijn in de begroting en jaarrekening deels inzichtelijk gemaakt. In de weerstandsparagraaf zijn de specifieke risico's en verplichtingen voor de deelneming in HVC niet opgenomen. De risico's van de deelneming in HVC voor de gemeente Zaanstad (omvang garantstelling) en de bijbehorende beheersmaatregelen worden tevens nergens anders in de begroting en jaarrekening genoemd. In de paragraaf verbonden partijen worden daarentegen wel de risicovolle ontwikkelingen en bijbehorende beheersmaatregelen bij HVC beschreven.

De begroting en jaarrekening van de GR AIJZ 2007 zijn in hoofdstuk 3 beoordeeld op de toereikendheid van de informatie. Hierbij was al naar voren gekomen, dat het bestuur van GR AIJZ 2007 (dat bestaat uit de portefeuillehouders van de gemeente) de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 in 2012 en 2013 niet tijdig aan de gemeenteraad ter zienswijze heeft voorgelegd. De gemeenteraad heeft in 2013 echter zelf zijn zienswijze ook niet binnen de reactietermijn van GR AIJZ 2007 verleend.

De Zaanse gemeenteraad stelt regelmatig aanvullende vragen over de eigendomsrelatie met HVC naar aanleiding van de begroting en jaarrekening van de gemeente en de verbonden partij GR AIJZ 2007. Eenmaal heeft de raad het college op

eigen initiatief vragen gesteld. Deze raadvragen zijn meestal afdoende beantwoord, maar soms zijn de antwoorden onduidelijk of zijn de gedane toezeggingen nog niet uitgevoerd.

Tabel 6.4.4 - Beoordeling normen informatievoorziening raad gemeente Zaanstad

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Zaanstad
3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en HVC	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR AIJZ 2007 en HVC?	
3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken.	De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd 	
3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen?	
	Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd?	
3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegane verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen.	Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd?	

7 Sturing en controle binnen raad en college Beverwijk

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het binnen de gemeente Beverwijk gesteld is met de sturing en controle op de deelneming in HVC via de verbonden partij GR AIJZ 2007.

Om een goed oordeel te kunnen vellen over de sturing en controle binnen de gemeente, hebben wij op basis van de principes van good governance een normenkader (zie hoofdstuk 5) ontwikkeld op basis van de volgende thema's:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

In de paragrafen 7.1 tot en met 7.3 zullen deze thema's achtereenvolgens de revue passeren. In paragraaf 7.4 zullen wij vervolgens door middel van een stoplichtrapportage concluderen in hoeverre de gemeente Beverwijk naar ons oordeel aan de opgestelde normen voldoet. In bijlage 6 is tevens een overzichtstabel terug te vinden met relevante gegevens.

7.1 Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Beverwijk

In de gemeente Beverwijk zijn nog geen procesafspraken op papier vastgesteld met betrekking tot verbonden partijen en de rolverdeling tussen de raad, het college en ambtelijk apparaat daarbij. Zowel de gemeenteraad als het college B&W zijn momenteel bezig om een Nota Verbonden Partijen vorm te geven. Op 13 februari 2014 is in de carrousel¹¹² een presentatie gehouden over een *Nota Verbonden Partijen*, die door twee raadsleden is opgesteld. Deze nota wordt betrokken bij de behandeling in de gemeenteraad op 24 april 2014 van de door het college op 11 februari vastgestelde *Kadernota Verbonden Partijen*.¹¹³ Omdat echter tijdens de uitvoering van het onderzoek nog geen vaststelling door de gemeenteraad had plaatsgevonden, zijn wij niet ingegaan op de inhoud van deze kadernota.

Door de gemeenteraad is wel geaccordeerd wie de gemeente vertegenwoordigt binnen de verbonden partij GR AIJZ 2007. Op 4 april 2013 is de portefeuillehouder Reiniging¹¹⁴ benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente Beverwijk in de GR AIJZ 2007.¹¹⁵ Deze bestuurlijke vertegenwoordiging staat tevens in de begroting 2014 vermeld.¹¹⁶ Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de ambtelijke verantwoordelijkheid ook bij de

¹¹² Hierin worden bepaalde onderwerpen meningvormend besproken of nader toegelicht.

¹¹³ *Besluitenlijst Raadscarrousel 13 februari 2013*, p. 2; *Kadernota Verbonden Partijen. Gemeente Beverwijk 2014*.

¹¹⁴ Deze portefeuillehouder heeft pas in april 2013 de portefeuille Reiniging onder zijn hoede gekregen. Binnen deze bestuursperiode zijn drie portefeuillehouders hem voorgegaan. Gedurende de perioden april 2010-mei 2011, juni 2011-februari 2012 en april 2012-april 2013 vertegenwoordigden zij de gemeente Beverwijk in het bestuur van AIJZ.

¹¹⁵ *Besluitenlijst raadsvergadering raadsvergadering 4 april 2013*, p. 4.

¹¹⁶ *Begroting 2014*, p. 180.

vakafdeling (Afdeling Ruimte, Team Omgeving) is belegd. Bij het opstellen van een beleidsadvies aan de portefeuillehouder wordt over de financiële en juridische aspecten de Afdeling Bedrijfsvoering geconsulteerd.

7.2 Betrokkenheid raad bij besluitvorming Beverwijk

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de portefeuillehouder van mening is dat de gemeente geen rechtstreekse relatie heeft met HVC, waar het gaat om het aandeelhouderschap. GR AIJZ 2007 is namelijk de verbonden partij van de gemeente Beverwijk en HVC is weer de verbonden partij van de GR AIJZ 2007. Het is zodoende aan het dagelijks bestuur van GR AIJZ 2007 om verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur over HVC. De portefeuillehouder van de gemeente Beverwijk onderkent hierin geen formele verantwoordelijkheid richting de raad. Dit leidt ertoe dat de raad niet is betrokken bij besluiten over strategiewijzigingen of investeringen bij de HVC, daarover geen periodieke voortgangsrapportages ontvangt en de financiële risico's van specifieke investeringen niet vooraf inzichtelijk worden gemaakt. De recente herijking van de strategie, het windpark Gemini en de biovergistinginstallatie zijn dan ook niet aan de raad voorgelegd.

De gemeente Beverwijk heeft echter wel een rechtstreekse relatie met de verbonden partij GR AIJZ 2007.¹¹⁷ Daarover wordt de raad op basis van het duale stelsel betrokken bij de besluitvorming. Met het goedkeuren van de GR AIJZ 2007 en de garantstelling heeft de raad een kader vastgesteld. De uitvoering daarbinnen is gedelegeerd aan het college. De raad wordt hierover meestal geïnformeerd door middel van de begroting (vooraf) en jaarrekening (achteraf) van de gemeente Beverwijk en de verbonden partij GR AIJZ 2007. Alleen als er sprake is van ingrijpende gevolgen, wordt de gemeenteraad conform artikel 169 van de Gemeentewet vooraf geconsulteerd.

In de gemeenteraad lijkt er wel behoefte te bestaan om vooraf te worden geïnformeerd over strategiewijzigingen en investeringen bij HVC. Bij de behandeling van onder andere de programmabegroting 2012 (november 2011) keurt een raadsfractie af dat de raad niet proactief geïnformeerd is over het windmolenpark van HVC en stelt dat zij zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld wil worden over de risico's en verplichtingen daarvan. Op dat moment is de portefeuillehouder van mening dat het windmolenpark niet onder de garantstelling van de gemeente valt, omdat deze alleen gericht is op afvalactiviteiten.¹¹⁸ Ook op eigen initiatief van de raad waren eerder dat jaar al schriftelijke vragen gesteld over de aansprakelijkheid van de gemeente in het windmolenpark (zie paragraaf informatie op eigen verzoek raad). De portefeuillehouder liet de raad toen echter weten dat de garantstelling ook gold voor de

¹¹⁷ Met HVC is ook sprake van een rechtstreekse relatie als opdrachtgever voor afvalinzameling en reiniging, maar deze dienstverleningsrelatie valt buiten de scope van dit onderzoek.

¹¹⁸ *Reactienota op de eerste termijn van de algemene politieke beschouwingen en schriftelijk gestelde vragen met betrekking tot de 2^e bestuursrapportage 2011, programmabegroting 2012, meerjarenraming 2012-2015 en bezuinigingsvoorstellen en belastingvoorstellen 2012*, 27 oktober 2011, p. 25.

deelneming in het windmolenpark.¹¹⁹ De antwoorden op de raadvragen zijn kortom tegenstrijdig en daarmee zijn de risico's voor de raad onjuist gepresenteerd.

7.3 Informatievoorziening aan de raad Beverwijk

De informatievoorziening aan de raad over GR AIJZ 2007/HVC 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*. In de verordening "inhoudende bepalingen met betrekking tot de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van raadscommissies" zijn ook algemene (summiere) afspraken gemaakt over de verantwoording van bestuursleden van verbonden partijen aan de gemeenteraad. Er zijn binnen de gemeente Beverwijk echter geen specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot de eigendom/aandeelhoudersrelatie met GR AIJZ 2007/HVC. De gemeenteraad zou zodoende in ieder geval op 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 gemeente Beverwijk

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. Deze schrijft onder meer voor dat in de begroting en jaarrekening van een gemeente er een vaste paragraaf aan verbonden partijen dient te worden gewijd, waarin een aantal vaste onderdelen moeten terugkomen (artikel 9 en 15). Tevens dienen financiële aspecten van een deelneming, zoals garantstelling en aandelenbezit opgenomen te zijn in de weerstandsparagraaf en/of de toelichting op de balans (artikel 9, 11, 36, 50, 56). De eisen uit het BBV zijn in het normenkader in hoofdstuk 5 nader beschreven.

¹¹⁹ Notulen vergadering raadscommissie RES 13 september 2011.

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 (zie bijlage 5.2). Deze verbonden partijen zijn in alfabetische volgorde opgenomen. In de inleiding is door middel van een tabel inzichtelijk gemaakt bij welk begrotingsprogramma de verbonden partij hoort.

De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Beverwijk voldoet aan de eisen van artikel 15 van het BBV. Ook is extra informatie opgenomen, zoals de bestuurlijke vertegenwoordiging, financieel belang (bestuurskosten) en een toelichting op de garantstelling. Het afzonderlijk presenteren van de verschillende (zowel de vereiste als extra) onderdelen in aparte kolommen zou het inzicht nog verder verbeteren. Tevens is nergens vastgelegd welke onderdelen de gemeente Beverwijk als extra informatie in de paragraaf verbonden partijen opgenomen wil zien. De Financiële Verordening van de gemeente zou hiervoor een logische plaats zijn.

In de begroting en jaarrekening van de gemeente Beverwijk is niet alleen conform het BBV in algemene zin een visie in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen en beleidsvoornemens voor verbonden partijen opgenomen, maar is dit ook specifiek voor GR AIJZ 2007 gedaan. Hiermee is inzichtelijk welke doelen de gemeente Beverwijk nastreeft met deelname in GR AIJZ 2007/HVC. In de jaarrekening is tevens opgenomen in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn.¹²⁰

Weerstandsparagraaf

Conform het BBV zou over de risico's en aangegane verplichtingen bij partijen met alléén een financieel belang in de risico- en weerstandsparagraaf gerapporteerd moeten worden.¹²¹ In de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing in de begroting en jaarrekening van de gemeente Beverwijk worden garantstellingen als algemene risico aangeduid, maar de garantstelling aan HVC wordt niet gespecificeerd.¹²²

De garantstelling voor HVC is als risico opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in de begroting (€ 13,4 miljoen) en jaarrekening (€ 14.257.397). Het betreft een vrij uitgebreide toelichting. Er wordt onder andere vermeld dat de gemeente alleen garant staat voor de 'core business' activiteiten en niet met betrekking tot andersoortige activiteiten (met als voorbeeld een uitbreiding van het aandeel in het windmolenpark), dat gegarandeerde leningen worden afgebouwd en er een garantstellingplafond is ingesteld van € 671 miljoen. Binnen dit plafond wordt een deel van de voormalige investeringen in niet afvalgebonden activiteiten ondergebracht. Uiterekend is dat deze andersoortige activiteiten voor de gemeente Beverwijk ongeveer 15% van de garantstelling aan HVC omvatten. In de begroting en

¹²⁰ Programmabegroting 2014, p. 180-181 ; Jaarstukken 2012, p. 133, 142-143.

¹²¹ Nota van toelichting bij het BBV, p. 38.

¹²² Programmabegroting 2014, p. 155 ; Jaarstukken 2012, p. 121.

jaarrekening worden de ontwikkelingen bij de HVC zelf (zoals het negatieve resultaat of het feit dat de afbouw van gegarandeerde leningen is bevroren) die het risico dat de HVC aanspraak zal maken op de garantstelling mogelijk verhogen, niet genoemd. De herijking van de strategie van HVC, dat als beheersmaatregel daartoe kan worden gezien, wordt echter wel genoemd.¹²³

Toelichting op de balans

In de jaarrekening staat de garantstelling tevens vermeld in de toelichting op de balans onder 'waarborgen en garanties' (€ 14,2 miljoen).¹²⁴ Bij het rekeningenresultaat staat tevens dat de garantstellingprovisie hoger is uitgevallen.¹²⁵ Het bedrag van de garantstellingprovisie wordt nergens in de jaarrekening genoemd.

Bij de behandeling van de jaarstukken 2012 is hierover een vraag gesteld door de raad, omdat verschillende bedragen werden genoemd als garantstelling in 2011. De reden hiervoor is dat niet langer de garantstelling voor GR AIJZ 2007 is opgenomen, maar alleen het Beverwijkse deel. Dit is echter in onvoldoende helder door het college toegelicht.¹²⁶

De kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen vormen een algemene categorie binnen de financiële vaste activa bij de toelichting op de balans. Het aandelenkapitaal in HVC wordt daarbij echter niet genoemd. In de paragraaf verbonden partijen wordt wel vermeld dat het aandelenkapitaal van GR AIJZ 2007 18,15% betreft, waarvan de gemeente Beverwijk weer 12,5% bezit.¹²⁷

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 zowel in de commissievergadering als raadsvergadering behandeld. In 2011 zijn geen aanvullende vragen gesteld. In 2012 is in de commissievergadering naar de precieze hoogte van de garantstelling gevraagd. Ook in 2013 zijn in de commissievergadering aanvullende vragen gesteld, namelijk over de personeelsreductie bij HVC en de bestuurskosten van GR AIJZ 2007. De vraag over de bestuurskosten is in de commissievergadering afgehandeld; de vragen over de personeelsreductie zijn schriftelijk beantwoord, omdat deze de HVC en niet GR AIJZ 2007 betroffen. Deze zijn door de portefeuillehouder schriftelijk afdoende beantwoord.¹²⁸

¹²³ Programmabegroting 2014, p. 181 ; Jaarstukken 2012, p. 142-143.

¹²⁴ Jaarstukken 2012, p. 183.

¹²⁵ Jaarstukken 2012, p. 12.

¹²⁶ Reactienota financiële jaarstukken voorjaar 2013 (UIT-13-03296), 29 mei 2013.

¹²⁷ Begroting 2014, p. 181; Jaarstukken 2012, p. 142, 170.

¹²⁸ Notulen Raadscommissie RES 26 mei 2011, p. 12; Notulen raadsvergadering 14 juli 2011; p.5; Notulen Raadscommissie RES 28 juni 2012, p. 14; Notulen raadsvergadering 10 juli 2012, p. 4; Besluitenlijst Raadsvergadering 3 oktober 2013, p. 7; Gemeente Beverwijk, Brief wethouder Koster met betrekking tot Jaarstukken Gemeenschappelijke Regeling Afoalschap IJmond Zaanstreek (UIT-13-05253), 7 oktober 2013; Commissievergadering 19 september 2013, agendapunt 7.

In 2012 (15/11) en 2013 (30/9) valt de door GR AIJZ 2007 gestelde reactietermijn buiten de in de GR AIJZ 2007 vastgestelde datum waarop de begroting en jaarrekening door het AB moeten zijn vastgesteld (1/7). De begroting en jaarrekening zijn zodoende niet tijdig vanuit de GR AIJZ 2007 aan de gemeenteraad van Beverwijk aangeboden. In 2013 is de zienswijze van de gemeente Beverwijk daarbovenop ook door de gemeenteraad buiten de reactietermijn van GR AIJZ 2007 afgegeven, namelijk op 3 oktober 2013. Een eerdere raadsbehandeling was gezien het tijdstip waarop de jaarstukken door GR AIJZ 2007 zijn aangeleverd niet mogelijk.¹²⁹

Ad c) Artikel 169 van de Gemeentewet

Zoals bij de paragraaf over besluitvorming (7.2) is beschreven, wordt binnen de gemeente Beverwijk de garantstelling, die bij het aangaan van de GR AIJZ 2007 door de raad is vastgesteld, als kader gezien voor het wel of niet informeren van de gemeenteraad. Als deze vastgestelde garantstelling wordt overschreden c.q. er ingrijpende gevolgen zijn voor de gemeente wordt de raad conform artikel 169 geïnformeerd. Dit is tweemaal gebeurd in de commissievergadering *Ruimte, Economie en Stadsbeheer (RES)*.

Op 28 juni 2012 is de raad door de voormalige portefeuillehouder ingelicht over het negatieve resultaat (€ 11,2 miljoen) bij HVC, veroorzaakt door een gewijzigde afschrijvingsmethodiek en het voornemen van HVC om een tariefverhoging door te voeren. De raad is geïnformeerd voordat besluitvorming daarover in de AvA had plaatsgevonden. De mededeling van de portefeuillehouder heeft betrekking op de opdrachtgeverrelatie (tarieven), maar een negatief resultaat kan tevens gevolgen hebben voor de gemeente inzake artikel 7 van de ballotageovereenkomst. Dit risico is door de portefeuillehouder niet genoemd.¹³⁰ Op 20 december 2012 is verder de bevestiging van de afbouw van gegarandeerde leningen mondeling medegedeeld, aangezien de banken, die leningen aan HVC hebben verstrekt, hier gezien de financiële situatie van de HVC niet mee akkoord gingen. Daarover is de gemeenteraad pas achteraf geïnformeerd.¹³¹

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. Zo zijn in 2011 per mail vragen gesteld aan de portefeuillehouder. Deze vragen en antwoorden zijn aangehecht aan de notulen van de commissievergadering *Ruimte, Economie en Stadsbeheer* van 13 september 2011. Zij gaan over het eigenaarschap en de risico's en verplichtingen die horen bij het aandelenbezit in en investeringen van HVC in het algemeen en voor het windmolenpark in het bijzonder. Twee vragen zijn

¹²⁹ GR AIJZ 2007, p. 6-7; Gemeente Zaanstad, *Collegebesluit 012/168579*, 3 juli 2012; AIJZ, *Brief jaarstukken AIJZ (2013/07)*, 12 juli 2013; *Notulen raadsvergadering 14 juli 2011*; p.5; *Notulen raadsvergadering 10 juli 2012*, p. 4; *Besluitenlijst Raadsvergadering 3 oktober 2013*, p. 7.

¹³⁰ *Notulen commissievergadering RES, 28 juni 2012, agendapunt 9. Mededelingen door en rondvraag voor wethouder mr. A.J.P. Schram.*

¹³¹ *Commissievergadering RES 20 december 2012, agendapunt 8. Mededelingen door en rondvraag voor wethouder mr. A.J.P. Schram.*

niet beantwoord, omdat dit nader onderzoek vergde. Of de portefeuillehouder hier later op is teruggekomen is ons niet bekend.¹³²

In de raadsvergadering van 6 december 2012 zijn mondelinge vragen gesteld aan de portefeuillehouder over de reorganisatie bij HVC en de mogelijke gevolgen daarvan voor het voormalige Reinunie personeel en de dienstverlening aan burgers van Beverwijk. Deze vragen zijn door de portefeuillehouder in de commissievergadering mondeling afdoende beantwoord.¹³³




7.4 Conclusie Beverwijk

In deze paragraaf concluderen wij in hoeverre bij de gemeente Beverwijk sprake is van:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

Op basis van de bevindingen in voorgaande paragrafen beoordelen wij in hoeverre de gemeente Beverwijk voldoet aan de normen, die bij deze thema's zijn opgesteld (zie hoofdstuk 5). De beoordeling van de normen is inzichtelijk gemaakt door middel van een stoplichtrapportage. In de onderstaande legenda is terug te vinden op welke oordelen de toekenning van de kleuren is gebaseerd.

7.4.1 - Legenda stoplichtrapportage

Stoplichtkleur	Beoordeling norm
	Voldoet (overwegend) wel
	Voldoet gedeeltelijk
	Voldoet (overwegend) niet

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

Zowel de raad als het college zijn momenteel bezig met het vormgeven van een *Nota Verbonden Partijen*. Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek, was deze nota echter nog niet geaccordeerd door de raad. Zover ons bekend zijn ook in andere documenten geen procesafspraken vastgelegd over de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijk apparaat inzake verbonden partijen. Door middel van een benoemingsbesluit is de raad wel akkoord gegaan met de bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partij GR AIJZ 2007 door de portefeuillehouder Reiniging. Deze vertegenwoordiging staat tevens vermeld in de begroting 2014. De gedetailleerde rol- en belangenbeschrijvingen voor de verbonden partij GR AIJZ 2007 / HVC ontbreken echter.

¹³² Notulen vergadering raadscommissie RES 13 september 2011.

¹³³ Raadsvergadering 6 december 2012, agendapunt 2.

Tabel 7.4.2 - Beoordeling normen procesafspraken inzake verantwoordelijkheden gemeente Beverwijk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Beverwijk
1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd.	Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd?	

Betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

De gemeenteraad wordt in principe niet actief betrokken bij besluiten over strategiewijzigingen en investeringen bij HVC, ontvangt hierover geen periodieke voortgangsrapportages en de (financiële) risico's worden niet vooraf inzichtelijk gemaakt. De portefeuillehouder heeft hiervoor als reden aangedragen dat er door tussenkomst van GR AIJZ 2007 geen directe relatie tussen de gemeente Beverwijk en de HVC bestaat en het college zodoende geen informatieplicht zou hebben tegenover de raad.

Er bestaat wel een rechtstreekse relatie tussen de gemeente Beverwijk en de verbonden partij GR AIJZ 2007. De GR AIJZ 2007 zelf en de bijbehorende garantstelling die bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld, zijn de te hanteren uitgangspunten van de gemeenteraad daarbij. Indien er besluiten worden genomen bij de HVC, die buiten deze garantstelling vallen, dient de gemeenteraad conform artikel 169 van de Gemeentewet wel vooraf te worden geconsulteerd. Een dergelijke consultatie heeft afgelopen bestuursperiode zover ons bekend niet plaatsgevonden.

Met betrekking tot de garantstelling is de raad in de commissievergadering *Ruimte, Economie en Stadsbeheer* (december 2012) door de portefeuillehouder wel mondeling geïnformeerd over het feit dat de afbouw van de gegarandeerde leningen is bevroren, omdat de banken daarmee niet akkoord gingen. Deze informatievoorziening heeft achteraf plaatsgevonden. Op 28 juni 2012 is de raad wel vooraf geïnformeerd over een mogelijke tariefverhoging bij HVC als gevolg van het negatieve resultaat (€ 11,2 miljoen). De mededeling van de portefeuillehouder heeft betrekking op de opdrachtgeverrelatie (tarieven), maar een negatief resultaat kan tevens gevolgen hebben voor de gemeente inzake artikel 7 van de ballotageovereenkomst. Dit risico is door de portefeuillehouder niet aangekaart.

Tabel 7.4.3 - Beoordelen normen betrokkenheid besluitvorming gemeente Beverwijk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Beverwijk
2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad	Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase?	

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Beverwijk
vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC.	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming?	
	Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.)	
2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit.	Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit?	
	Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan?	
2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheermaatregelen.	Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt?	
	Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid?	

Informatievoorziening aan de raad

In de verordening "inhoudende bepalingen met betrekking tot de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van raadscommissies" zijn zeer summiere algemene afspraken vastgelegd over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot verbonden partijen. Binnen de gemeente Beverwijk is de informatievoorziening zodoende vooral gebaseerd op de wettelijke vereisten. Er zijn geen specifieke afspraken vastgelegd over wanneer en op welke wijze het college de raad informatie aanbiedt over AIJZ/HVC. In de GR AIJZ 2007 is wel de verplichting opgenomen dat de begroting en de jaarrekening van de GR AIJZ 2007 aan de raden van de deelnemende gemeenten ter zienswijze worden aangeboden. In de GR AIJZ 1989 (artikel 22-25) en de GR AIJZ 1995 (artikel 23-26) was daarentegen de informatieplicht aan de gemeenteraden uitgebreid uiteengezet. In vergelijking met deze oude AIJZ-regelingen ogen de huidige afspraken met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad in de GR AIJZ 2007 beperkt.

De informatie die door het college aan de raad is aangeboden is niet altijd toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.

De begroting en jaarrekening van de gemeente Beverwijk voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen in het BBV. In de paragraaf verbonden partijen zijn de verplichte onderdelen uit artikel 15 opgenomen, in de weerstandsparagraaf worden garantstellingen als risico genoemd (hoewel als algemene categorie) en de omvang van de garantstelling is inzichtelijk gemaakt in de toelichting op de balans. Er zijn echter nog wel een aantal mogelijke verbeterpunten:

- De verplichte onderdelen uit artikel 15 van het BBV zijn niet overzichtelijk gepresenteerd.
- De kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen staan nu als algemene categorie bij de financiële vaste activa op de toelichting op de balans. Het specificeren van het aandelenkapitaal in HVC (en andere deelnemingen) heeft een meerwaarde.

In de paragraaf verbonden partijen is verder inzichtelijk gemaakt aan welke gemeentelijke doelstellingen de verbonden partij bijdraagt en in hoeverre deze gerealiseerd worden. In de begroting 2014 is namelijk een gemeentelijke visie gegeven op de verbonden partij GR AIJZ 2007 en zijn de beleidsvoornemens genoemd. In de jaarrekening wordt vervolgens ingegaan op de realisatie van de gestelde doelen.

De risico's van de deelneming in HVC zijn in de begroting en jaarrekening deels inzichtelijk gemaakt. Garanties worden als algemene risicocategorie genoemd in de weerstandsparagraaf. De specifieke risico's van de deelneming in HVC worden inzichtelijk gemaakt in de paragraaf verbonden partijen. Daarbij wordt de omvang van de gegarandeerde leningen genoemd en de garantstelling wordt uitgebreid toegelicht. De risicovolle ontwikkelingen bij HVC, die de aansprakelijkheidskansen van de gemeente mogelijk verhogen, worden echter niet aan de raad kenbaar gemaakt.

De begroting en jaarrekening van de GR AIJZ 2007 zijn in hoofdstuk 3 beoordeeld op de toereikendheid van de informatie. Hierbij was al naar voren gekomen, dat het bestuur van GR AIJZ 2007 (dat bestaat uit de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten) de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 in 2012 en 2013 niet tijdig aan de gemeenteraad ter zienswijze heeft voorgelegd. De gemeenteraad heeft in 2013 zijn zienswijze ook niet binnen de reactietermijn van GR AIJZ 2007 kunnen verlenen, omdat de jaarstukken daarvoor door GR AIJZ 2007 te laat waren aangeleverd.

De raad stelt verder regelmatige aanvullende vragen naar aanleiding van de door het college aangeboden begroting en jaarrekening van de gemeente en van de verbonden partij GR AIJZ 2007. De afgelopen bestuursperiode is het tweemaal voorgekomen dat de raad daarnaast op eigen initiatief vragen aan het college heeft gesteld over de deelneming in HVC. Het college heeft deze aanvullende vragen niet altijd toereikend beantwoord, omdat er sprake was van tegenstrijdige informatie, de antwoorden niet helder waren of niet duidelijk is of de vragen daadwerkelijk beantwoord zijn.

Tabel 7.4.4 - Beoordeling normen informatievoorziening raad gemeente Beverwijk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Beverwijk
3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en HVC	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR AIJZ 2007 en HVC?	
3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken.	De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd 	
3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen?	
	Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd?	
3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegane verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen.	Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd?	

8 Sturing en controle binnen raad en college Heemskerk

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het binnen de gemeente Heemskerk gesteld is met de sturing en controle op de deelneming in HVC via de verbonden partij GR AIJZ 2007. Om een goed oordeel te kunnen vellen over de sturing en controle binnen de gemeente, hebben wij op basis van de principes van good governance een normenkader (zie hoofdstuk 5) ontwikkeld op basis van de volgende thema's:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

In de paragrafen 8.1 tot en met 8.3 zullen deze thema's achtereenvolgens de revue passeren. In paragraaf 8.4 zullen wij vervolgens door middel van een stoplichtrapportage concluderen in hoeverre de gemeente Heemskerk naar ons oordeel aan de opgestelde normen voldoet. In bijlage 6 is tevens een overzichtstabel terug te vinden met relevante gegevens.

8.1 Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Heemskerk

In 2008 is door de gemeenteraad de *Notitie verbonden partijen. Algemeen beleidskader voor regionale samenwerking* vastgesteld. In deze notitie is de rolverdeling tussen raad en college met betrekking tot verbonden partijen vastgesteld. Deze rolverdeling volgt het duale stelsel en de principes van good governance (zie paragraaf 3.5). In het duale stelsel heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol; het college stuurt de verbonden partij aan. Het college beslist over het aangaan van een verbonden partij, maar de raad bepaalt of de verbonden partij onder het publiek belang valt en stelt de kaders. Bij een gemeenschappelijke regeling is toestemming van de raad voor het aangaan van een verbonden partij vereist; bij een privaatrechtelijke verbonden partij moet de raad in gelegenheid gesteld zijn om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Als de verbonden partij eenmaal is aangegaan, houdt het college zicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Bij de vertegenwoordiging in de verbonden partij moeten dubbele petten zoveel mogelijk worden voorkomen door de rollen van eigenaar en opdrachtgever uit elkaar te halen. Zodoende gaat bij publiekrechtelijke verbonden partij de voorkeur uit naar een collegelid; bij een privaatrechtelijke verbonden partij wordt een externe materiedeskundige als commissaris benoemd. De Raad controleert tenslotte of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.¹³⁴

In de *Notitie Verbonden Partijen* zijn geen duidelijke procesafspraken gemaakt over de rolverdeling binnen het college en het ambtelijk apparaat. De raad heeft wel

¹³⁴ *Notitie verbonden partijen. Algemeen beleidskader voor regionale samenwerking* (2008), p. 16-18, 21.

geaccordeerd waar de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid liggen. In 2007 is namelijk de portefeuillehouder Milieu benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente Heemskerk in de GR AIJZ 2007.¹³⁵ In de begroting 2014 is in de paragraaf verbonden partijen naast deze bestuurlijke vertegenwoordiging tevens vermeld dat de ambtelijke verantwoordelijkheid bij Bureau Concernzaken ligt.¹³⁶ In de *Notitie Verbonden Partijen* staan de taken van de verantwoordelijke beleidsmedewerker opgesomd:

- adviseren bestuur over vergaderstukken, begroting en jaarrekening verbonden partij en zorgen voor een tijdige aanlevering daarvan
- consulteren afdeling Financiën over de begroting en jaarrekening
- bijhouden relevante ontwikkelingen op het terrein van de verbonden partij
- eventuele ambtelijke vertegenwoordiging in samenwerkingsverband¹³⁷

(Zie voor toezicht op verbonden partijen verder bijlage 5.3.1.).

8.2 Betrokkenheid raad bij besluitvorming Heemskerk

In 2007 heeft de gemeenteraad toegestemd met de GR AIJZ 2007 en de bijbehorende garantstelling.¹³⁸ Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat deze vastgestelde garantstelling als het kader voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot GR AIJZ 2007/HVC wordt gezien. Besluiten die binnen de garantstelling vallen, zijn namelijk gedelegeerd aan het college. 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. Er zijn deze bestuursperiode geen stukken teruggevonden, waarin het college de raad informeert over strategiewijzigingen of investeringen bij HVC conform artikel 169 van de Gemeentewet. De raad is dus niet betrokken bij de besluitvorming daaromtrent, er zijn geen periodieke voortgangsrapportages over investeringen aan de raad aangeboden en de financiële risico's van specifieke investeringen zijn niet inzichtelijk gemaakt aan de raad.

Over besluiten die onder het mandaat van het college vallen, wordt de raad in principe achteraf geïnformeerd met de begroting en jaarrekening van de gemeente en van de verbonden partij GR AIJZ 2007.¹³⁹ Met betrekking tot besluiten die binnen de garantstelling vallen, kan de portefeuillehouder er voor kiezen om de raad door middel van een memo actief te informeren. Dergelijke memo's zijn voor deze bestuursperiode niet teruggevonden.

¹³⁵ College advies (2007/16287), *Samenstelling bestuur Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, 11 september 2007.

¹³⁶ *Begroting 2014*, p. 142.

¹³⁷ *Notitie verbonden partijen* (2008), p. 20.

¹³⁸ Gemeente Heemskerk, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek (2006/20976)*, 6 februari 2007.

¹³⁹ *Notitie verbonden partijen* (2008), 18-20.

8.3 Informatievoorziening aan raad Heemskerk

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 Heemskerk geen aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot de eigendom/aandeelhoudersrelatie met GR AIJZ 2007/HVC. 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 gemeente Heemskerk

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. Deze schrijft onder meer voor dat in de begroting en jaarrekening van een gemeente er een vaste paragraaf aan verbonden partijen dient te worden gewijd, waarin een aantal vaste onderdelen moeten terugkomen (artikel 9 en 15). Tevens dienen financiële aspecten van een deelneming, zoals garantstelling en aandelenbezit opgenomen te zijn in de weerstandsparagraaf en/of de toelichting op de balans (artikel 9, 11, 36, 50, 56). De eisen uit het BBV zijn in het normenkader in hoofdstuk 5 nader beschreven.

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. Deze staan gesorteerd naar begrotingsprogramma. GR AIJZ 2007 valt onder programma 6. *Openbare ruimte en Milieu*. Bij de rapportage over GR AIJZ 2007

wordt uitgelegd dat de deelneming van de gemeente Heemskerk in HVC verloopt via GR AIJZ 2007.¹⁴⁰

In de jaarrekening is de informatie in de paragraaf verbonden partijen onvolledig, omdat hier de lijst met verbonden partijen mist. In de lijst met verbonden partijen in de begroting zijn de vereiste onderdelen uit artikel 15 opgenomen. Het bedrag bij eigen vermogen klopt echter niet. Dit betreft het gehele bedrag aan passiva bij GR AIJZ 2007.¹⁴¹

In de lijst met verbonden partijen staat naast de vereiste onderdelen uit het BBV ook extra informatie vermeld. Deze extra informatie is niet vastgelegd in de *Financiële Verordening* van de gemeente Heemskerk. In de *Notitie Verbonden Partijen* en de begroting 2014 zijn deze onderdelen wel vastgesteld, maar zij komen niet overeen. In de begroting 2014 staat in ieder geval extra informatie over bestuurlijke vertegenwoordiging, ambtelijke verantwoordelijkheid en het financieel belang (bestuurskosten).¹⁴²

Door tevens niet alleen conform het BBV in algemene zin een visie in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen en beleidsvoornemens voor verbonden partijen op te nemen, maar dit in de begroting en jaarrekening ook specifieke voor GR AIJZ 2007 te doen, is inzichtelijk welke doelen de gemeente Heemskerk nastreeft met deelname in GR AIJZ 2007/HVC en in hoeverre deze worden behaald.¹⁴³

Weerstandsparagraaf

Conform de toelichting op het BBV zou in de begroting en jaarrekening over de risico's en aangegane verplichtingen bij partijen met alleen een financieel belang in de risico- en weerstandsparagraaf gerapporteerd moeten worden.¹⁴⁴ Bij de gemeente Heemskerk is in de weerstandsparagraaf alleen de top 10 van risico's genoemd, waarbij de garantstelling aan HVC niet is vermeld. Het is zodoende niet duidelijk of de garantstelling aan HVC is meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente.¹⁴⁵

In de begroting 2014 wordt daarentegen de garantstelling bij het programmaonderdeel Milieu wel als een risico van meer dan 1 miljoen euro aangemerkt, omdat de gemeente Heemskerk voor ongeveer 2,27% van de totale omvang aan leningen van de HVC per 31/12/2012 (€ 628. 295.767) garant staat. De genoemde beheersmaatregel betreft: '*Als aandeelhouder (via de GR AIJZ 2007) toezien op het risicoprofiel van de HVC. De HVC heeft het onderwerp riskmanagement hoog op de agenda geplaatst teneinde tot verdere beheersing van*

¹⁴⁰ Begroting 2014, p. 134-146.

¹⁴¹ Begroting 2014, p. 142; Jaarrekening 2012, p. 177.

¹⁴² Begroting 2014, p. 134-135, 142; *Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Heemskerk (Financiële Verordening gemeente Heemskerk 2011); Kadernota Verbonden Partijen (2014), p. 19.*

¹⁴³ Begroting 2014, p. 142; Jaarverslag 2012, p. 177.

¹⁴⁴ Nota van toelichting bij het BBV, p. 38.

¹⁴⁵ Begroting 2014, p. 109; Jaarrekening 2012, p. 156-157.

de risico's te komen'. De specifieke risico's die binnen HVC spelen en de beheersmaatregelen die daartoe zijn genomen, worden niet genoemd.¹⁴⁶

Toelichting op de balans

In de jaarrekening is bij de toelichting op de balans de garantstelling aan HVC niet vermeld bij de 'gegarandeerde geldleningen' onder de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen'.¹⁴⁷ Zoals hierboven beschreven is in de programmabegroting de omvang van de garantstelling voor de raad inzichtelijk gemaakt, hoewel het precieze bedrag niet is genoemd. De garantstellingprovisie of dividenduitkering komt niet voor in de begroting en jaarrekening. In de programmaverantwoording van het onderdeel Milieu is wel gemeld dat de precieze hoogte van de provisie te laat is ontvangen van HVC, waardoor een incidenteel nadeel is ontstaan van € 25.832.¹⁴⁸

In de jaarrekening van de gemeente Heemskerk staan kapitaalverstrekkingen en leningen bij de toelichting op de balans tegen nominale waarde genoemd bij de financiële vaste activa. Het aandelenkapitaal in HVC wordt hierbij niet gespecificeerd.¹⁴⁹

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 de afgelopen drie jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden. In de periode 2011-2013 heeft de behandeling in de commissievergadering en/of raadsvergadering van de gemeente Heemskerk plaatsgevonden. In 2011 heeft in beide organen geen discussie met de raad plaats gevonden. Voor het jaar 2012 konden wij geen behandeling in de commissievergadering terugvinden; in de raad zijn de begroting en jaarrekening ter kennisname aangenomen. In 2013 zijn de P&C-stukken van GR AIJZ 2007 zowel in de commissievergadering als raadsvergadering besproken. In de commissievergadering zijn aanvullende vragen gesteld, die deels schriftelijk zijn beantwoord door de portefeuillehouder door middel van een memo. De gestelde vragen zijn grotendeels afgehandeld, maar de vraag over de garantstelling voor negatieve baten is door de portefeuillehouder zowel in de commissievergadering als in de memo niet beantwoord. In de raadsvergadering is een motie ingediend betreffende het afbouwen van activiteiten buiten de 'core business'. Deze motie is niet aangenomen.¹⁵⁰

In 2012 (15/11) en 2013 (30/9) valt de door GR AIJZ 2007 gestelde reactietermijn buiten de in de GR AIJZ 2007 vastgestelde datum waarop de begroting en jaarrekening door het AB moeten zijn vastgesteld (1/7). De begroting en jaarrekening zijn zodoende niet

¹⁴⁶ *Begroting 2014*, p. 98.

¹⁴⁷ *Jaarrekening 2012*, p. 215.

¹⁴⁸ *Begroting 2014*, p. 98; *Jaarrekening 2012*, p. 146.

¹⁴⁹ *Jaarrekening 2012*, p. 192, 197.

¹⁵⁰ *Besluitenlijst raadsvergadering 26 mei 2011*, p. 5; *Besluitenlijst raadsvergadering 27 september 2012*, p. 2; *Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2013*, p. 6-7; *Notulen vergadering van de commissie ROF 12 mei 2011*, p. 1-4; *Notulen commissievergadering ROF 12 september 2013*, p. 1-2, 4; *Memo met betrekking tot de jaarstukken 2012 van het Afdelschap IJmond- Zaanstreek*, 23 september 2013 (ingekomen stuk, raadsvergadering 31 oktober 2013).

tijdig aan de gemeenteraad van Heemskerk aangeboden. De gemeenteraad heeft de zienswijzen de afgelopen drie jaar zelf binnen de reactietermijn van de GR AIJZ 2007 verleend.¹⁵¹

Ad c) Artikel 169 van de Gemeentewet

Zoals bij de paragraaf over besluitvorming al is besproken wordt in de gemeente Heemskerk 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

Zover wij hebben kunnen terugvinden, heeft de gemeenteraad van de gemeente Heemskerk deze bestuursperiode het college niet op eigen initiatief ter verantwoording geroepen inzake de GR AIJZ 2007.




8.4 Conclusie Heemskerk

In deze paragraaf concluderen wij in hoeverre bij de gemeente Heemskerk sprake is van:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

Op basis van de bevindingen in voorgaande paragrafen beoordelen wij in hoeverre de gemeente Heemskerk voldoet aan de normen, die bij deze thema's zijn opgesteld (zie hoofdstuk 5). De beoordeling van de normen is inzichtelijk gemaakt door middel van een stoplichtrapportage. In de onderstaande legenda is terug te vinden op welke oordelen de toekenning van de kleuren is gebaseerd.

8.4.1 - Legenda stoplichtrapportage

Stoplichtkleur	Beoordeling norm
	Voldoet (overwegend) wel
	Voldoet gedeeltelijk
	Voldoet (overwegend) niet

¹⁵¹ Besluitenlijst raadsvergadering 26 mei 2011, p. 5; Besluitenlijst raadsvergadering 27 september 2012, p. 2; Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2013; GR AIJZ 2007, p. 6-7; Gemeente Zaanstad, Collegebesluit 012/168579, 3 juli 2012; AIJZ, Brief jaarstukken AIJZ (2013/07), 12 juli 2013.

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

In Heemskerk heeft de gemeenteraad in 2008 de *Notitie verbonden partijen*. Algemeen beleidskader voor regionale samenwerking vastgesteld. Daarin is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd, die de principes van good governance volgen. De rolverdeling binnen het college en ambtelijk apparaat komt daarentegen niet aan bod in de notitie. Door middel van een benoemingsbesluit is de raad wel akkoord gegaan met de bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partij GR AIJZ 2007 door de portefeuillehouder Milieu. Deze vertegenwoordiging staat tevens vermeld in de begroting 2014. In de *Notitie verbonden partijen* staan de taken en bevoegdheden van de verantwoordelijke ambtenaar benoemd, zodat er wel enige afspraken zijn gemaakt over werkprocessen binnen het ambtelijk apparaat. De gedetailleerde rol- en belangenbeschrijvingen voor de verbonden partij GR AIJZ 2007 / HVC ontbreken echter.

Tabel 8.4.2 - Beoordeling normen procesafspraken inzake verantwoordelijkheden gemeente Heemskerk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Heemskerk
1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd.	Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd?	

Betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

De garantstelling die bij het aangaan van de GR AIJZ 2007 door de raad is geaccordeerd, wordt binnen de gemeente Heemskerk als kader voor de deelneming in HVC gezien. Indien besluiten buiten deze vastgestelde garantstelling vallen, wordt de raad conform artikel 169 van de Gemeentewet vooraf geconsulteerd, aangezien er dan sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente. De portefeuillehouder kan de gemeenteraad tevens door middel van een memo informeren over besluiten die binnen de garantstelling vallen. Aangezien voor afgelopen bestuursperiode geen dergelijke stukken zijn teruggevonden, kan geconcludeerd worden dat de Heemskerkse gemeenteraad niet betrokken is geweest bij besluiten omtrent strategiewijzigingen en investeringen bij HVC, daarover geen periodieke evaluaties ontvangt en de (financiële) risico's niet vooraf inzichtelijk worden gemaakt voor de raad.

Tabel 8.4.3 - Beoordelen normen betrokkenheid besluitvorming gemeente Heemskerk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Heemskerk
2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van	Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase?	
	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de	

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Heemskerk
HVC.	besluitvorming?	
	Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.)	
2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit.	Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit?	
	Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan?	
2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de bijbehorende beheermaatregelen.	Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt?	
	Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid?	

Informatievoorziening aan de raad

In de *Notitie verbonden partijen* van de gemeente Heemskerk zijn afspraken vastgelegd over de informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot verbonden partijen, waarbij wordt aangesloten bij een aantal wettelijke eisen. De gemeenteraad ontvangt zodoende informatie over GR AIJZ 2007/HVC op de volgende momenten:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente (conform *BBV*)
- b. Met de conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van GR AIJZ 2007 (Conform *Wgr/GR AIJZ 2007*)

In deze *Notitie verbonden partijen* staan echter algemene afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot verbonden partijen. Binnen de gemeente Heemskerk zijn geen specifieke afspraken vastgelegd over wanneer het college de raad informatie aanbiedt over AIJZ/HVC. In de GR AIJZ 2007 is wel de verplichting opgenomen dat de begroting en de jaarrekening van de GR AIJZ 2007 aan de raden van de deelnemende gemeenten ter zienswijze worden aangeboden. In de GR

AIJZ 1989 (artikel 22-25) en de GR AIJZ 1995 (artikel 23-26) was daarentegen de informatieplicht aan de gemeenteraden uitgebreid uiteengezet. In vergelijking met deze oude AIJZ-regelingen ogen de huidige afspraken met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad in de GR AIJZ 2007 beperkt.

Conform de Gemeentewet en het Reglement van Orde van de gemeenteraad zou het college tevens de gemeenteraad moeten informeren bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente of op eigen verzoek van de gemeenteraad. Dit heeft, zover ons bekend, de afgelopen bestuursperiode niet plaatsgevonden.

De informatie die op basis van de begroting en jaarrekening van de gemeente Heemskerk en de verbonden partij GR AIJZ 2007 door het college aan de raad is aangeboden is niet altijd toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De begroting en jaarrekening voldoen namelijk grotendeels niet aan de eisen uit het BBV. Zo mist in de jaarrekening de lijst met verbonden partijen, zijn de risico's en verplichtingen van de deelneming in HVC niet opgenomen in de weerstandsparagraaf en is de garantstelling aan HVC niet gespecificeerd bij de toelichting op de balans. Ook zijn er een aantal kleine verbeterpunten:

- Het eigen vermogen van GR AIJZ 2007 is verkeerd overgenomen uit de jaarrekening van GR AIJZ 2007.
- De kapitaalverstrekkingen staan nu als algemene categorie bij de financiële vaste activa op de toelichting op de balans. Het specificeren van het aandelenkapitaal in HVC (en andere deelnemingen) heeft een meerwaarde.

In de paragraaf verbonden partijen is wel inzichtelijk gemaakt aan welke gemeentelijke doelstellingen de verbonden partij bijdraagt, omdat een gemeentelijke visie is gegeven op de verbonden partij GR AIJZ 2007. Tevens staat vermeld dat in 2012 geen concrete beleidsvoornemens voor GR AIJZ 2007 zijn geformuleerd.

De risico's van de deelneming in HVC zijn in de begroting en jaarrekening deels inzichtelijk gemaakt. In de weerstandsparagraaf zijn de risico's en verplichtingen voor de deelneming in HVC niet opgenomen. Het risico van de garantstelling en de beheersmaatregel van de gemeente daarbij staan daarentegen wel genoemd in de programmabegroting. De huidige ontwikkelingen bij HVC, die de aansprakelijkheidskansen van de gemeente mogelijk verhogen, zijn niet aan de raad kenbaar gemaakt evenals mogelijke beheersmaatregelen daarvoor.

De begroting en jaarrekening van de verbonden partij GR AIJZ 2007 zijn in hoofdstuk 3 beoordeeld op de toereikendheid van de informatie. Hierbij was al naar voren gekomen, dat het bestuur van GR AIJZ 2007 (dat bestaat uit de portefeuillehouders van de gemeente) de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 in 2012 en 2013 niet tijdig aan de gemeenteraad ter zienswijze heeft voorgelegd. De gemeenteraad heeft haar zienswijzen de afgelopen drie jaar wel binnen de door de GR AIJZ 2007 opgestelde reactietermijn verleend.

De enige keer dat de gemeente raad het college om (extra) inlichtingen heeft verzocht, was bij de behandeling van de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 in 2013. Een van de gestelde vragen over de gemeentelijke garantstelling voor negatieve resultaten van HVC is door de portefeuillehouder niet beantwoord.

Tabel 8.4.4 - Beoordeling normen informatievoorziening raad gemeente Heemskerk

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Heemskerk
3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en HVC	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR AIJZ 2007 en HVC?	
3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken.	De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd 	
3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen?	
	Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd?	
3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegeven verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen.	Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd?	

9 Sturing en controle binnen raad en college Velsen

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het binnen de gemeente Velsen gesteld is met de sturing en controle op de deelneming in HVC via de verbonden partij GR AIJZ 2007. Om een goed oordeel te kunnen vellen over de sturing en controle binnen de gemeente, hebben wij op basis van de principes van good governance een normenkader (zie hoofdstuk 5) ontwikkeld op basis van de volgende thema's:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;
- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

In de paragrafen 9.1 tot en met 9.3 zullen deze thema's achtereenvolgens de revue passeren. In paragraaf 9.4 zullen wij vervolgens door middel van een stoplichtrapportage concluderen in hoeverre de gemeente Velsen naar ons oordeel aan de opgestelde normen voldoet. In bijlage 6 is tevens een overzichtstabel terug te vinden met relevante gegevens.

9.1 Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden Velsen

In februari 2014 is door de gemeenteraad de Kadernota Verbonden Partijen vastgesteld.¹⁵² 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 (zie paragraaf 3.5). De raad heeft kaderstellende en controlerende rol; het college een uitvoerende taak. Het college beslist over de deelname aan de verbonden partij. De raad moet echter in gelegenheid zijn gesteld om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, waarbij de raad beoordeelt of de activiteiten van de verbonden partij onder het publieke belang vallen. Wanneer de verbonden partij eenmaal operationeel is, houdt het college zicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Het college vertegenwoordigt de gemeente in de verbonden partij, waarbij de rollen van eigenaar en opdrachtgever goed moeten worden gescheiden om 'dubbele petten' te voorkomen.¹⁵³ De raad controleert vervolgens of de verbonden partij de publieke taak conform de opgestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Dit geschiedt aan de hand van de gemeentelijke begroting en jaarrekening en eventueel periodieke evaluaties. De raad kan ook informeel invloed uitoefenen op een verbonden partij door bijvoorbeeld in informele sessies of werkbezoeken nadere uitleg te vragen.¹⁵⁴

¹⁵² Besluitenlijst raadsvergadering van 6 februari 2014, voortgezet op 11 februari 2014, agendapunt 8.

¹⁵³ In de notitie 'Omgaan met dubbele petten'. Herijking dubbele pettenproblematiek (2004, p. 4) wordt tevens over de vertegenwoordiging van een privaatrechtelijke verbonden partijen gesteld: aan de AvA-kunnen bestuurders van de gemeente deelnemen; als commissaris dient een extern persoon benoemd te worden.

¹⁵⁴ Kadernota Verbonden Partijen (2014), p. 7-8, 16-17.

De rolverdeling binnen het college en ambtelijk apparaat is nog niet op papier vastgesteld; 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.¹⁵⁵ Bij de aanvang van deze collegeperiode heeft de raad de portefeuillehouder Openbare Werken benoemd tot vertegenwoordiger van de gemeente Velsen in de GR AIJZ 2007 (Deze is toevalligerwijs ook de portefeuillehouder Financiën).¹⁵⁶ Met de begroting en jaarrekening van de gemeente heeft de raad geaccordeerd dat de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Wijkbeheer ligt.¹⁵⁷ Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de vakinhoudelijke accountmanager de afdeling Financiën consulteert bij adviezen aan de portefeuillehouder met betrekking tot GR AIJZ 2007/HVC (zie voor toezicht op verbonden partijen verder bijlage 5.4.1).

9.2 Betrokken raad bij besluitvorming Velsen

In 2007 heeft de gemeenteraad toegestemd met de GR AIJZ 2007 en de bijbehorende garantstelling.¹⁵⁸ 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.

Besluiten die binnen de garantstelling vallen, zijn gedelegeerd aan het college. De recente herijking van de strategie van HVC, het windpark Gemini en de biovergistingsinstallatie vallen volgens het oordeel van het college hierbinnen, zodat de raad niet vooraf is betrokken 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 begroting en jaarrekening van de gemeente en de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007.

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.

¹⁵⁵ *Kadernota Verbonden Partijen* (2014), 17.

¹⁵⁶ Raadsbesluit R10.046, 28 april 2010.

¹⁵⁷ *Begroting 2012-2015*, p. 159; *Jaarrekening 2013*, p. 162.

¹⁵⁸ Gemeente Velsen, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, 22 maart 2007.

9.3 Informatievoorziening aan de raad Velsen

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. 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. Deze schrijft onder meer voor dat in de begroting en jaarrekening van een gemeente er een vaste paragraaf aan verbonden partijen dient te worden gewijd, waarin een aantal vaste onderdelen moeten terugkomen (artikel 9 en 15). Tevens dienen financiële aspecten van een deelneming, zoals garantstelling en aandelenbezit opgenomen te zijn in de weerstandsparagraaf en/of de toelichting op de balans (artikel 9, 11, 36, 50, 56). De eisen uit het BBV zijn in het normenkader in hoofdstuk 5 nader beschreven.

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. Deze staan gesorteerd naar begrotingsprogramma. GR AIJZ 2007 valt onder programma 8. *Milieu, riolering en afvalstoffen*. Bij de rapportage over GR AIJZ

2007 wordt uitgelegd dat de deelneming van de gemeente Velsen in HVC verloopt via GR AIJZ 2007.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰

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) 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.¹⁶¹

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 specifieke 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.¹⁶²

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.¹⁶³ 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 5.4.2.). 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

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

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

¹⁶¹Begroting 2012-2015, p. 159-160; Jaarverslag 2012, p. 162-163; Financiële Verordening gemeente Velsen, p. 5. Gemeente Zaanstad, checklist HVC 2012.

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

¹⁶³ Nota van toelichting bij het BBV, p. 38.

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.¹⁶⁴ Door ontwikkelingen bij HVC in 2012 - zoals het negatieve resultaat bij HVC en het niet verder kunnen afbouwen van gegarandeerde leningen - is de aansprakelijkheid kans verhoogd. Ook in de weerstandsparagraaf wordt over deze risico's en mogelijke beheersmaatregelen bij de HVC geen melding gemaakt.¹⁶⁵

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 drie verschillende bedragen genoemd, zodat de omvang van de garantstelling voor raadsleden alsnog niet duidelijk is.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷

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 de afgelopen drie jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad aangeboden. Er heeft geen voorbespreking plaatsgevonden in de commissievergadering (Carrousel); de zienswijze is direct in de raadsvergadering verleend. De afgelopen drie jaar zijn geen aanvullende vragen gesteld door raadsleden over de begroting en jaarrekening; zij zijn als hamerstuk behandeld. In 2012 is overigens wel een stemverklaring afgegeven. Door het verlies en de daaropvolgende bezuinigingen bij HVC is hiermee aan het college gevraagd rechtstreeks een vinger aan de pols te houden bij HVC en niet alleen via GR AIJZ 2007.¹⁶⁸

In 2012 (15/11) en 2013 (30/9) valt de door GR AIJZ 2007 gestelde reactietermijn buiten de in de GR AIJZ 2007 vastgestelde datum waarop de begroting en jaarrekening door het AB moeten zijn vastgesteld (1/7). De begroting en jaarrekening zijn zodoende niet

¹⁶⁴Begroting 2012-2015, p. 127, 131-132; Jaarverslag 2012, p. 125, 131-133.

¹⁶⁵Gemeente Zaanstad, checklist HVC 2012.

¹⁶⁶Jaarrekening 2012, p. 38, 131-133, 162-163.

¹⁶⁷Begroting 2012-2015, p. 159; Jaarrekening 2012, p. 12, 163.

¹⁶⁸Notulen raadsvergadering 5 september 2013, p.5; Notulen raadsvergadering 12 september 2012, p. 13; Notulen Raadsvergadering 22 september 2011, p. 17.

tijdig aan de gemeenteraad van Velsen aangeboden. In 2011 is door de gemeenteraad van Velsen - in tegenstelling tot de andere GR AIJZ 2007-gemeenten - buiten de gestelde reactietermijn (27/6) zijn zienswijze verleend, namelijk pas op 22 september.¹⁶⁹

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

In de afgelopen bestuursperiode hebben raadsleden op eigen initiatief vragen gesteld aan het college over de eigendom/aandeelhoudersrelatie met HVC. 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.¹⁷⁰ 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.¹⁷¹

9.4 Conclusie Velsen

In deze paragraaf concluderen wij in hoeverre bij de gemeente Velsen sprake is van:

- Duidelijke vastgelegde procesafspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat met betrekking tot verantwoordelijkheden inzake verbonden partijen;

¹⁶⁹ GR AIJZ 2007, p. 6-7; Gemeente Zaanstad, Collegebesluit 012/168579, 3 juli 2012; AIJZ, Brief jaarstukken AIJZ (2013/07), 12 juli 2013; Notulen Raadvergadering 22 september 2011, p. 17; Notulen raadsvergadering 5 september 2013, p.5; Notulen raadsvergadering 12 september 2012.

¹⁷⁰ 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.

¹⁷¹ 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; Collegebericht 149 (2013), Topinkomens publieke sector bij HVC op de aandeelhoudersvergadering.

- Betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming (betreffende strategiewijzigingen en investeringen) bij HVC;
- Toereikendheid van de informatievoorziening aan de raad.

Op basis van de bevindingen in voorgaande paragrafen beoordelen wij in hoeverre de gemeente Velsen voldoet aan de normen, die bij deze thema's zijn opgesteld (zie hoofdstuk 5). De beoordeling van de normen is inzichtelijk gemaakt door middel van een stoplichtrapportage. In de onderstaande legenda is terug te vinden op welke oordelen de toekenning van de kleuren is gebaseerd.

9.4.1 - Legenda stoplichtrapportage

Stoplichtkleur	Beoordeling norm
	Voldoet (overwegend) wel
	Voldoet gedeeltelijk
	Voldoet (overwegend) niet

Procesafspraken inzake verantwoordelijkheden

In februari 2014 heeft de gemeenteraad van Velsen de *Kadernota verbonden partijen* vastgesteld. Daarin is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd, die de principes van good governance volgen. Tevens is benoemd dat voor iedere verbonden partij een verantwoordelijk collegelid en ambtelijk accountmanager wordt aangewezen. Aan het begin van de collegeperiode is de raad door middel van een benoemingsbesluit akkoord gegaan met de bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partij GR AIJZ 2007 door de portefeuillehouder Openbare Werken. Deze vertegenwoordiging staat tevens vermeld in de begroting 2014 evenals dat de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Wijkbeheer ligt. In een nog op te stellen 'leidraad verbonden partijen' zullen de werkprocessen binnen het ambtelijk apparaat en college nader uitgewerkt worden. De gedetailleerde rol- en belangenbeschrijvingen voor de verbonden partij GR AIJZ 2007 / HVC ontbreken echter.

Tabel 9.4.2 - Beoordeling normen procesafspraken inzake verantwoordelijkheden gemeente Velsen

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Velsen
1.1. Er zijn binnen de gemeenten duidelijke procesafspraken gemaakt met betrekking tot verbonden partijen en deze zijn door de raad geaccordeerd.	Is de rolverdeling tussen raad en college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het college vastgelegd?	
	Is de rolverdeling binnen het ambtelijk apparaat vastgelegd?	

Betrokkenheid bij besluitvorming omtrent HVC

De garantstelling die bij het aangaan van de GR AIJZ 2007 is vastgesteld wordt gebruikt als kader of de gemeenteraad vooraf wordt betrokken bij de besluitvorming bij HVC. Bij besluiten die buiten deze garantstelling vallen, wordt de gemeenteraad namelijk conform artikel 169 van de Gemeentewet vooraf geconsulteerd, omdat er in dat geval sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente. Aangezien daarvan naar het oordeel van het college geen sprake was bij de drie onderzochte casussen, kan geconcludeerd worden dat de gemeenteraad van Velsen niet betrokken is geweest bij besluiten omtrent strategiewijzigingen en investeringen bij HVC, daarover geen periodieke evaluaties ontvangt en de (financiële) risico's niet vooraf inzichtelijk worden gemaakt voor de raad.

Tabel 9.4.3 - Beoordelen normen betrokkenheid besluitvorming gemeente Velsen

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Velsen
2.1. Op basis van de actieve informatieplicht betreft het college van B&W de raad vooraf bij strategiewijzigingen en investeringsbesluiten van HVC.	Is de gemeenteraad actief geïnformeerd in de initiatie- en voorbereidingsfase?	
	Is de gemeenteraad actief betrokken bij de besluitvorming?	
	Is de informatie in de initiatie- en besluitvormingsfase toereikend voor de raad om een weloverwogen besluit te nemen? (zie 3.2.)	
2.2. Er worden periodiek voortgangsrapportages uitgebracht aan de raad met betrekking tot het genomen investeringsbesluit.	Ontvangt de gemeenteraad in de beheerfase periodiek een voortgangsrapportage met betrekking tot het investeringsbesluit?	
	Hebben deze voortgangsrapportages een duidelijke en uniforme structuur zodat deze in de tijd vergelijkbaar zijn? Maken de rapportages inzichtelijk hoe de voortgang verloopt in vergelijking met het projectplan?	
2.3. Aan de gemeenteraad zijn de risico's van de investering inzichtelijk gemaakt evenals de	Zijn de risico's van de investering voor de raad inzichtelijk gemaakt?	
	Blijkt uit de informatie aan de gemeenteraad dat risico's	

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Velsen
bijbehorende beheermaatregelen.	beheersbaar worden geacht doordat beheersmaatregelen zijn getroffen dan wel voorbereid?	

Informatievoorziening aan de raad

In de *Kadernota Verbonden Partijen* van de gemeente Velsen zijn afspraken vastgelegd over de informatievoorziening aan de gemeenteraad met betrekking tot verbonden partijen, waarbij wordt aangesloten bij een aantal wettelijke eisen:

- a. De begroting en jaarrekening van de gemeente vormt de basis van de controlerende taak van de gemeente (conform *BBV*)
- b. Per verbonden partij worden tussen college en raad nadere afspraken gemaakt welke documenten aan de gemeenteraad worden aangeboden. In de *GR AIJZ 2007* is vastgelegd dat de raad op de conceptbegroting (swijziging) en conceptjaarrekening van *GR AIJZ 2007* (mede conform *Wgr*) zijn zienswijze kan verlenen.

In deze kadernota zijn echter algemene afspraken opgenomen over de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot verbonden partijen. Per verbonden partij moeten daarnaast tussen het college en raad afspraken gemaakt worden, welke documenten geagendeerd worden voor de raad. Voor zover ons bekend zijn deze afspraken voor *GR AIJZ 2007/HVC* nog niet op papier vastgelegd. In de *GR AIJZ 2007* is wel de verplichting opgenomen dat de begroting en de jaarrekening van de *GR AIJZ 2007* aan de raden van de deelnemende gemeenten ter zienswijze worden aangeboden. In de *GR AIJZ 1989* (artikel 22-25) en de *GR AIJZ 1995* (artikel 23-26) was daarentegen de informatieplicht aan de gemeenteraden uitgebreid uiteengezet. In vergelijking met deze oude *AIJZ*-regelingen ogen de huidige afspraken met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad in de *GR AIJZ 2007* beperkt.

Conform de *Gemeentewet* en het *Reglement van Orde* van de gemeenteraad zou het college tevens de gemeenteraad moeten informeren bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente of op eigen verzoek van de gemeenteraad. Het vooraf consulteren van de gemeenteraad conform artikel 169 heeft zover ons bekend de afgelopen bestuursperiode niet plaatsgevonden. De raad heeft wel drie maal op eigen initiatief vragen gesteld aan de portefeuillehouder over *HVC* met betrekking tot de eigendom/aandeelhoudersrelatie.

De informatie die op basis hiervan door het college aan de raad is aangeboden is niet altijd toereikend voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De begroting en jaarrekening voldoen grotendeels aan de wettelijke eisen in het *BBV*. De verplichte onderdelen uit artikel 15 van *BBV* zijn bijna allemaal vermeld, in de weerstandsparagraaf staat dat de garantstelling aan *HVC* tegen 1% opgenomen in het weerstandsvermogen en de omvang van de garantstelling is tevens inzichtelijk

gemaakt bij de toelichting op de balans. Een pluspunt is dat ook 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.

De begroting en jaarrekening van de GR AIJZ 2007 zijn in hoofdstuk 3 beoordeeld op de toereikendheid van de informatie. Hierbij was al naar voren gekomen, dat het bestuur van GR AIJZ 2007 (dat bestaat uit de portefeuillehouders van de gemeente) de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007 in 2012 en 2013 niet tijdig aan de gemeenteraad ter zienswijze heeft voorgelegd. In 2011 was het echter de gemeenteraad zelf die zijn zienswijze buiten de reactietermijn van GR AIJZ 2007 verleende.

De gemeenteraad wenste de afgelopen jaren geen nadere toelichting op de begroting en jaarrekening van de gemeente en van de verbonden partij GR AIJZ 2007 met betrekking tot de eigenaar/aandeelhoudersrelatie met HVC (in 2012 is wel een stemverklaring afgegeven bij de behandeling van de begroting en jaarrekening van GR AIJZ 2007). De gemeenteraad heeft daarentegen wel driemaal op eigen initiatief vragen gesteld, welke door de portefeuillehouder toereikend zijn beantwoord.

Tabel 9.4.4 - Beoordeling normen informatievoorziening raad gemeente Velsen

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Velsen
3.1. Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt	Zijn er afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over GR	

Norm	Verdere uitwerking norm	Beoordeling Velsen
over verbonden partijen GR AIJZ 2007 en HVC	AIJZ 2007 en HVC?	
3.2. De informatie aan de raad dient toereikend te zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak mogelijk te maken.	De informatie aan de raad is: <ul style="list-style-type: none"> • Conform de wettelijke eisen • Juist • Volledig • Tijdig beschikbaar • In begrijpelijke termen gepresenteerd 	
3.3. De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Biedt de aan de raad verstrekte informatie voldoende inzicht in de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de deelneming in HVC bijdraagt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke doelstellingen?	
	Maakt de door de raad ontvangen informatie inzichtelijk in hoeverre de gestelde gemeentelijke doelen worden gerealiseerd?	
3.4. De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (actuele) risico's en door de gemeente aangegane verplichtingen evenals de daarvoor opgestelde beheersmaatregelen.	Worden de risico's en beheersmaatregelen van de deelneming in HVC anders dan wettelijk verplicht aan de raad gecommuniceerd?	

Lijst met geraadpleegde personen

GR AIJZ

F. van Hoek

Oud-secretaris AIJZ (2000-2012),
lid RvC HVC (1996-2012)

Gemeente Zaanstad

R.J. Linnekamp

Portefeuillehouder Milieu en Landschap,
Voorzitter AIJZ

J. Olthof

Portefeuillehouder Financiën

D. Dulovic

Secretaris AIJZ (april 2013-nu)

E. Westphal

Controller

Gemeente Beverwijk

F.H.J. Koster

Portefeuillehouder Reiniging, Bestuurslid AIJZ

L. Bos

Algemeen Beleidsmedewerker afdeling Ruimte

Gemeente Heemskerk

R.A. van 't Veer-Kamminga

Portefeuillehouder Milieu, Bestuurslid AIJZ

R. Schijf

Beleidsmedewerker Milieuzaken

Gemeente Velsen

R. Vennik

Portefeuillehouder Openbare Werken, Bestuurslid
AIJZ

J. de Waal

Senior beleidsadviseur Wijkbeheer

Lijst met geraadpleegde documenten

Algemeen

- G.M. Vis (1996), *Van 'vulliscuyl' tot Huisvuilcentrale. Vuilnis en afoal en hun verwerking in Alkmaar en omgeving van de middeleeuwen tot heden*. Hilversum: Verloren.
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van het publieke belang*, Den Haag: WRR.
- Ministerie van Financiën (2000), *Handleiding Government Governance – een instrument ter toetsing van governance bij de overheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Bossert, J (2003) *good governance – leidraad voor goed bestuur en management*, Universiteit van Nyenrode en Deloitte&Touch.
- Deloitte (2006), *Gemeente Governance Handboek Verbonden partijen “Twee voeten in één sok”*.

Wetgeving

- *Wet gemeenschappelijke regelingen* (20 december 1984).
- *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (17 januari 2003).
- *Gemeentewet* (14 februari 1992).
- *Aanbestedingswet 2012* (6 maart 2012).
- *Mededingingswet* (22 mei 1997).

- HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, *Ondernemingsrecht 2000/38*, toegelicht door M.R. Mok (*Teckal*)
- HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst. 2013/41*, toegelicht door R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN 2013/3*, toegelicht door W.M. Ritsema van Eck (*Econord*).
- *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en De Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten*, 2011/0438 (COD), 20 december 2011
- Door het Europees Parlement aangenomen teksten van woensdag 15 januari 2014 (*Ontwerprichtlijn*), in artikel 12, eerste en derde lid.
- HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, *Gst. 2013/41*, toegelicht door R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN 2013/3*, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (*Econord*)
- HvJ EU 13 juni 2013, C-386/11, *Gst. 2013, 97*, toegelicht door R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN 2013/130*, m.nt. T. van Wijk (*Piepenbrock*).

Kamerstukken

- *Kamerstukken II 2012/13*, 33 597, nr. 2.
- *Kamerstukken II 2002/03*, 28 769 nr. 3.

HVC

- CAIJ, *Brief CAIJ lening*, 14 januari 1993.
- Deloitte & Touche Bakkenist (2001). *Toelichting Statutenwijziging NV Huisvuilcentrale Noord-Holland*.

- HVC, AvAoktober 2009, Agenda punt 12 betreft Gewenste omvang Raad van commissarissen.
- HVC, Besluitenlijst van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van NC HVC d.d. 10 december 2009, 12. Corporate governance: gewenste omvang en samenstelling RvC.
- HVC, AvA20 mei 2010, Agendapunt 8 betreft Uitwerking samenstelling en gewenste omvang Raad van Commissarissen.

AIJZ

- AIJZ, Raadsvoordracht gemeenschappelijk regeling Afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad, december 1988.
- AIJZ, Gemeenschappelijk regeling Afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad, 1989.
- AIJZ, De organisatie van het A.I.I.Z. na sluiting van de afoalverbrandingsinstallatie op 20 april 1990.
- AIJZ, Personele organisatie AIJZ, 14 januari 1993.
- AIJZ, Toekomstperspectief AIJZ, 14 januari 1994.
- AIJZ, Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek, 1 maart 1995.
- AIJZ, Brief met kenmerk 95.023 met overeenkomst Zaanstad en AIJZ als bijlage, 23 juni 1995.
- AIJZ, De gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek, oktober 1997.
- AIJZ, Notitie overdracht van de aandelen HVC van Zaanstad naar AIJZ, 2007.
- AIJZ, De organisatie van afoalverwijdering. De toekomstige positie van AIJZ, 11 juni 1999.
- AIJZ, Evaluatie en toekomstige positie AIJZ, 3 december 1999.
- AIJZ, Brief Voortzetting AIJZ in 2000, 11 mei 2000.
- AIJZ, Brief Evaluatie AIJZ (2000.35) met notitie Evaluatie en vooruitblik als bijlage, 25 juli 2000.
- AIJZ, Notitie n.a.v. voornemen van de gemeente Beverwijk tot uittreden uit AIJZ, juli 2000.
- AIJZ, Toekomstige positie van het afoalschap IJmond-Zaanstreek, 20 februari 2003.
- AIJZ, Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek, 2007.
- AIJZ, Jaarverslag van het afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2002, maart 2003.
- AIJZ, Eerste begrotingswijziging van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2003, maart 2003.
- AIJZ, Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2008, 6 april 2009.
- AIJZ, Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar, 2009.
- AIJZ, Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar, 2010, 28 april 2011.
- AIJZ, Jaarverslag van het Afoalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2011,
- AIJZ, Jaarstukken 2012, 28 juni 2013.
- AIJZ, Brief jaarstukken AIJZ (2013/07), 12 juli 2013.
- AIJZ, Begroting 2014.
- De Brauw Blackstone Westbroek, Notitie Wijziging GR Afoalschap IJmond-Zaanstreek, 19 januari 2007.

- De Brauw Blackstone Westbroek, *Notitie Cross Border Lease*, 19 januari 2007.

Reinunie

- Regio IJmond, *fusie Reinunie (2005-069)*, 15 augustus 2005.
- Gemeente Beverwijk, *Raadsbesluit nr 99/1995*, 23 mei 1995.
- Gemeente Beverwijk, *Raadsbesluit nr 174/1995*
- Gemeente Beverwijk, *Raadsbesluit 91/1997*.
- Gemeente Velsen, *Raadsvoorstel Overname van ReinUnie door de NV Huisvuilcentrale N-H (R06.0083)*, 2 november 2006.
- GR Reinunie, *Voortgangsrapportage 2013*, april 2013.

Gemeente Zaanstad

- Gemeente Zaanstad, *Nota Verbonden partijen. Het beleid van de gemeente Zaanstad ten aanzien van verbonden partijen*, 31 januari 2006.
- Gemeente Zaanstad, *Handreiking verbonden partijen gemeente Zaanstad. Uitwerking van de Nota Verbonden Partijen van januari 2006*, 24 januari 2008.
- Gemeente Zaanstad, *Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en het Zaanstad Beraad van de gemeente Zaanstad*, september 2008.
- Gemeente Zaanstad, *Inrichting toezicht HVC. "Een praktische vertaling van de nota en handreiking verbonden partijen Gemeente Zaanstad*, 22 februari 2010.
- Gemeente Zaanstad, *Collegebesluit met betrekking tot benoeming van portefeuillehouders voor bestuurlijke functies van verbonden partijen en bestuurlijke netwerken (Z 2010 082042)*.
- Gemeente Zaanstad, *Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen*, 2011.
- Gemeente Zaanstad, *Uitvoeringsbesluit Afoalstoffenverordening Zaanstad 2010, artikel 2*, 30 maart 2011.
- Gemeente Zaanstad, *Checklist HVC 2012*, 30 mei 2011.
- Gemeente Zaanstad, *Financiële verordening gemeente Zaanstad 2013*, 5 september 2013.
- Gemeente Zaanstad, *Kaderstellende Spelregels Verbonden Partijen (2013/185608)*, 21 augustus 2013.
- Gemeente Zaanstad, *Jaarrekening 2012*.
- Gemeente Zaanstad, *Begroting 2014-2017*.
- Gemeente Zaanstad, *Gemeenschappelijke regeling Afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstad*, 7 december 1988
- Gemeente Zaanstad, *Toelichting op de gemeenschappelijke regeling afoalverwijdering IJmondgemeenten-Zaanstad*, 29 november 1989
- Gemeente Zaanstad, *Brief goedkeuring gemeenschappelijke regeling A.IJ.Z (700)*, 20 juni 1989.
- Gemeente Zaanstad, *Toekomstperspectief AIJZ*, 3 maart 1994.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsvergadering 19 januari 1995, agendapunt 6.1., Gemeenschappelijke regeling afoalverwijderingsbedrijf IJmond-Zaanstreek*.
- Gemeente Zaanstad, *Brief Benoeming commissaris HVC (57002)*, 11 november 2003.
- Gemeente Zaanstad, *Brief volmacht (13120)*, 17 maart 2004.

- *Gemeente Zaanstad, Besluitnota B&W. Voorgestelde investeringen HVC (50927), 8 september 2005.*
- *Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel verzoek reactie van de raad op voorgenomen besluit van Burgemeesters en wethouders ten aanzien van voorgestelde investeringen HVC (50930), p. 8 september 2005.*
- *Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel Z/2007/14422, 28 februari 2007.*
- *Gemeente Zaanstad, Raadsnotitie Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek (Z/2007/17810), 28 februari 2007.*
- *Gemeente Zaanstad, Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek (2007/36), 5 april 2007.*
- *Gemeente Zaanstad, Brief Herbenoeming dhr. Ir. F.G. van Hoek als commissaris (32513), 20 mei 2008.*
- *Gemeente Zaanstad, Brief Europese Investeringsbank betreft Overdracht van aandelen door de gemeente Zaanstad aan de Gemeenschappelijke Regeling Afoalschap IJmond Zaanstreek (de "Aandelenoverdracht") (JU/2144), 15 september 2008.*
- *Gemeente Zaanstad, Collegebesluit Begroting AIJZ 2013 en Jaarverslag AIJZ 2011 (012/168579), 3 juli 2012.*

- *Gemeente Zaanstad, Commissieverslag begroting 2012 en jaarrekening 2010, 16 juni 2011.*
- *Gemeente Zaanstad, Commissieverslag conceptbegroting 2013 en jaarrekening 2011 van AIJZ, 13 september 2012.*
- *Gemeente Zaanstad, Commissieverslag Rondvraag Huisvuilcentrale (HVC) n.a.v. krantenartikelen, 14 februari 2013.*
- *Gemeente Zaanstad, Commissieverslag, Jaarverslag 2012 en begroting 2014 AIJZ, 15 oktober 2013.*
- *Gemeente Zaanstad, Raadsvergadering 14 november 2013, Motie 117 ingediend door ROSA.*

- *Gemeente Zaanstad, Beantwoording vragen begroting 31 oktober 2013, update 6 november.*

Gemeente Beverwijk

- *Gemeente Beverwijk, Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoal IJmond-Zaanstreek 2007 (2007/1090), 25 januari 2007.*
- *Gemeente Beverwijk, Collegenota Aanwijzing NV Huisvuilcentra Noord-Holland (HVC) als inzameldienst voor de inzameling van (huishoudelijke) afvalstoffen en reiniging openbare ruimte binnen het grondgebied van de gemeente Beverwijk met ingang van 6 april 2007 (2006/13737), 30 januari 2007.*
- *Gemeente Beverwijk, Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2010, 28 april 2010.*
- *Gemeente Beverwijk, Treasurystatuut, 1 januari 2011.*
- *Gemeente Beverwijk, Jaarstukken 2012, 16 mei 2013.*
- *Gemeente Beverwijk, Programmabegroting 2014. Meerjarenbegroting 2014-2017, 18 oktober 2013.*
- *Gemeente Beverwijk, Kadernota Verbonden Partijen. Gemeente Beverwijk 2014 (niet vastgesteld).*
- *Gemeente Beverwijk, Nota Verbonden Partijen, 7 februari 2014 (niet vastgesteld).*

- Gemeente Beverwijk, *Schriftelijke vragen overeenkomstig artikel 42 van het "reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad*, 7 mei 2000.
- Gemeente Beverwijk, *Voornemen tot uittreding (2000/2870)*, 22 juni 2000.
- Gemeente Beverwijk, *Onderzoek uittreding gemeente Beverwijk uit AIJZ*, januari 2001.
- Gemeente Beverwijk, *Collegenota Voornemen tot uittreden Afoalschap IJmond-Zaanstreek (AIJZ)*, 9 oktober 2001.

- Gemeente Beverwijk, *Besluitenlijst Raadscarrousel 13 februari 2013*.
- Gemeente Beverwijk, *Besluitenlijst raadsvergadering RES 4 april 2013*.
- Gemeente Beverwijk, *Besluitenlijst Raadsvergadering 3 oktober 2013*.
- Gemeente Beverwijk, *Notulen commissievergadering RES 26 mei 2011*.
- Gemeente Beverwijk, *Notulen Raadsvergadering 14 juli 2011*.
- Gemeente Beverwijk, *Notulen commissievergadering RES 13 september 2011*.
- Gemeente Beverwijk, *Notulen commissievergadering RES, 28 juni 2012, agendapunt 9. Mededelingen door en rondvraag voor wethouder mr. A.J.P. Schram*.
- Gemeente Beverwijk, *Notulen raadsvergadering 10 juli 2012*.
- Gemeente Beverwijk, *Raadsvergadering 6 december 2012, agendapunt 2*.
- Gemeente Beverwijk, *Commissievergadering RES 20 december 2012, agendapunt 8. Mededelingen door en rondvraag voor wethouder mr. A.J.P. Schram*.
- Gemeente Beverwijk, *Commissievergadering 19 september 2013, agendapunt 7*.

- Gemeente Beverwijk, *Reactienota op de eerste termijn van de algemene politieke beschouwingen en schriftelijk gestelde vragen met betrekking tot de 2^e bestuursrapportage 2011, programmabegroting 2012, meerjarenraming 2012-2015 en bezuinigingsvoorstellen en belastingvoorstellen 2012*, 27 oktober 2011.
- Gemeente Beverwijk, *Reactienota financiële jaarstukken voorjaar 2013 (UIT-13-03296)*, 29 mei 2013.
- Gemeente Beverwijk, *Brief wethouder Koster met betrekking tot Jaarstukken Gemeenschappelijke Regeling Afoalschap IJmond Zaanstreek (UIT-13-05253)*, 7 oktober 2013.

Gemeente Heemskerk

- Gemeente Heemskerk, *Collegeadvies Wijziging gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek*, 31 januari 2007.
- Gemeente Heemskerk, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek (2006/20976)*, 6 februari 2007.
- Gemeente Heemskerk, *College Samenstelling bestuur Afoalschap IJmond-Zaanstreek advies (2007/16287)*, 11 september 2007.
- Gemeente Heemskerk, *Notitie verbonden partijen. Algemeen beleidskader voor regionale samenwerking*, 28 januari 2008.
- Gemeente Heemskerk, *Reglement van orde voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Heemskerk*, juni 2010.
- Gemeente Heemskerk, *Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële*

organisatie van de gemeente Heemskerk (Financiële Verordening gemeente Heemskerk 2011), 1 januari 2011.

- Gemeente Heemskerk, *Jaarrekening 2012, mei 2013.*
- Gemeente Heemskerk, *Uitvoeringsbesluit Afstoffenverordening Heemskerk 2013, artikel 2, augustus 2013.*
- Gemeente Heemskerk, *Begroting 2014, november 2013.*

- Gemeente Heemskerk, *Besluitenlijst raadsvergadering 26 mei 2011.*
- Gemeente Heemskerk, *Besluitenlijst raadsvergadering 27 september 2012.*
- Gemeente Heemskerk, *Besluitenlijst raadsvergadering 26 september 2013.*
- Gemeente Heemskerk, *Notulen vergadering van de commissie ROF 12 mei 2011.*
- Gemeente Heemskerk, *Notulen commissievergadering ROF 12 september 2013.*

- Gemeente Heemskerk, *Memo met betrekking tot de jaarstukken 2012 van het Afoalschap IJmond- Zaanstreek (OD?2013/90659), 23 september 2013.*

Gemeente Velsen

- Gemeente Velsen, *Toetsingskader garanties, borgstellingen en verstrekking van geldleningen, 12 februari 2002.*
- Gemeente Velsen, *Omgaan met dubbele petten. Herijking dubbele pettenproblematiek, 30 september 2004.*
- Gemeente Velsen, *Notitie Afoalschap IJmond-Zaanstreek en aandelen in HVC, 8 februari 2007.*
- Gemeente Velsen, *Kort Verslag van sessie 2-1 van 8 maart 2007*
- Gemeente Velsen, *Raadsvoorstel R07.0015, 22 maart 2007.*
- Gemeente Velsen, *Raadsbesluit Gemeenschappelijke regeling Afoalschap IJmond-Zaanstreek, 22 maart 2007.*
- Gemeente Velsen, *Memo garantie Velsen voortvloeiend uit GR AIJZ, 12 april 2007.*
- Gemeente Velsen, *Financiële Verordening gemeente Velsen, 1 juni 2008.*
- Gemeente Velsen, *Raadsbesluit benoeming als lid algemeen bestuur afoalschap IJmond-Zaansatd (R10.046), 28 april 2010.*
- Gemeente Velsen, *Begroting 2012-2015, 15 september 2011.*
- Gemeente Velsen, *Reglement van orde 2012, 5 juli 2012.*
- Gemeente Velsen, *Jaarrekening 2012, mei 2013.*
- Gemeente Velsen, *Kadernota Verbonden Partijen, 6 februari 2014.*

- Gemeente Velsen, *Notulen Raadvergadering 22 september 2011.*
- Gemeente Velsen, *Notulen raadsvergadering 12 september 2012.*
- Gemeente Velsen, *Notulen raadsvergadering 5 september 2013.*
- Gemeente Velsen, *Besluitenlijst raadsvergadering 6 februari 2014, voortgezet op 11 februari 2014, agendapunt 8.*
- Gemeente Velsen, *Beantwoording vragen van de raad omtrent de mogelijk gedwongen ontslagen van oud medewerkers Reinunie vanwege een reorganisatie bij HVC (Rv12.69), 18 december 2012.*

- Gemeente Velsen, *Beantwoording vragen van de raad omtrent financiële situatie HVC (RV14-2013)*, 5 maart 2013.
- Gemeente Velsen, *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.
- Gemeente Velsen, Collegebericht 149, Topinkomens publieke sector bij HVC op de aandeelhoudersvergadering, 8 oktober 2013.

Bijlage 1. Reinunie

In juni 1994 hebben de colleges van Beverwijk, Velsen en Heemskerk opdracht gegeven om een onderzoek te laten uitvoeren naar verregaande samenwerking van hun reinigingsdiensten.

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en in november 1995 nemen de gemeenteraden, naar aanleiding van het laatste rapport "Toekomstige uitvoering van de reinigingstaken: uitbesteden of niet?" het besluit om te streven naar het samengaan van de reinigingsdiensten van de drie gemeenten in een verzelfstandigd bedrijf.¹⁷²

In mei 1997 nemen de raden en colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen, ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft het besluit "aan te gaan de navolgende gemeenschappelijke regeling tot vorming van het openbaar lichaam genaamd "ReinUnie". De belangrijkste overweging is dat in het belang van een efficiënte en doelmatige inzameling van afvalstoffen, samenwerking noodzakelijk is.^{173 174}

Vijf jaar na de oprichting van de GR ReinUnie is een evaluatie gehouden. Er worden een aantal knelpunten gesignaleerd. Schaalvergroting lijkt de beste optie om de knelpunten op te lossen. Het samenvoegen van ReinUnie met HVC genoot de voorkeur¹⁷⁵.

Rond mei 2006 besluiten de deelnemende gemeenten dat Reinunie wordt overgenomen door HVC. De gemeenteraden kunnen zijn positieve gevoelens uitspreken over het besluit van het algemeen bestuur van Rein Unie. HVC doet haar bod onder de volgende voorwaarden:

- Een concessieperiode van 10 jaar voor zowel Afvalbeheer, Beheer Openbare Ruimte en de overige taken;
- overname van het personeel en een werkgelegenheidsgarantie;
- overname van materieel op basis van boekwaarde per overnamedatum uitgaande van de waarderingsgrondslagen volgens de laatste jaarrekening van ReinUnie:

¹⁷² Gemeente Beverwijk, Raadsbesluit nr 174/1995; Gemeente Beverwijk, Raadsbesluit nr 99/1995, 23 mei 1995.

¹⁷³ Regio IJmond, fusie Reinunie (2005-069), 15 augustus 2005.

¹⁷⁴ Castricum en Uitgeest wilden op dat moment niet meedoen. Er bestond wel de uitdrukkelijke wens dat meer gemeenten in de regio zouden mee doen met Reinunie. In de overwegingen bij het raadsbesluit staat dat de mogelijkheden daartoe actief onderzocht moeten worden¹⁷⁴.

Het openbaar lichaam Reinunie is bij de oprichting gevestigd in Velsen. Het algemeen bestuur bestaat uit tenminste tien leden, te weten tenminste een wethouder van elk van de drie gemeenten en daarnaast zeven leden uit de raad, drie leden uit de raad van Velsen en twee uit Heemskerk en uit Beverwijk. De burgemeesters worden ook gezien als leden van de raad. Het dagelijks bestuur bestaat uit vier leden en de voorzitter: drie wethouders en twee leden uit het Algemeen Bestuur. De leden van het algemeen bestuur worden door de eigen gemeenteraden benoemd en geven aan die gemeenteraden inlichtingen en leggen indien gewenst verantwoording af.

¹⁷⁵ Gemeente Velsen, Raadsvoorstel *Overname van ReinUnie door de NV Huisvuilcentrale N-H (R06.0083)*, 2 november 2006.

- wijziging afvalstoffenverordening waarbij HVC als enige inzamelaar wordt aangewezen waardoor Europese aanbesteding niet nodig is;
- uitkomsten van een eventueel juridisch of financieel due dilligence onderzoek;
- instemming met de RvC van HVC.

De koopovereenkomst wordt 6 april 2007 getekend. De overnamesom is € 16 miljoen. De relatie tussen HVC en de gemeenten wordt voortaan geregeld via individueel afgesloten uitvoeringsovereenkomsten. Hierin wordt het afvalbeheer, het beheer van de openbare ruimte en aanverwante taken, de jaarlijkse vergoeding, de controle en de rapportages et cetera geregeld. De gebouwen en de ondergrondse containers worden niet overgedragen. Deze worden door de GR ReinUnie aan HVC verhuurd. ReinUnie blijft ook verantwoordelijk voor verplichtingen aan voormalige werknemers¹⁷⁶.

De GR blijft in stand om het gebouwencomplex te verhuren aan en toezicht te houden op de uitvoering en naleving van de met HVC gesloten overeenkomsten. De GR ReinUnie bevordert waar nodig ook de gemeenschappelijke standpuntbepaling op het gebied van afvalverwerking en reiniging.¹⁷⁷

Anno 2014 hebben de IJmondgemeenten verschillende directe relaties met HVC.

- Vanaf de overname van NV Reinunie in 2007 hebben de gemeenten een directe relatie met HVC. Via individueel afgesloten Uitvoeringsovereenkomsten wordt de het afvalbeheer, het beheer van de openbare ruimte en aanverwante taken, de jaarlijkse vergoeding, de controle en de rapportages et cetera geregeld.
- De opdracht tot verwerking van het afval (het verbranden, of het composteren) betreft sinds 2003 eveneens een directe relatie.
- Door de hoofdelijke garantstelling hebben de gemeenten een andersoortige maar eveneens een directe relatie met HVC.

De gemeenten hebben daarnaast een aantal indirecte relaties met HVC.

- Het beheer van de aandelen HVC verloopt via GR AIJZ 2007.
- De verhuur van bedrijfspanden aan HVC en de zorg voor voormalige werknemers van ReinUnie verloopt via de GR ReinUnie.

¹⁷⁶ GR Reinunie, *Voortgangsrapportage 2013*, april 2013.

¹⁷⁷ Gemeente Beverwijk, *Programmabegroting 2014*, p. 186.

Bijlage 2. BALLOTAGE-OVEREENKOMST van aandeelhouders A van de N.V. HUISVUILCENTRALE NOORD-HOLLAND

gedateerd oktober 2002

PARTIJEN:

de rechtspersonen in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen:

1. het openbaar lichaam VUILVERBRANDINGSINSTALLATIE ALKMAAR EN OMSTREKEN, gevestigd te Alkmaar;
2. het openbaar lichaam CENTRAAL AFVALVERWÜDERINGSBEDRIJF WESTFRIESLAND, gevestigd te Hoorn; en

de rechtspersonen in de zin van artikel 1 boek 2 Burgerlijk Wetboek:

3. de gemeente ZAAANSTAD;
4. de gemeente DEN HELDER;
5. de gemeente ANNA PAULOWNA;
6. de gemeente SCHAGEN;
7. de gemeente TEXEL;
8. de gemeente WIERINGEN;
9. de gemeente ZIJPE;
10. de gemeente ALMERE;
11. de gemeente DRONTEN;
12. de gemeente LELYSTAD;
13. de gemeente NOORDOOSTPOLDER;
14. de gemeente URK;
15. de gemeente ZEEWOLDE;

OVERWEGENDE:

- A. Partijen zijn Aandeelhouders A van de Vennootschap. Partijen 1 en 3 zijn op 13 december 1990 een ballotage-overeenkomst aangegaan, terwijl de overige Partijen en Energie Noord West (ENW) N.V. op een later moment partij zijn geworden bij die ballotage-overeenkomst. De oorspronkelijke tekst van de ballotage-overeenkomst is nadien door middel van wijzigingsblad 1 en wijzigingsblad 2 gewijzigd en aangevuld.
- B. De oorspronkelijke ballotage-overeenkomst is vervangen door de ballotage-overeenkomst gedateerd september 1999,
- C. De beoogde wijziging van de statuten van de Vennootschap en de beoogde toetreding van private partijen als Aandeelhouders B van de Vennootschap heeft ertoe geleid dat Partijen hebben aangegeven dat zij in verband met bovenbedoelde wijzigingen en aanvullingen de ballotage-overeenkomst wensen te herschrijven, mede teneinde de toetreding van toekomstige Aandeelhouders A van de Vennootschap te vergemakkelijken.

KOMEN ALS VOLGT OVEREEN:

Artikel 1

Termen hierin gedefinieerd hebben de volgende betekenis:

<u>"Aandeel A"</u>	een "aandeel A" als bedoeld in de Statuten;
<u>"Aandeel B"</u>	een "aandeel A" als bedoeld in de Statuten;
<u>"Aandeelhouder A"</u>	een rechtspersoon die op enig tijdstip één of meer Aandelen A houdt
<u>"Aandeelhouder B"</u>	een rechtspersoon die op enig tijdstip een of meer Aandelen B houdt
<u>"Aandeelhouders"</u>	de rechtspersonen die op de datum van deze Ballotage-overeenkomst of op enig later moment Aandelen houden;
<u>"Aandelen"</u>	Aandelen A en Aandelen B;
<u>"AVA"</u>	algemene vergaderingen van aandeelhouders van de Vennootschap;
<u>"Huisvuilcentrale"</u>	de door de Vennootschap gehouden en geëxploiteerde huisvuilcentrale te Alkmaar;
<u>"Overheidsvennootschap"</u>	een naamloze vennootschap waarvan de aandelen volledig worden gehouden door publiekrechtelijke lichamen;
<u>"Overeenkomsten van Geldlening"</u>	alle overeenkomsten op grond waarvan een ander aan de Vennootschap een kredietfaciliteit of andere lening ter beschikking stelt, daaronder begrepen maar niet beperkt tot kasgeldleningen, langlopende leningen en rekening courantkredieten, ongeacht of daaronder al dan niet gelden zijn opgenomen of uitstaan;
<u>"Statuten"</u>	de statuten van de Vennootschap zoals deze zullen luiden na het passeren van de akte tot wijziging (zie Bijlage 1);

“Vennootschap”

de naamloze vennootschap N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland.

Artikel 2

Bij stemming in de AVA betreffende de vervreemding of uitgifte van Aandelen A zullen de Aandeelhouders A iedere voorgenomen vervreemding of uitgifte van Aandelen A afwijzen, tenzij de verkrijger van die Aandelen A zich tevoren onvoorwaardelijk overeenkomstig het onder Artikel 14.3 bepaalde heeft verbonden aan de bepalingen van deze Ballotage-Overeenkomst.

Artikel 3

Vervallen

Artikel 4

Niettegenstaande de overige bepalingen van deze Ballotage-Overeenkomst terzake, zullen de Aandeelhouders A bij stemming door de AVA betreffende de vervreemding of uitgifte van Aandelen A het uitgangspunt hanteren dat Aandelen A slechts mogen worden verkregen door

- de Staat,
- provincies,
- gemeenten,
- waterschappen, alsmede
- andere lichamen als bedoeld in artikel 2: 1 BW, voor zover de verplichtingen van een dergelijk lichaam uit hoofde van deze Ballotage Overeenkomst gegarandeerd worden door de Staat of een of meer provincies, gemeenten of waterschappen, gelegen of gevestigd binnen het op dat moment bestaande verzorgingsgebied van de Huisvuilcentrale naar rato van het aan te leveren tonnage afval aan de Huisvuilcentrale en gezamenlijke verwerkingsinrichtingen.

Artikel 5

1. De vervreemding of uitgifte van Aandelen A zal plaatsvinden tegen een prijs gelijk aan de nominale waarde van het Aandeel A indien dat Aandeel A is volgestort dan wel tegen het op het Aandeel A gestorte bedrag indien dat Aandeel A niet is volgestort,
2. Aandelen B zullen tegen nominale waarde worden uitgegeven. Vervreemding van Aandelen B zal geschieden op door de AVA nader te bepalen voorwaarden c.q. op basis van een in de Statuten op te nemen regeling, waarbij als uitgangspunt zal gelden dat de verkoopprijs van een Aandeel B nooit meer kan bedragen dan het op een Aandeel B gestorte bedrag vermeerderd met een bepaalde rente-vergoeding over dat bedrag, berekend over de periode dat het Aandeel B door de betreffende Aandeelhouder B werd gehouden.

Artikel 6

Niettegenstaande de wettelijke en statutaire bepaling omtrent de uitkering van winst, zullen de Aandeelhouders A bij stemming door de AVA betreffende de winstverdeling als uitgangspunt hanteren dat winsten slechts dan worden uitgekeerd aan de

winstgerechtigden indien en voor zover de door de Vennootschap voor investeringen gereserveerde bedragen de voorgenomen investeringen over een periode van vijfjaar overtreffen.

Artikel 7

1. Een eventueel nadelig saldo van baten en lasten van de Vennootschap komt ten laste van de Aandeelhouders A, ongeacht of een dergelijk nadelig saldo opkomt tijdens of bij staking van de bedrijfsuitoefening.
2. De Aandeelhouders A verklaren de AVA bevoegd tot het vaststellen van de wijze waarop ieders aandeel in het nadelig saldo zal worden vastgesteld.
3. Iedere Aandeelhouder A betaalt aan het begin van iedere maand een twaalfde van zijn aandeel in de geraamde kosten vermeld in de staat behorende bij de begroting van baten en lasten welke vóór 1 juli van het voorafgaande jaar dient te worden goedgekeurd door de Raad van Commissarissen van de Vennootschap
4. Binnen één maand nadat de jaarrekening door de Raad van Commissarissen is vastgesteld, vindt verrekening plaats van de uit hoofde van het vorige lid betaalde bedragen alsmede van de krachtens de jaarrekening van de Vennootschap door iedere Aandeelhouder A verschuldigde bedragen.
5. De definitieve verrekening vindt plaats binnen één maand nadat het besluit van de AVA, houdende goedkeuring van de jaarrekening, aan de Aandeelhouders is toegezonden.
6. De AVA kan besluiten om bij goedkeuring van de jaarrekening de in leden 4 en 5 bedoelde verrekening geheel of gedeeltelijk achterwege te laten en het resterende saldo ten gunste dan wel ten laste te brengen van de Algemene Reserve.

Artikel 8

Partijen bevestigen dat zij hebben ingestemd met de door de Vennootschap aan de gemeente Zaanstad en het openbaar lichaam Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en Omstreken verstrekte vergoeding van in totaal f 22.082.416,= voor de overname van de restantboekwaarden van de verbrandingsinstallaties te Zaanstad en Alkmaar, welke kosten worden doorberekend aan de aanbieders van afvalstoffen aan de Huisvuilcentrale als opslag op de toepasselijke verwerkingsprijs per ton afval.

Artikel 9

1. Iedere Aandeelhouder A stelt zich hierbij hoofdelijk garant voor de tijdige en volledige betaling op eerste verzoek van elk bedrag dat de Vennootschap verschuldigd mocht zijn terzake van rente en aflossingen, inclusief boete- en vertragingsrente en verplicht vervroegd af te lossen bedragen, onder Overeenkomsten van Geldlening aangegaan of aan te gaan door de Vennootschap, alsmede van alle kosten die rechtstreeks voortvloeien uit, en andere bedragen verschuldigd uit hoofde van dergelijke Overeenkomsten van Geldlening.
2. Deze garantie behelst een derdenbeding in de zin van artikel 253 van Boek 6 Burgerlijk Wetboek ten gunste van de verstrekkers van leningen onder dergelijke Overeenkomsten van Geldlening.

Artikel 10

Iedere Aandeelhouder A stemt ermee in dat zij, voor zover mogelijk, wordt aangewezen als mede-aansprakelijk publiekrechtelijk lichaam voor de betaling van de krachtens het Pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP verschuldigde premies.

Artikel 11

1. Terzake van betalingen verricht door een Aandeelhouder A uit hoofde van een verplichting op grond Artikel 9 of Artikel 10 van de Ballotage-Overeenkomst, zijn alle Aandeelhouders A in hun onderlinge verhouding draagplichtig en wel naar rato van het aantal uitgegeven Aandelen A dat iedere Aandeelhouder A op dat moment houdt.
2. Indien een Aandeelhouder A in verband met een aanspraak uit hoofde van Artikel 9 of Artikel 10 van de Ballotage-Overeenkomst in redelijkheid kosten heeft gemaakt, zijn alle Aandeelhouders A in hun onderlinge verhouding eveneens draagplichtig voor dergelijke kosten en wel naar rato van het gedeelte van de hoofdschuld dat iedere Aandeelhouder A aangaat, tenzij de kosten de Aandeelhouder A persoonlijk betreffen.
3. Ingeval een schuld van de Vennootschap door een Aandeelhouder A wordt gedelgd uit hoofde van Artikel 9 of Artikel 10 van de Ballotage-Overeenkomst voor meer dan het gedeelte dat die Aandeelhouder aangaat, rust op iedere mede-Aandeelhouder A overeenkomstig het bovenstaande een bijdrageplicht jegens die Aandeelhouder A voor het bedrag van dit meerdere, telkens tot ten hoogste het gedeelte van de schuld dat de mede-Aandeelhouder A aangaat.
4. De bepalingen van Afdeling 2 van Boek 6 betreffende de bijdrageplicht van iedere Aandeelhouder A zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12

De Aandeelhouders A zijn jegens elkaar en jegens de Vennootschap gehouden het verbrandbare afval, alsmede het GFT-afval, dat door of namens een Aandeelhouder A wordt ingezameld of waarover hij anderszins de beschikking krijgt, ter verwerking aan te bieden aan de Huisvuilcentrale.

Artikel 13

De Aandeelhouders A verklaren de AVA bevoegd om op voordracht van de directie van de Vennootschap een bindend logistiek plan vast te stellen en een bindend vereveningstarief of bindende vereveningstarieven vast te stellen voor de verschillende afvalstromen die worden aangeboden aan en geaccepteerd door de Huisvuilcentrale. De Aandeelhouders A verklaren de AVA eveneens bevoegd om op basis van bovengenoemd logistiek plan een vereveningstarief vast te stellen voor transport- en overslagkosten van alle afvalstoffen die door de Aandeelhouders A worden aangeboden en geaccepteerd door de Huisvuilcentrale.

Artikel 14

1. Deze Ballotage-Overeenkomst vervangt de eerder aangegane ballotage-overeenkomst van september 1999.

2. Rechten en verplichten die Aandeelhouders A jegens elkaar, jegens de Vennootschap of jegens derden hebben op het moment van ondertekening van deze Ballotage-Overeenkomst blijven ongewijzigd van kracht, tenzij hierin anders wordt bepaald.
3. Nieuwe Aandeelhouders A worden partij bij deze overeenkomst door ondertekening van een toetredingsverklaring, waarvan het origineel zal worden gehecht aan het origineel van deze Ballotage-Overeenkomst dat zal worden bewaard ten kantore van de Vennootschap.

Bijlage 3. Gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek

Hoofdstuk I Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze regeling en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder:

- a. het samenwerkingsgebied: het gezamenlijke grondgebied van de aan deze regeling deelnemende gemeenten Zaanstad, Velsen, Heemskerk en Beverwijk;
- b. het openbaar lichaam: het openbaar lichaam als bedoeld in artikel 2 van de regeling;
- c. deelnemers: de aan deze gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten;
- d. gedeputeerde staten: het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland;
- e. de wet: de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- f. verwerkingsinrichtingen: inrichtingen voor ontvangst, casu quo overslag, alsmede voor be- en verwerking van afvalstoffen; laatstbedoelde inrichtingen (te weten ten behoeve van be- en verwerking) voorzover deze in overeenstemming zijn met het Provinciaal Afvalstoffenplan, dan wel met het Provinciaal Milieubeleidsplan;
- g. afvalstoffen: de afvalstoffen die vallen onder de werking van de Wet milieubeheer en die door of vanwege de deelnemers binnen hun gemeenschappelijk grondgebied worden ingezameld, dan wel aan dezen zijn afgegeven.

Artikel 2 Openbaar lichaam

1. Er is een openbaar lichaam, genaamd 'Afvalschap IJmond-Zaanstreek'.
2. Het openbaar lichaam is rechtspersoon; het is gevestigd te Zaanstad.
3. Het gebied waarvoor deze regeling geldt, omvat het samenwerkingsgebied van de deelnemers.

Hoofdstuk II Inrichting, samenstelling en werkwijze van bestuur

Paragraaf 1 Inrichting

Artikel 3 Bestuur

Het bestuur van het afvalschap bestaat uit:

- a. het algemeen bestuur;
- b. het dagelijks bestuur;
- c. de voorzitter.

Paragraaf 2 Samenstelling

Artikel 4 Algemeen bestuur

1. De raad van elke deelnemer wijst één lid aan van het algemeen bestuur; dit lid wordt aangewezen uit de leden van het college van de deelnemers.
2. Een lid van het algemeen bestuur kan bij zijn afwezigheid worden vervangen door een door het college van iedere deelnemer uit zijn midden aangewezen plaatsvervanger.
3. Het in deze regeling ten aanzien van leden van het algemeen bestuur bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangers.

Artikel 5 Dagelijks bestuur

1. Het dagelijks bestuur bestaat uit vier leden.
2. De in het eerste lid bedoelde leden worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen.
3. Een lid van het dagelijks bestuur kan bij zijn afwezigheid worden vervangen door een door het college van iedere deelnemer uit zijn midden aangewezen plaatsvervanger.
4. Het in deze regeling ten aanzien van leden van het dagelijks bestuur bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangers.

Artikel 6 Voorzitter

1. De voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur is het lid van de gemeente Zaanstad.
2. De voorzitter is aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur.
3. Het algemeen en dagelijks bestuur wijzen uit hun midden een plaatsvervangend voorzitter aan.

Paragraaf 3 Werkwijze van bestuur

Artikel 7 Zittingsperiode en beëindiging lidmaatschap

1. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur evenals de voorzitter worden aangewezen voor een periode gelijk aan de zittingsduur van de gemeenteraad.
2. De aanwijzing van de leden van het algemeen bestuur vindt plaats in de eerste vergadering van de raad van iedere deelnemer in de nieuwe samenstelling, te houden op de dag met ingang waarvan de leden van de raad in oude samenstelling aftreden.
3. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur treden af op de dag waarop de leden van de raad van iedere deelnemer aftreden.
4. Het aanwijzen ter vervulling van plaatsen die door ontslag, overlijden of om andere reden openvallen, vindt plaats binnen één maand na dat openvallen.

5. Het lid dat ter vervulling van een buiten de gewone tijd van aftreden opengevallen plaats tot lid van het algemeen en dagelijks bestuur is aangewezen, treedt af op het tijdstip waarop degene in wiens plaats hij is benoemd, zou hebben moeten aftreden.
6. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur kunnen te allen tijde ontslag nemen. Van dit ontslag stellen zij de voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur, alsmede de raad die hen heeft aangewezen, op de hoogte. Het ontslag is onherroepelijk. De leden van het algemeen en dagelijks bestuur die ontslag hebben genomen, behouden hun lidmaatschap, totdat onherroepelijk in hun opvolging is voorzien.
7. De voorzitter kan te allen tijde ontslag nemen. Van dit ontslag stelt hij het algemeen en dagelijks bestuur op de hoogte. Hij behoudt zijn functie totdat in zijn opvolging is voorzien.

Artikel 8 Orde

1. Het algemeen bestuur vergadert ten minste twee maal per jaar en voorts zo dikwijls de voorzitter dit nodig oordeelt, of wanneer tenminste één van de leden dit schriftelijk aan de voorzitter verzoekt, onder opgave van de te behandelen onderwerpen.
2. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar.
3. Bij een vergadering van het algemeen bestuur worden de deuren gesloten, wanneer tenminste een lid daarom verzoekt, of de voorzitter het nodig oordeelt. Het algemeen bestuur beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. In een besloten vergadering van het algemeen bestuur kan niet worden beraadslaagd noch een besluit worden genomen betreffende:
 - a. de vaststelling van de begroting en de rekening;
 - b. het toetreden tot en het uittreden uit de regeling door deelnemers;
 - c. het treffen van een gemeenschappelijke regeling door het samenwerkingsverband, het wijzigen, het opheffen van een dergelijke regeling, alsmede het toetreden en het uittreden uit een dergelijke regeling.
5. Het dagelijks bestuur vergadert zo dikwijls als de voorzitter dit nodig oordeelt of wanneer een lid hem dit schriftelijk verzoekt onder opgave van de te behandelen onderwerpen. Indien een vergadering is gevraagd wordt zij binnen twee weken gehouden.
6. De vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn niet openbaar.

Artikel 9 Stemrecht en besluitvorming

1. Het stemrecht is als volgt verdeeld:
 - a. Het lid dat is benoemd door de gemeente Zaanstad heeft vier stemmen.
 - b. Het lid dat is benoemd door de gemeente Velsen heeft twee stemmen.
 - c. Het lid dat is benoemd door de gemeente Beverwijk heeft één stem.
 - d. Het lid dat is benoemd door de gemeente Heemskerk heeft één stem.
2. In de vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur kan slechts worden besloten indien minimaal twee zitting hebbende leden tegenwoordig zijn.

3. Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen.
4. Bij staking van stemmen wordt een beslissing uitgesteld tot een volgende vergadering.
5. Indien de stemmen staken in een ingevolge het vierde lid opnieuw belegde vergadering, is het voorstel niet aangenomen.

Hoofdstuk III Belang, taken en bevoegdheden

Paragraaf 1 Belang

Artikel 10 Belang

Het Afvalschap IJmond-Zaanstreek heeft tot doel de gemeenschappelijke belangen van de deelnemers te behartigen met betrekking tot het beheer van de aandelen van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland en alles wat daartoe dienstbaar is en een doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord beheer van afvalstoffen en het ontwikkelen van beleid en uitvoering op het terrein van preventie en hergebruik.

Paragraaf 2 Taken en bevoegdheden

Artikel 11 Taken en bevoegdheden

1. Ter verwezenlijking van de in artikel 10 genoemde belang komen aan het Afvalschap IJmond-Zaanstreek de volgende taken en bevoegdheden toe:
 - a. het doen zorgdragen voor de be- en verwerking van de afvalstoffen, die op voet van het bepaalde in het derde lid van dit artikel, aan het Afvalschap IJmond-Zaanstreek worden aangeboden;
 - b. het verwerven, beheren en vervreemden van aandelen in het kapitaal van de N.V. Huisvuilcentrale Noord Holland 'HVC', het partij zijn bij overeenkomsten tussen aandeelhouders van HVC, waaronder mede begrepen het toetreden tot en partij zijn bij de 'Ballotage Overeenkomst' (gedateerd oktober 2002) en het garant staan voor de verplichtingen van HVC krachtens door HVC gesloten overeenkomsten van geldlening, conform het bepaalde in artikel 9 van de Ballotage Overeenkomst;
 - c. het deelnemen in en het financieren van, het samenwerken met, het verlenen van adviezen en andere diensten aan rechtspersonen of andere ondernemingen, zulks in het kader van de afvalstoffenverwijdering;
 - d. de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepaling van de deelnemers op het gebied van afvalstoffenbeheer, zoals inzameling, overslag, transport en verwerking, alsmede op het gebied van preventie en hergebruik, daaronder begrepen het daadwerkelijk initiëren en coördineren van activiteiten ter zake, één en ander met inachtneming van artikel 10.1 van de Wet milieubeheer;
 - e. bevorderen dat gebruik wordt gemaakt van diensten en kennis en dat uitwisseling van gegevens en uitvoering van activiteiten plaats heeft;

- f. het vaststellen van een logistiek plan, op basis waarvan in ieder geval worden geregeld: de wijze van overdracht door de gemeenten van de afvalstoffen aan alsmede de wijze van transport naar de verwerkingsinrichtingen.
2. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam komt bovendien, indien de bevoegde organen van de gemeenten in de toekomst daartoe een eensluidend besluit vaststellen, andere bevoegdheden toe in het kader van het afvalstoffenbeleid.
3. Elk van de deelnemers verbindt zich de afvalstoffen ter be- en/of verwerking aan het openbaar lichaam in eigendom over te dragen.
4. Met het rechtstreeks aanbieden van brandbaar afval en GFT aan de HVC wordt de deelnemer geacht aan zijn verplichting te hebben voldaan.
5. Naast de uitoefening van bevoegdheid op grond van het elders in deze regeling bepaalde is het algemeen bestuur bevoegd tot aangaan en garanderen van geldleningen.

Artikel 12 Strekking overdracht bevoegdheden

Voor zover hiervan in deze regeling niet is afgeweken, komen aan de bestuursorganen van het Afvalschap ter uitvoering van de in artikel 11 genoemde taken de bevoegdheden toe, die aan de bestuursorganen van de deelnemers behoren.

Artikel 13 Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur is belast met en bevoegd tot:

- a. het doen van voorstellen aan de deelnemers omtrent toetreding tot, uittreding uit, wijziging van of opheffing van de regeling;
- b. het besluiten tot deelname aan gemeenschappelijke regelingen en het (mede) oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen;
- c. het instellen van commissies van advies en commissies met het oog op de behartiging van bepaalde belangen.

Artikel 14 Dagelijks bestuur

Aan het dagelijks bestuur is opgedragen het dagelijks besturen van het openbaar lichaam voor zover dat krachtens deze regeling niet aan anderen is opgedragen.

Artikel 15 Voorzitter

1. De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van het algemeen en het dagelijks bestuur.
2. De voorzitter bepaalt de plaats, de dag en het aanvangsuur van de vergaderingen.
3. Hij tekent de stukken die van het algemeen en dagelijks bestuur uitgaan.
4. Op de voorzitter is artikel 26 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
5. De voorzitter vertegenwoordigt het afvalschap in en buiten rechte.

Hoofdstuk IV Personeel

Artikel 16 De secretaris

1. Het openbaar lichaam heeft een secretaris.
2. De secretaris wordt door het algemeen bestuur benoemd, geschorst en ontslagen. Voor de benoeming wordt door het dagelijks bestuur een voordracht gedaan.
3. Het algemeen bestuur stelt voor de secretaris een instructie vast.
4. De secretaris wordt vervangen op een door het dagelijks bestuur te bepalen wijze.

Artikel 17 Taak secretaris

1. De secretaris staat het algemeen en dagelijks bestuur, de voorzitter en de commissies in alles wat hen is opgedragen ter zijde.
2. Alle stukken die van het algemeen en dagelijks bestuur uitgaan, worden door hem meeondertekend.
7. De secretaris is in de vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur aanwezig.

Artikel 18 Stemrecht en besluitvorming

Medewerkers worden benoemd, geschorst en ontslagen door het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan deze bevoegdheden delegeren aan de secretaris.

Hoofdstuk V Financiën

Artikel 19 Algemeen

1. Het algemeen bestuur stelt met inachtneming van de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording regels vast over het financieel beheer, de inrichting van de begroting, de rekening en de boekhouding en controle.
2. Het dienstjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december.
3. Met betrekking tot het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie van het openbaar lichaam, alsmede de controle met betrekking tot de laatste twee onderwerpen zijn de artikelen 212 en 213 Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 20 Begroting

1. De jaarlijkse ontwerp-begroting wordt vóór 1 april voorafgaande aan het dienstjaar door de zorg van het dagelijks bestuur aan de gemeenteraden toegezonden.
2. Binnen twee maanden na de toezending van de in het eerste lid bedoelde bescheiden kunnen de gemeenteraden hun gevoelens schriftelijk aan het dagelijks bestuur kenbaar maken.
3. Het dagelijks bestuur onderzoekt het ingediende gevoelens. Alvorens de jaarlijkse begroting vast te stellen, neemt het algemeen bestuur, na overleg met de

gemeenteraad die het gevoelen heeft ingediend, een gemotiveerde beslissing over het ingediende gevoelen. Deze beslissing wordt onverwijld schriftelijk meegedeeld aan de gemeenteraden.

4. Het algemeen bestuur stelt vóór 1 juli voorafgaande aan het dienstjaar de jaarlijkse begroting vast. Van het vaststellen van de begroting (en de beslissing van gedeputeerde staten over de goedkeuring) wordt binnen één maand schriftelijk mededeling gedaan aan de gemeenteraden.
5. Op het wijzigen van de begroting zijn de voorgaande leden van dit artikel van overeenkomstige toepassing met uitzondering van de in het eerste lid en vierde lid van dit artikel genoemde data.
6. In spoedeisende gevallen kan van het gestelde in het vijfde lid worden afgeweken.

Artikel 21 Rekening

1. Het dagelijks bestuur stelt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vóór 1 maart van elk jaar, de ontwerp-rekening op over het financieel beheer in het afgelopen dienstjaar met inachtneming van hetgeen in het Besluit begroting en verantwoording is geregeld.
2. De ontwerp-rekening wordt binnen veertien dagen nadat deze aan het algemeen bestuur is aangeboden aan de gemeenteraden toegezonden.
3. Binnen twee maanden na toezending van de in het tweede lid bedoelde bescheiden kunnen de gemeenteraden hun gevoelen schriftelijk kenbaar maken aan het algemeen bestuur.
4. Het bestuur onderzoekt het ingediende gevoelen. Alvorens de rekening vast te stellen, neemt het bestuur, na overleg met de gemeente die het gevoelen heeft ingediend, een gemotiveerde beslissing over het ingediende gevoelen. Deze beslissing wordt onverwijld schriftelijk meegedeeld aan de gemeenteraden.
5. Het bestuur stelt vóór 1 juli van elk jaar de rekening vast en zendt deze zo spoedig mogelijk door in ieder geval vóór 15 september van elk jaar aan gedeputeerde staten. De in het eerste lid bedoelde stukken, het in het derde lid bedoelde schriftelijke gevoelen en de beslissing van het bestuur terzake worden met de rekening meegezonden.
6. Van de vaststelling van de rekening door het algemeen bestuur wordt binnen één maand aan de gemeenteraden schriftelijk mededeling gedaan.

Artikel 22 Financiering

Voor nakoming van aangegane geldleningen en in rekening-courant opgenomen gelden, staan de deelnemers garant voor zover terzake door andere overheidsorganen geen garantie is verstrekt. De deelnemers nemen aan de garantie deel in verhouding van het aandelenbezit.

Artikel 23 **Verantwoording baten en lasten**

Van de baten en lasten van het samenwerkingsverband wordt door het dagelijks bestuur over elk dienstjaar verantwoording afgelegd aan het algemeen bestuur onder overlegging van de rekening met de daarbij behorende bescheiden.

Artikel 24 **Controle**

1. Het algemeen bestuur stelt regels vast over de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding. Deze controle wordt opgedragen aan een ingevolge die regels aan te wijzen deskundige.
2. Onverminderd het bepaalde in het eerste lid kan het bestuur het geldelijke beheer en de boekhouding te allen tijde aan een onderzoek onderwerpen.
3. Van de controle wordt door de deskundige een verslag opgemaakt. Het verslag wordt door de functionaris die belast is met het geldelijke beheer meeondertekend. Hij is bevoegd aan zijn ondertekening een verklaring toe te voegen, die in afschrift wordt meegedeeld aan de deskundige.
4. Het bestuur zendt binnen veertien dagen na de ontvangst van het controleverslag een exemplaar aan gedeputeerde staten.

Artikel 25 **Lasten openbaar lichaam**

1. De lasten van het openbaar lichaam bestaan uit:
 - a. kosten voor de be- en verwerking van afvalstoffen, zoals bepaald in artikel 11, eerste lid onder a;
 - b. bestuurskosten.
2. De in het eerste lid onder a bedoelde kosten worden verrekend op basis van de door de deelnemers aangeboden hoeveelheden afvalstoffen. De in het eerste lid onder b bedoelde kosten worden verrekend volgens het aandelenbezit bij de gemeenschappelijke regeling in de verdeling van Zaanstad : Velsen : Beverwijk : Heemskerk = 50% : 25% : 12,5% : 12,5%.
3. Iedere deelnemer draagt er zorg voor dat maandelijks, op de eerste van een kalendermaand, eentwaalfde gedeelte van de volgens de begroting over enig dienstjaar voor haar geraamde bijdrage als voorschot door het openbaar lichaam is ontvangen.
4. Het vaststellen van de door elke deelnemer verschuldigde jaarlijkse bijdrage geschiedt binnen één maand na de vaststelling van de rekening van baten en lasten door het algemeen bestuur.
5. Het dagelijks bestuur doet, onder gelijktijdige toezending van een exemplaar van de rekening van baten en lasten, van het vaststellen van de bijdrage mededeling aan de gemeenteraden.
6. Indien niet binnen twee maanden wordt betaald zal het dagelijks bestuur de betreffende deelnemer met ingang van de derde maand een rentevergoeding op basis van wettelijke rente in rekening brengen.

Artikel 26 **Garantstelling voor overeenkomsten van geldlening**

1. Het openbaar lichaam staat garant voor de verplichtingen van HVC krachtens door HVC aangegane overeenkomsten van geldlening, een en ander conform het bepaalde in artikel 9 van de Ballotage Overeenkomst en onverminderd de bijdrageplicht van de overige aandeelhouders van HVC op basis van artikel 11 van de Ballotage Overeenkomst.
2. De deelnemers staan gezamenlijk garant voor de richtige betaling van door HVC aangegane overeenkomsten van geldlening voor zover die door het openbaar lichaam worden gegarandeerd. De bijdrageplicht van iedere deelnemer wordt bepaald op de wijze als beschreven in het tweede lid (tweede volzin) van artikel 25.
3. Derden kunnen jegens het openbaar lichaam en jegens de deelnemers een beroep doen op het bepaalde in het eerste en tweede lid van dit artikel 26.
4. De garantstellingprovisie en of het dividend wordt door HVC aan het Afvalschap IJmond-Zaanstreek uitgekeerd.
5. Op verzoek van een van de deelnemers zal HVC de garantstellingprovisie en of het dividend direct aan de deelnemer uitkeren, volgens de verdeling van het aandelenbezit zoals is opgenomen in artikel 25, tweede lid (tweede volzin).

Hoofdstuk VI **Toetreding, uittreding, wijzigingen en opheffing**

Artikel 27 **Toetreding**

1. Toetreding door andere gemeenten vindt plaats indien de raden en de colleges van alle deelnemers daarin bewilligen.
2. Aan de toetreding kunnen door de deelnemers bepaalde voorwaarden worden verbonden.
3. Het algemeen bestuur regelt de gevolgen van de toetreding.
4. De toetreding gaat in op 1 januari van het jaar, volgende op dat waarin de voor de toetreding noodzakelijke wijziging van de regeling in werking is getreden en/of dat waarin gedeputeerde staten de toetreding hebben goedgekeurd.

Artikel 28 **Uittreding**

1. Een deelnemer kan uit de regeling treden door een daartoe strekkend besluit van de raad van die deelnemer.
2. Van ieder voornemen tot uittreding van een deelnemer wordt terstond kennis gegeven aan de raden van de deelnemers.
3. Het dagelijks bestuur regelt, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, de financiële en overige gevolgen van de uittreding.
4. Een besluit tot uittreding kan door een deelnemer niet worden genomen gedurende de eerste vijf jaren na de inwerkingtreding van de regeling.

Artikel 29 **Wijziging**

1. Indien het algemeen bestuur wijziging van deze regeling wenselijk acht, doet het een daartoe strekkend voorstel aan de raden en de colleges van de deelnemers.
2. Het belang, de taken en de bevoegdheden kunnen worden gewijzigd indien de meerderheid van het aantal zitting hebbende leden van het algemeen bestuur daartoe besluit. Aan een dergelijk besluit kan eerst uitvoering worden gegeven, nadat het is bekrachtigd bij eensluidend besluit van de raden van de deelnemers.
3. De overige bepalingen van de regeling kunnen worden gewijzigd indien de meerderheid van het aantal zitting hebbende leden van het bestuur daartoe besluit. Aan een dergelijk besluit kan eerst uitvoering worden gegeven, nadat het is bekrachtigd door tenminste tweederde van de raden van de deelnemers.
4. Voor zover bij de wijziging wettelijke bevoegdheden van het college zijn betrokken, dient het besluit als bedoeld in het eerste lid, te worden bekrachtigd door een eensluidend besluit van de colleges van de deelnemers.

Artikel 30 **Opheffing**

1. Deze regeling kan worden opgeheven bij daartoe strekkende besluiten van de raden en de colleges van alle gemeenten.
2. In geval van beëindiging besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt het daarvoor de nodige regels. Hierbij kan van de bepalingen van deze regeling worden afgeweken.
3. Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur, de raden van de gemeenten gehoord, vastgesteld. Het behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.
4. Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de deelnemers tot deelneming in de financiële gevolgen van de opheffing. Het liquidatieplan voorziet ook in de gevolgen die de opheffing heeft voor de secretaris en eventuele andere medewerkers.

Hoofdstuk VII **Slotbepalingen**

Artikel 31 **Intrekking oude regeling**

De gemeenschappelijke regeling Afvalschap in werking getreden op 1 maart 1995 in te trekken.

Artikel 32 **Inwerkingtreding**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag volgend op de dag van opname in het register zoals genoemd in artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 33 **Duur van de regeling**

1. De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd.

2. De secretaris zorgt voor toezending aan gedeputeerde staten van de regeling, alsmede besluiten tot eventueel nadere wijziging of opheffing van de regeling.

Artikel 34 **Citeertitel**

De regeling wordt aangehaald als: Gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek 2007.

Bijlage 4. Cross border lease

In 1996 is de HVC een cross border lease (CBL) aangegaan met een door Amerikaanse investeerders opgerichte Trust. Deze CBL kenmerkte zich door een 'lease in, lease out' transactie, waarbij de HVC de huisvuilcentrale leaset aan de Trust voor een periode gelijk aan 80% van de economische levensduur, waarvoor de trustee de volledig getaxeerde waarde van de huisvuilcentrale aan HVC betaalde. De Trust leaste vervolgens de centrale weer terug aan de HVC voor een periode van 25 jaar. Na afloop van deze sublease in 2021 kon de HVC de HVC terugkopen tegen een overeengekomen bedrag.

Uit deze constructie vloeit een belastingvoordeel voort, waarvan de HVC in 1996 80 miljoen Nederlandse gulden heeft gekregen. Tijdens de looptijd van de cross border lease betrof het een lening. Indien de lease voortijdig werd beëindigd door HVC, was de HVC gehouden een zogeheten 'Termination Value' betalen, om de Trust de geleden schade te vergoeden voor het gedeelte van het belastingvoordeel, dat gerealiseerd zou zijn indien de CBL volledig was uitgediend, waaronder de lening van 80 miljoen euro. De aandeelhouders van HVC staan conform artikel 9 van de Ballotageovereenkomst garant voor de aangevane betalingsverplichtingen.

In 2008 is de CBL en daaraan verbonden verplichtingen met wederzijds goedkeuren tussentijds beëindigd. Omdat er geen sprake was van een wanprestatie of contractbreuk door HVC, mocht deze de verkregen baten van 80 miljoen gulden houden.¹⁷⁸

¹⁷⁸ AIJZ, *Jaarverslag van het Afvalschap IJmond-Zaanstreek voor het dienstjaar 2008*, p.4.; *De Brauw Blackstone Westbroek, Notitie Cross Border Lease*.

Bijlage 5. Nadere toelichting op toezicht gemeenten op verbonden partijen en garantstellingen

B 5.1. Gemeente Zaanstad

B 5.1.1. Verbonden partijen.

Definitie verbonden partij

Uit de handreiking Verbonden partijen blijkt dat de gemeente Zaanstad onder een verbonden partij niet de definitie uit het BBV volgt, maar de internationale IPSAS-definitie.¹⁷⁹ Deze definitie is als volgt: “Verbonden partijen zijn partijen die zeggenschap uitoefenen over of invloed van betekenis hebben op de entiteit en partijen waarover de entiteit zeggenschap of invloed van betekenis heeft”. Daarbij wordt onder zeggenschap verstaan: “de mogelijkheid om financiële en bedrijfsmatige strategie van een partij te beheersen, om hieruit beleidsinhoudelijk of financieel voordeel te behalen”. Het begrip zeggenschap wordt gebruikt ter aanduiding van een aandeelhouders- of bestuursrol bij een derde partij. Met invloed van betekenis wordt “(potentiële) inbreng in de besluitvorming over de financiële en bedrijfsstrategie van de andere partij”. Dit gaat meestal om vertegenwoordiging in een raad van bestuur of management van een derde partij en in mindere mate als lid van raad van commissaris of een raad van toezicht.

Om te kunnen voldoen aan het BBV is ook sprake van verbonden partijen wanneer sprake is van beperkte zeggenschap en een financieel belang. De gemeente Zaanstad behandelt een organisatie tevens als een verbonden partij, indien er sprake is van een voorwaardelijk bestuur belang oftewel wanneer de gemeente het formele recht heeft om bij een derdepartij in te grijpen, bijvoorbeeld bij het benoemen van een bestuurder. Dit geldt tevens voor organisaties waaraan de gemeente een bijdrage verstrekt van tenminste 50% van de baten van deze organisatie en waarbij die bijdrage groter is dan 1 miljoen euro per jaar. Ook wanneer dit niet het geval, maar er toch sprake is van economische afhankelijkheid, kan het colleges besluiten deze organisatie toe te voegen tot de lijst met verbonden partijen.

De gemeente Zaanstad onderscheid zodoende verschillende categorieën verbonden partijen:

- A. Publiekrechtelijke verbonden partijen
- B. Privaatrechtelijke verbonden partijen met een financieel belang
- C. Overige privaatrechtelijke en formele samenwerkingsverbanden
 1. met een (voorwaardelijk) bestuurlijk belang en een financiële relatie.
 2. met alleen een (voorwaardelijk) bestuurlijk belang.
 3. zonder een (voorwaardelijk) bestuurlijk belang, maar wel een jaarlijkse bijdrage >1.000.000 en >50% van de begroting

¹⁷⁹ International Public Sector Accounting Standards.

4. zonder een (voorwaardelijk) bestuurlijk belang door B&W toegevoegd aan de lijst verbonden partijen.¹⁸⁰

In de Kaderstellende spelregels Verbonden Partijen die door de Raad zijn vastgesteld voor het actualiseren van de Nota Verbonden Partijen is de definitie voor verbonden partij aangescherpt. Een verbonden partij is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een 1) bestuurlijk en financieel belang heeft of 2) alleen een bestuurlijk belang heeft.¹⁸¹

Toezicht op verbonden partijen

De gemeente Zaanstad heeft een beheer- en controlinstrumentarium voor verbonden partijen ontwikkeld. Voor elke verbonden partij is een detailrisicoprofiel (laag-gemiddeld-hoog) opgesteld. Deze komt voort uit deelscores op de uitgangspositie van de verbonden partij (vorm) en een risicoanalyse op zes deelgebieden. Aan het detailrisicoprofiel is weer een bepaald toezichtarrangement gekoppeld. Voor elke verbonden partij geldt in ieder geval een minimum toezichtarrangement; bij verbonden partijen met een gemiddeld en hoog risicoprofiel worden aanvullende maatregelen genomen.¹⁸²

Het minimum toezichtarrangement houdt in dat twee keer per jaar – voor de begroting en jaarrekening – het risicoprofiel en toezichtarrangement wordt geëvalueerd. Dit houdt in dat de begroting en jaarrekening van de verbonden partij¹⁸³ wordt beoordeeld en een checklist gemeentelijke verantwoording wordt ingevuld, waarin de volgende vijf vragen worden gesteld:

- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan en/of eigenstandigheid als gevolg van fusie of integratie?
- Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- Zijn er nieuwe risico's en/of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?

De evaluatie wordt uitgeoefend door de vakdienst (vakambtenaar, bijgestaan door dienstcontroller en juridische zaken) en besproken met de accounthouder van concerncontrol. Ook bij aanpassing van de statuten, gemeentelijke deelname en bijdrage c.q. dividenduitkering of financiële consequenties die buiten het budget van het programma vallen dient de accounthouder concernstaf geïnformeerd te worden. Financiële besluiten, die buiten het budget van de begroting vallen, wordt ook opgenomen in het Burap en de P&C-cyclus.¹⁸⁴

¹⁸⁰ *Handreiking verbonden partijen* (2007), p. 5-9.

¹⁸¹ *Kaderstellende Spelregels Verbonden Partijen* (2013), p. 1.

¹⁸² *Inrichting toezicht HVC* (2010), p. 5-8; *Handreiking verbonden partijen* (2007), p. 18-19.

¹⁸³ De dienst dient bovendien de begroting en jaarrekening van de verbonden partij van de afgelopen drie jaar in bezit te hebben.

¹⁸⁴ *Inrichting toezicht HVC* (2010), 8-12; *Handreiking verbonden partijen* (2007), p. 15, 20-21, 24-25.

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening worden vervolgens de belangrijkste ontwikkelingen binnen de verbonden partijen gerapporteerd. Daarnaast wordt in de bijlage van de begroting en jaarrekening van de gemeente ook een lijst met alle verbonden partijen weergegeven. Deze lijst wordt beheerd door concerncontrol, maar de dienstcontrol is zelf verantwoordelijk voor het actualiseren van de informatie aan de hand van de halfjaarlijkse evaluatie. De portefeuillehouder Financiën is uiteindelijk verantwoordelijk voor de begroting en jaarrekening.¹⁸⁵

De Nota Verbonden Partijen vormde in eerste instantie een vierjarig beleidskader met betrekking tot verbonden partijen. Elke vier jaar zouden alle verbonden partijen tegen het licht moeten worden gehouden tegen het beleid van een nieuwe nota verbonden partijen en de nieuwe gemeentelijke beleidsdoelstellingen in de programmabegroting.¹⁸⁶ Deze vierjarige termijn is inmiddels uit de Financiële Verordening geschrapt, omdat de gemeente het beleid omtrent verbonden partijen wil kunnen aanpassen wanneer daar aanleiding toe is.¹⁸⁷ In de geactualiseerde Nota Verbonden Partijen komen spelregels voor evalueren en beëindigen op basis waarvan ieder samenwerkingsverband aan het eind van de collegeperiode wordt heroverwogen.¹⁸⁸

B 5.1.2. Garantstellingen

De procedures met betrekking tot borgstellingen zijn geregeld in de *Nota borgstellingen en het verstrekken van geldleningen*. Borgstellingen worden aan de gemeente gevraagd indien geldverstrekkers niet bereid zijn om zonder borgstelling van de gemeente geld te verstrekken. De gemeente loopt dan wel het risico dat indien de geldnemer in gebreke blijft, de gemeente zorg moet dragen voor de betaling van de rente en aflossing van de lening. De gemeente heeft daartoe geen aparte reserve voor borgstellingen gevormd. Deze moeten opgevangen worden in de exploitatie of ten laste komen van de algemene reserve.¹⁸⁹

Besluiten over borgstellingen geschieden in principe door het college, maar indien zij ingrijpende gevolgen hebben of groter zijn dan 1 miljoen euro wordt de raad wel om een zienswijze gevraagd. De activiteiten waarvoor borgstelling wordt verleend moeten publieke taak dienen en in overeenstemming zijn met gemeentelijke beleidsdoelen. Alle borgstellingen worden geregistreerd in een centrale databank en ingedeeld in risicoklasse. In de jaarrekening van de gemeente wordt een overzicht gepubliceerd van alle borgstelling, verdeeld naar onderwerp en risicoklasse. In de onderstaande tabel staat het toezichtarrangement voor verschillende risicoklassen genoemd.¹⁹⁰

¹⁸⁵ *Nota Verbonden Partijen* (2006), p. 5; *Inrichting toezicht HVC* (2010), p. 10; *Handreiking verbonden partijen* (2007), p. 25.

¹⁸⁶ *Nota Verbonden Partijen* (2006), p. 30.

¹⁸⁷ *Financiële Verordening en financiële nota's 2013* (2013), p. 10.

¹⁸⁸ *Kaderstellende Spelregels Verbonden Partijen* (2013), p. 7.

¹⁸⁹ *Nota borgstellingen en het verstrekken van geldleningen* (2011), p. 1, 5.

¹⁹⁰ *Nota borgstellingen en het verstrekken van geldleningen* (2011), p. 4-5, 8

Tabel B5 1.1 - Toezichtsarrangementen borg- en garantstellingen.

Risicoklasse	Intensiteit
Minimaal	Reguliere monitoring
Laag	Reguliere monitoring (steekproef vijftal instellingen jaarrekening en begroting opvragen)
Gemiddeld	Minimaal eens per jaar jaarverslag en begroting opvragen
Hoog	Direct en specifieke aandacht

B 5.2 Beverwijk

B 5.2..1 Verbonden partijen

Definitie

In de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening staat opgenomen dat conform het BBV onder verbonden partijen wordt verstaan: 'partijen waarmee de gemeente Beverwijk zowel een financiële als een bestuurlijke relatie heeft'.¹⁹¹

Toezicht

De gemeente Beverwijk is momenteel nog niet in te bezit van een vastgesteld stuur- en beheersinstrumentarium. Deze wordt tegelijkertijd met de nota verbonden partijen ontwikkeld.

B 5.2..2 Garantstellingen

Er bestaat nog geen nota voor garantstellingen. In het treasurystatuut is onder de kop Risicobeheer artikel 3, item 1 wel opgenomen dat de gemeente alleen leningen of garanties uit hoofde van de publieke taak mag verstrekken aan de door de raad goedgekeurde derde partijen.¹⁹²

B 5.3 Gemeente Heemskerk

B 5.3.1 Verbonden partijen

Definitie

De gemeente Heemskerk hanteert de definitie van verbonden partij uit het BBV. Dit houdt in dat bij een verbonden sprake moet zijn van rechtspersonen met een bestuurlijk én financieel belang. De AIJZ valt onder deze definitie.¹⁹³

¹⁹¹ *Begroting 2014*, p. 180; *Jaarrekening 2012*, p. 133.

¹⁹² Gemeente Beverwijk, Treasurystatuut (1 januari 2011)

¹⁹³ *Notitie verbonden partijen* (2008), p. 4, 15-16.

Toezicht

Bij het aangaan van een verbonden partij worden de risico's aan de raad inzichtelijk gemaakt. Indien er later wijzigingen optreden in het risicoprofiel wordt de raad hierover geïnformeerd. Als beheersmaatregelen om risico's te beperken, worden afspraken gemaakt over de jaarlijkse bijdrage, het financieel beleid, tussentijdse rapportages, begroting en jaarrekening.

Tevens wil de gemeente de flexibiliteit creëren om indien nodig de doelstelling of vorm van de verbonden partij te wijzigen. Op basis van collegeprogramma kiest de gemeente een aantal beleidsterreinen, die in de desbetreffende collegeperiode prioriteit hebben in de samenwerking met andere partijen. Ook bij een vijftal ontwikkelingen heroverweegt de gemeente haar deelname in de verbonden partij:

- Het (voornemen) tot beëindigen van bestaande verbonden partij
- wijziging van doelstelling van een verbonden partij
- een (komende) wijziging van het voortbestaan en eigenstandigheid van de verbonden partij als gevolg van fusie of integratie
- afwijking van voorgenomen of gerealiseerde activiteiten/prestaties
- nieuwe risico's en ontwikkelingen in relatie tot weerstandsvermogen¹⁹⁴

B 5.3.2. Garantstellingen

De gemeente Heemskerk is niet in het bezit van een nota met betrekking tot garantstellingen.

B 5.4 Gemeente Velsen

B 5.4.1. Verbonden Partijen

Definitie

De gemeente Velsen hanteert de definitie van verbonden partij uit het BBV. Dit houdt in dat bij een verbonden sprake moet zijn van een bestuurlijk én financieel belang.¹⁹⁵

Toezicht op verbonden partij.

In de Kadernota zijn een aantal uitgangspunten opgesteld voor het toezicht op verbonden partijen. De gemeente wil een governance instrumentarium ontwikkelen, waarbij sprake moet zijn van een goede balans tussen controle en wederzijds vertrouwen. Het instrumentarium zal echter verschillen naargelang van de juridische structuur van de verbonden partij en de relatie tot de gemeentelijke doelstelling en de rol van de gemeente. De gemeente dient in ieder geval duidelijke afspraken te maken over het te realiseren doel en bijbehorende prestaties, de vorm en kwaliteit van informatievoorziening aan de gemeente en de handelingswijze bij veranderde omstandigheden. Het college dient bovendien de rollen van de gemeente als eigenaar en opdrachtgever goed te scheiden om dubbele petten problematiek te voorkomen.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Notitie verbonden partijen (2008), p. 10-11, 14-15, 19-20.

¹⁹⁵ Kadernota verbonden partijen (2014), p. 7.

¹⁹⁶ Kadernota verbonden partijen (2014), p. 14-17.

B 5.4.2. Toezicht op garantstellingen

De procedures met betrekking tot garantstellingen ten behoeve van het publieke belang zijn geregeld in het *Toetsingskader garanties, borgstellingen en verstrekking van geldleningen*. Bij het aangaan van een garantstelling is het de verantwoordelijkheid van de vakdienst dat alle relevante aspecten bij de besluitvorming zijn betrokken. De vakdienst stelt vervolgens een nota op waarin wordt aangegeven waarom een garantstelling het beste instrument is om publieke belang te realiseren. Aan deze nota dient een financieel advies van een senior medewerker treasury te zijn toegevoegd. Tevens wordt een overeenkomst opgesteld, waarin de voorwaarden voor de garantstelling zijn opgenomen, zoals de informatievoorziening aan de gemeente. Bij het opstellen van deze overeenkomst worden ook de afdelingen Financiën en AZC (Juridische Zaken) betrokken.

De control op garantstellingen, borgstellingen en leningen wordt uitgevoerd door het cluster Treasury, waartoe de gemeente een administratie heeft opgezet. De betreffende instanties leveren periodiek hun begroting, jaarrekening en tussenrapportages aan de gemeente, maar deze mag ook altijd tussentijds informatie opvragen. De garantstellingen en bijbehorende risico's worden vervolgens opgenomen in de jaarrekening. Indien nodig, wordt het bestuur tussentijds geïnformeerd.¹⁹⁷

¹⁹⁷ *Toetsingskader garanties, borgstellingen en verstrekking van geldleningen*, p. 1-5.

Bijlage 6. Overzicht

	Gemeente Zaanstad	Gemeente Beverwijk	Gemeente Heemskerk	Gemeente Velsen
Nota verbonden partijen	Ja (Nieuwe nota in ontwikkeling)	Nee (In ontwikkeling)	Ja	Ja
	<ul style="list-style-type: none"> Nota verbonden partijen. Het beleid van de gemeente Zaanstad ten aanzien van verbonden partijen (2006) Handreiking verbonden partijen. Uitwerking van de Nota Verbonden Partijen van januari 2006 (2008) Inzicht toezicht verbonden partijen. "een praktische vertaling van de nota verbonden partijen gemeente Zaanstad" (2010) Kaderstellende Spelregels Verbonden Partijen (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> Kadernota Verbonden Partijen (nog niet vastgesteld door de Raad) 	<ul style="list-style-type: none"> Notitie verbonden partijen. Algemeen beleidskader voor regionale samenwerking (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> Kadernota Verbonden Partijen (2014)
Nota garantstelling/borgstelling	Ja	Nee	Nee	Ja
	<ul style="list-style-type: none"> Nota Borgstellingen en verstrekken van geldleningen (2011) 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Toetsingskader garanties, borgstellingen en verstrekking van geldleningen (2002)
Behandeling begroting 2014/jaarrekening 2012 van AIJZ in Raad	Behandeld in Raad: - (Zaanstad Beraad: 15-10-2013)	Behandeld in Raad: 03-10-2013 Commissie RES: 19-09-2013)	Behandeld in Raad: 26-09-2013 (Commissie ROF: 12-09-2013)	Behandeld in Raad: 05-09-2013 (Commissie: -)
<ul style="list-style-type: none"> Ingestemd met begroting/jaarrekening AIJZ? 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Ja, tijdens Zaanstad 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Ja, tijdens de 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Ja, aanvullende vragen en een 	<ul style="list-style-type: none"> Ja Nee, hamerstuk.

	Gemeente Zaanstad	Gemeente Beverwijk	Gemeente Heemskerk	Gemeente Velsen
<ul style="list-style-type: none"> Aanvullende vragen gesteld? Zienswijze binnen termijn (30-09) verleend? 	beraad zijn aanvullende vragen gesteld. <ul style="list-style-type: none"> Nee 	commissievergadering zijn aanvullende vragen gesteld. <ul style="list-style-type: none"> Ja 	(verworpen) motie. <ul style="list-style-type: none"> Ja 	<ul style="list-style-type: none"> Nee
Begroting	Begroting 2014-2017	Programmabegroting 2014	Begroting 2014	Begroting 2012-2015
AIJZ/HVC in paragraaf verbonden partijen <ul style="list-style-type: none"> Vorm 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ (Publiekrechtelijk) HVC (Privaatrechtelijk) 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ
Garantstelling art.9 BO genoemd? <ul style="list-style-type: none"> Bedrag Waar te vinden? <ul style="list-style-type: none"> Bedrag garantstellingprovisie opgenomen? 	Nee <ul style="list-style-type: none"> Nee 	Ja <ul style="list-style-type: none"> € 13.400.000 Paragraaf Verbonden Partijen (p. 181). <ul style="list-style-type: none"> Nee, het ontvangen van een garantstellingprovisie is wel genoemd (p. 181). 	Ja, maar niet het bedrag <ul style="list-style-type: none"> 2,27% van € 628.295.767 Programma 6.4. Milieu, risico's (p. 98) <ul style="list-style-type: none"> Nee 	Ja <ul style="list-style-type: none"> € 126.000.000 Paragraaf B. Weerstandsvermogen, II. Aanwezige risico's, C. Risico's buiten de balans om, Garanties/Borgstellingen/Achtervang Borgstellingen (p. 131-132) <ul style="list-style-type: none"> Nee
Aandelenkapitaal in HVC genoemd? <ul style="list-style-type: none"> Bedrag Waar te vinden? 	Nee	Nee	Nee	Ja <ul style="list-style-type: none"> 6.010,77 Paragraaf verbonden partijen (p. 159)
Jaarrekening	Jaarstukken 2012	Jaarstukken 2012	Jaarverslag- en rekening 2012	Rekening 2012 (jaarrekening en jaarverslag)
AIJZ/HVC in paragraaf verbonden partijen <ul style="list-style-type: none"> Vorm 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ (Publiekrechtelijk) HVC (Privaatrechtelijk) 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ 	Opgenomen <ul style="list-style-type: none"> AIJZ

	Gemeente Zaanstad	Gemeente Beverwijk	Gemeente Heemskerk	Gemeente Velsen
Garantstelling art 9 BO genoemd? <ul style="list-style-type: none"> • Bedrag • Waar te vinden? 	Niet gespecificeerd <ul style="list-style-type: none"> • € 53.700.000 • Paragraaf 5.3. Toelichting op de balans, Borg- en garantstellingen, kopje Milieu (p. 154). 	Ja <ul style="list-style-type: none"> • € 14.257.397 • Paragraaf verbonden partijen (p.142); Toelichtingen op de balans, waarborgen en garanties (p.183). 	Nee <ul style="list-style-type: none"> • Nee, wel gemeld dat de precieze hoogte van het bedrag niet tijdig is ontvangen, (p. 146) 	Ja <ul style="list-style-type: none"> • € 147.800.000; € 155.000.000; € 30.122.300 • Niet uit de balans blijkende verplichtingen en rechten (p. 37); Paragraaf B. Weerstandsvermogen, II. Aanwezige risico's, C. Risico's buiten de balans om, Garanties/Borgstellingen/Achterevoering Borgstellingen (p. 132); Paragraaf F. Verbonden partijen (p. 163) • Ja, € 301.223 (2011) (p. 163)
<ul style="list-style-type: none"> • Bedrag garantstellingprovisie genoemd? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nee, wel een niet begrote garantstellingprovisie van € 60.000 gemeld (p. 73). Dit is echter niet gespecificeerd voor HVC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nee, wel gemeld dat garantstelling hoger is uitgevallen (p. 12). 		
Aandelenkapitaal in HVC genoemd? <ul style="list-style-type: none"> • Bedrag • Waar te vinden? 	Nee	Nee	Nee	Ja <ul style="list-style-type: none"> • 6.000 • Toelichting op de balans, Financiële vaste activa, kapitaalverstrekingen (p.12).

Informatie paragraaf verbonden partijen in begroting 2014 en jaarrekening 2012

Verbonden partij	Zaanstad		Beverwijk	Heemskerk	Velsen
	AIJZ (alleen in begroting)	HVC	AIJZ	AIJZ	AIJZ
Informatie conform artikel 15 BBV <ul style="list-style-type: none"> • Visie op de verbonden partij in relatie tot doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting • De beleidsvoornemens omtrent verbonden partij • Vestigingsplaats • Openbaar belang • Veranderingen gedurende begrotingsjaar in het belang dat gemeente in verbonden partij heeft • Eigen vermogen • Vreemd vermogen • Resultaat 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Op hoofdlijnen • Op hoofdlijnen • Zaanstad • Doel en openbaar belang • Ontwikkelingen • Begin 2012: €46.000 • Eind 2012: € 46.000 • Begin 2012: € 1.000 • Eind 2012: € 1.000 • € 0 	<ul style="list-style-type: none"> • Op hoofdlijnen • Op hoofdlijnen • Alkmaar • Doel en openbaar belang • Ontwikkelingen • Begin 2012: €109.001 • Eind 2012: € 91.746 • Begin 2012: €973.242 • Eind 2012: €958.426 • € -19.485 	<ul style="list-style-type: none"> • Per verbonden partij • Per verbonden partij • Zaanstad • Het behartigd openbaar belang • Verandering belang in begrotingsjaar 2014 • Begin 2012:€ 46.308 • Eind 2012: € 46.500 • Begin 2012: € 600 • Eind 2012: € 996 • € -204 	<ul style="list-style-type: none"> • Per verbonden partij • Per verbonden partij • Zaanstad • Doel AIJZ • Wijzigingen niet voorzien; Gerealiseerde doelstellingen • Begin 2012: - • Eind 2012: € 45.504 • Begin 2012: - • Eind 2012: € 996 • € -204 	<ul style="list-style-type: none"> • Per verbonden partij • Op hoofdlijnen • Zaanstad • Doelstelling AIJZ • Nee • 2010: € 44.394 • 2011: € 44.394 • 2010: € 350 • 2011: € 600 • € 1.311 (2011)
Extra informatie <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsvorm • Deelnemende partijen • Bestuurlijke vertegenwoordiging • Ambtelijke verantwoordelijkheid • Bestuurskosten AIJZ 2012 • Aandelenkapitaal in HVC • Toelichting op garantstelling 	<ul style="list-style-type: none"> • GR • Nee • R. Linnekamp (+mate van zeggenschap) • Nee • € 4000 • 50% van 20% • Nee 	<ul style="list-style-type: none"> • NV • Nee • Geen (commissaris) • Nee • Nvt • Nee • Nee 	<ul style="list-style-type: none"> • GR • Ja • R.A. van 't Veer-Kamminga • Bureau Concernzaken • € 1.006,25 • Nee • Nee 	<ul style="list-style-type: none"> • GR • Ja • F.H.J. Koster • Nee • € 1006 • 12,5% van 18.15% • Ja 	<ul style="list-style-type: none"> • GR • Ja • Portefeuillehouder Openbare Werken • Afdeling Wijkbeheer • € 2.000 • € 6.010.77 • Ja