

Raadsbesluit

Datum raadsvergadering 16 april 2015
Datum carrousel 01 april 2015
Raadsbesluitnummer R15.021
Registratienummer Rs15.00306



Onderwerp: Kaderstellende notitie HVC

De raad van de gemeente Velsen,

Gelezen het raadsvoorstel van burgemeester en wethouders, nummer Rs15.00306,

Besluit

1. De kaderstellende notitie HVC vast te stellen;
2. Met betrekking tot de Invulling van het aandeelhouderschap HVC te kiezen voor scenario 1.

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 16 april 2015

De raad van de gemeente Velsen,

De griffier,

De voorzitter,

A. Overbeek

E. Zorgdrager-van Laar

Raadsvoorstel

Onderwerp: Kaderstellende notitie HVC

Datum raadsvergadering	16 april 2015	Portefeuillehouder(s)	F. Bal
Registratienummer	Rs15.00306	Ambtenaar	W.J. Gravemaker
Datum carrousel	01 april 2015	Telefoon	0255 567231
Raadsbesluit nr.		E-mailadres	wgravemaker@velsen.nl



Voorgesteld raadsbesluit

1. De kaderstellende notitie HVC vast te stellen;
2. Met betrekking tot de invulling van het aandeelhouderschap HVC te kiezen voor scenario 1 waarbij het aandeelhouderschap ingevuld wordt via de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond-Zaanstreek.

Samenvatting

De raad heeft aan het college verzocht een kaderstellende notitie op te stellen waarin richting gegeven wordt aan het invullen van het aandeelhouderschap van HVC. De notitie gaat in op aanbevelingen die voortkomen uit eerder uitgevoerd rekenkamer onderzoek, maar schetst ook de kaders waarbinnen het aandeelhouderschap kan worden ingevuld en geeft via scenario's keuzemogelijkheden om de uitvoering van dit aandeelhouderschap vorm te geven. Voorgesteld wordt te kiezen voor scenario 1. Dit scenario houdt in dat het aandeelhouderschap ingevuld wordt via de gemeenschappelijke regeling AIJZ waaraan deelgenomen door de gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen onder het motto 'samen sta je sterk'.

Het college stelt dit voor omdat door het delen van kennis over HVC, het uitdragen van een gezamenlijk standpunt en het evalueren van de informatie van HVC, het mogelijk is om een beter beeld te krijgen van de ontwikkelingen bij HVC. Daardoor is het voor de colleges van de deelnemende gemeenten beter mogelijk om de raad adequaat te informeren.

Inleiding

Naar aanleiding van de uitkomsten van rekenkameronderzoek naar de verbonden partij HVC heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Velsen op 20 november 2014 een initiatief-raadsvoorstel ingediend met als onderwerp 'Aanbevelingen rekenkameronderzoek inzake Huisvuilcentrale (HVC)'. Via dit initiatief-raadsvoorstel werd aan de raad voorgesteld een aantal aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport 'Velsen, GR AIJZ en HVC (augustus 2014)' over te nemen. De raad heeft hiermee ingestemd op 20 november 2014.

Daarnaast verzocht de raad het college om op basis van de aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport in het 1e kwartaal 2015 een kaderstellende notitie aan te leveren, met meerdere scenario's en een aanpak waarin afstemming wordt gezocht met andere aandeelhouders in HVC waaronder (om te beginnen) de IJmondgemeenten Beverwijk en Heemskerk. Het college heeft het verzoek van de gemeenteraad in de afgelopen periode uitgewerkt in de kaderstellende notitie HVC.

Beoogd doel en effect van het besluit

Kaders te stellen voor het invullen van het aandeelhouderschap in HVC.

Argumenten

De kaderstellende notitie bestaat uit drie delen.

1. Kaders

Allereerst wordt ingegaan op kaders die al van toepassing zijn. Er is namelijk een duidelijke relatie met de kadernota verbonden partijen die de raad heeft vastgesteld in 2014 en die in werking is getreden op 6 februari 2014.

2. Aanbevelingen

Vervolgens wordt ingegaan op de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Afhankelijk van de aard van de aanbeveling wordt in deze notitie of een concreet antwoord gegeven - bijvoorbeeld bij de aanbeveling om de huidige constructie van HVC en AIJZ helder in kaart te brengen - of wordt de richting geschetst ten aanzien van de wijze waarop, naar mening van het college, met de aanbeveling moet worden omgegaan.

3. Scenario's

Tot slot wordt in het derde deel van de notitie ingegaan op mogelijke scenario's in de omgang met HVC. Het college stelt voor te kiezen voor scenario 1. Dit scenario houdt in dat het aandeelhouderschap ingevuld wordt via de gemeenschappelijke regeling AIJZ waaraan deelgenomen door de gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen onder het motto 'samen sta je sterk'.

De reden om dit voor te stellen is dat door het delen van kennis over HVC, het uitdragen van een gezamenlijk standpunt en het evalueren van de informatie van HVC, het mogelijk is een beter beeld te krijgen van de ontwikkelingen bij HVC. Daardoor is het voor de colleges van de deelnemende gemeenten mogelijk is om de raad adequaat te informeren.

Alternatieven

Deze notitie is de uitwerking van een initiatiefvoorstel. In die zin zijn er geen alternatieven. Wel is het mogelijk om niet te kiezen voor scenario 1 maar te kiezen voor scenario 2 (uittreden uit GR AIJZ), 3 (uittreden maar optreden als individueel aandeelhouder) of 4 (beëindigen aandeelhouderschap als individueel aandeelhouder). Dit wordt echter niet aanbevolen. De voordelen van scenario 1 (delen van kennis met andere gemeenten, een gezamenlijk standpunt uitdragen met andere aandeelhouders en door het evalueren van informatie van HVC een goed beeld krijgen van de ontwikkelingen) zijn geen van alle aan de orde in de andere scenario's. Wel kan er via scenario 2 toegewerkt worden aan het afzien van invloed en geprobeerd worden om de mede verantwoordelijkheid die de gemeente Velsen op dit moment voor de garantstelling heeft af te bouwen. Dit laatste kan ook bereikt worden via scenario 2. Dit past echter niet in het beleid dat de gemeente Velsen heeft vastgesteld waarbij het op een zo'n praktisch mogelijke wijze invloed uitoefenen van belang wordt geacht. De risico's ten aanzien van de garantstelling zijn beheersbaar en via de paragraaf weerstandsvermogen in beeld. Via scenario 3 wordt geen gebruik meer gemaakt van AIJZ. De meerwaarde hiervan (het eigen standpunt van de gemeente Velsen kan altijd worden uitgedragen) weegt naar onze mening niet op tegen de nadelen.

Risico's

n.v.t.

Programma

n.v.t.

Kader

Wet gemeenschappelijke regelingen
Kadernota verbonden partijen;
Gemeenschappelijke regeling AIJZ;
Statuten HVC;
Raadbesluit tot een kaderstellende notitie.

Inspraak, participatie etc.

n.v.t.

Financiële consequenties

n.v.t.



GEMEENTE VELSEN

Uitvoering van besluit

Via de GR AIJZ

Bijlagen – onderdeel uitmakend van het besluit

Raadsvoorstel

Raadsbesluit

Kaderstellende notitie HVC

Bijlagen – bijgevoegd als achtergrondinformatie

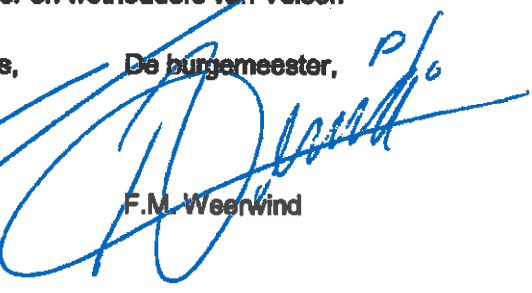
Burgemeester en wethouders van Velsen

De secretaris,

 bjk

F.A.M. Beijk

De burgemeester,

 P
F.M. Weerwind



‘Zicht op HVC’

Kaderstellende notitie

- **Uitgangspunten uit de kadernota verbonden partijen van februari 2014**
- **Mogelijke toepassing aanbevelingen Rekenkamer Velsen**

Inhoudsopgave

Inleiding	blz. 3
Leeswijzer	blz. 3
Samenvatting	blz. 4

Deel I	Kader verbonden partijen	blz. 6
Deel II	Uitwerking aanbevelingen	blz. 11
Deel III	Scenario's invullen aandeelhouderschap HVC	blz. 18

Inleiding

Naar aanleiding van de uitkomsten van rekenkameronderzoek naar de verbonden partij HVC heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Velsen op 20 november 2014 een initiatief-raadsvoorstel ingediend met als onderwerp "Aanbevelingen rekenkameronderzoek inzake Huisvuilcentrale (HVC)". Via dit initiatief-raadsvoorstel werd aan de raad voorgesteld een aantal aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport "Velsen, GR AIJZ en HVC" (augustus 2014) over te nemen. De aanbevelingen zijn de volgende:

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

Daarnaast verzocht de raad het college om op basis van de aanbevelingen uit het bestuurlijk rapport in het 1e kwartaal 2015 een kaderstellende notitie aan te leveren, met meerdere scenario's en met een aanpak waarin afstemming wordt gezocht met andere aandeelhouders in HVC waaronder (om te beginnen) de IJmondgemeenten (Beverwijk en Heemskerk). De raad heeft conform het voorstel besloten op 20 november 2014. Het college heeft het verzoek van de gemeenteraad in de afgelopen periode uitgewerkt. De weerslag hiervan is opgenomen in deze notitie.

Leeswijzer

Er is, aangezien het hier een verzoek om kaders betreft, een duidelijke relatie met de kadernota verbonden partijen die de raad heeft vastgesteld in 2014 en die in werking is getreden op 6 februari 2014.

Vandaar dat in deel I van deze notitie allereerst wordt ingegaan op kaders die al op HVC van toepassing zijn. Daarbij is het college uitgegaan van de in Velsen vastgestelde kadernota verbonden partijen.

In deel II van deze notitie wordt ingegaan op de aanbevelingen. Afhankelijk van de aard van de aanbeveling wordt in deze notitie of een concreet antwoord gegeven - bijvoorbeeld bij de aanbeveling om de huidige constructie van HVC en GR AIJZ helder in kaart te brengen - of wordt de richting geschetst ten aanzien van de wijze waarop, naar mening van het college, met de aanbeveling moet worden omgegaan.

In deel III wordt vervolgens weergegeven welke scenario's denkbaar zijn in de omgang met HVC. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de in deel I en deel II opgenomen informatie.

Voor de druk bezette lezer die snel kennis wil nemen van de inhoud van dit rapport, is bovenstaande, in de hieronder opgenomen samenvatting, in verkorte vorm weergegeven.

Samenvatting

In deel I van deze notitie blijkt dat Velsen vorig jaar kaders heeft vastgesteld (via de kadernota verbonden partijen) waarbij o.a. op de aspecten grip, risico's in beeld, rechtsvorm, de rol van college en raad en borging van beleid wordt ingegaan. Per aspect is vermeld in hoeverre dit van toepassing is op HVC.

Met betrekking tot het aspect grip uit de kadernota geldt dat bij de verbonden partijen verschil wordt gemaakt tussen de aanloop- en uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase houdt het college toezicht op de verbonden partij. De raad controleert of de verbonden partij de taak uitvoert conform de door haar gestelde kaders en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Met oog op de uitvoering is door de ambtelijke organisatie in samenspraak met de griffie een Leidraad Verbonden Partijen (zie borging beleid) opgesteld.

HVC is een bestaande partij en de uitvoeringsfase is van toepassing. Inhoudelijke expertise is binnen Velsen aanwezig in de vorm van de accounthouder HVC die regelmatig binnen de GR AIJZ overleg voert met de collega's uit Beverwijk, Heemskerk en Zaanstad. De raad wordt op de gebruikelijke wijze geïnformeerd waarbij het college zich houdt aan de actieve informatieplicht die voortvloeit uit de gemeentewet. HVC is zich steeds meer bewust geworden van het feit dat een actieve houding en het aan de 'voorkant' informeren van de aandeelhouders van groot belang is. HVC geeft hier ook actief invulling aan.

Het aspect risico's in beeld is van groot belang. Een specifiek risico dat voortvloeit uit de deelneming in HVC komt voort uit de garantstelling die de aandeelhouders op zich hebben genomen. In het geval van HVC geldt dat de risico's, die hieruit voortvloeien, de afgelopen jaren zijn gemeld en gekwantificeerd via de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting.

De rechtsvorm van HVC is die van de overheidsNV. Alle aandelen worden gehouden door publiekrechtelijke rechtspersonen, op dit moment 48 gemeenten en 6 waterschappen. Velsen is niet rechtstreeks aandeelhouder. Samen met Heemskerk, Beverwijk en Zaanstad wordt de GR AIJZ- gevormd. Deze GR is aandeelhouder. Zij houdt ruim 18 % van de aandelen. Taak van de GR is het bepalen van het standpunt dat namens de deelnemende gemeenten door de voorzitter in de AvA wordt ingebracht en het benoemen van een commissaris.

Omdat HVC een grote vennootschap is, gelet op de omvang van het geplaatste kapitaal en het aantal werknemers, is het een verplichte structuurvennootschap. Voor een dergelijke vennootschap gelden wat andere regels dan voor een kleinere vennootschap. Zo hebben structuurvennootschappen verplicht een Raad van Commissarissen (RvC) waaraan wettelijke bevoegdheden zijn toegekend, zoals het blokkeren van bepaalde bestuursbesluiten.

Het is belangrijk dat de aandeelhouders zich realiseren dat deze rechtsvorm zeer bepalend is voor de wijze waarop invloed kan worden uitgeoefend. De bestuurlijke betrokkenheid is beperkt tot aandeelhouderschap en/of commissariaten.

De rol van het college en de raad ten opzichte van HVC wordt dus sterk bepaald doordat er sprake is van een structuurvennootschap (zie onderdeel rechtsvorm) Dit beperkt de directe invloed. In principe houdt het college zicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. De raad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Bij HVC kan niet rechtstreeks worden ingegrepen. Wel kan de raad HVC uitnodigen om uitleg te geven over de koers en de resultaten hiervan en vervolgens kan, via overleg in GR AIJZ verband en eventueel in vervolgoverleg met andere aandeelhouders, een inhoudelijk standpunt worden ingenomen.

De borging van beleid is in Velsen belegd via de accounthouder HVC. De basis voor het werk van accounthouders zijn de in de kadernota Verbonden Partijen opgenomen uitvoeringsaspecten. Er is een Velsense accounthouder voor HVC die onder andere inhoudelijke kennis over HVC deelt met collega's uit Beverwijk, Heemskerk en Zaanstad via de GR AIJZ. In deze overleggen wordt de ambtelijke voorbereiding verzorgd voor de aandeelhoudersvergaderingen van HVC en wordt de informatievoorziening naar college en raad voorbereid.

Samenvatting uitwerking aanbevelingen

Uit deel II (uitwerking aanbevelingen) van deze notitie blijkt dat de constructie van HVC beschreven is (aanbeveling 1) in het rapport van IPM Normag. Naar mening van het college wordt het bestuursmodel vooral bepaald door juridische grenzen (HVC is een verplichte structuurvennootschap).

Het eventueel aanpassen van deze constructie en het in lijn brengen met de publieke taak (aanbeveling 2) is complex en vraagt nadere studie en overleg met HVC door de aandeelhouders.

Het eventueel in strijd zijn van de constructie met relevante regels (aanbeveling 3) heeft vooral te maken met de regels rond aanbesteden. Een aantal stappen kan helpen om de risico's te verkleinen. Zo dient de afvalstoffenverordening van Velsen te worden aangepast en kan, om bij HVC te blijven aanbesteden, een beroep gedaan worden op de uitzonderingsgronden voor aanbesteden zoals inbesteden en uitsluitend recht.

Het opstellen van een informatieprotocol (aanbeveling 4) zal in GR AIJZ verband en in overleg met HVC worden opgepakt.

Evaluatie en exitstrategie (aanbeveling 5) blijkt vooral van toepassing te zijn op nieuwe verbonden partijen. In Velsen wordt hierover al nagedacht op het moment dat deelname in een nieuwe verbonden partij wordt voorbereid. De kadernota verbonden partijen voorziet in het maken van keuzes. Overigens geldt dat een exitstrategie aan de ene kant een bepaalde vrijheid geeft om uit te treden maar aan de andere kant geldt deze vrijheid dan ook voor de overige partners in een verbonden partij.

Het bespreken van het onderzoek in de AvA (aanbeveling 6) wordt uitgevoerd.

Scenario's invullen aandeelhouderschap HVC

Bij het invullen van het aandeelhouderschap HVC is een aantal scenario's denkbaar. De huidige invulling van het aandeelhouderschap, via de GR AIJZ, is echter het meest haalbaar.

Binnen GR AIJZ wordt de kennis gebundeld die noodzakelijk is om het aandeelhouderschap inhoudelijk vorm te geven. Via GR AIJZ treden de deelnemende gemeenten gezamenlijk op in de aandeelhoudersvergadering onder het motto 'samen sta je sterk'. Door de personele invulling van GR AIJZ, met een secretaris afkomstig uit de gemeente Zaanstad, en regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg in GR AIJZ verband, is het mogelijk om invloed uit te oefenen via de AvA. Daarbij geldt dat door het delen van kennis over HVC, het uitdragen van een gezamenlijk standpunt en het evalueren van de informatie van HVC, het voor de colleges van de deelnemende gemeenten mogelijk is om de raad adequaat te informeren.

Deel I

Kader verbonden partijen

Inleiding

Uit kadernotitie verbonden partijen van 6 februari 2014 is een aantal onderdelen te halen die ook van toepassing zijn op de relatie van de gemeente Velsen met HVC. Deze onderdelen, te weten grip, risico's in beeld, rechtsvorm, rol van college en raad en de uitvoeringsleidraad zijn in algemene zin verwoord in de kadernota. Omdat deze onderdelen ook van groot belang zijn voor het omgaan met HVC, zijn ze in deze kaderstellende notitie opnieuw opgenomen en indien nodig specifiek toegelicht.

Grip

"Om grip te houden is het van belang om heldere afspraken te maken over de te realiseren doelen. Daarnaast is het voor de gemeente van belang om te zorgen dat het over voldoende mogelijkheden beschikt om zo nodig bij te sturen."¹

Hiervan kan sprake zijn bij beleidswijzigingen van de gemeente (bijvoorbeeld een nieuwe collegeperiode met een ander collegeprogramma). Dit betekent veel aandacht geven aan de juridische structuur want deze bepaalt in zekere zin de mate waarin de gemeente regie kan voeren. Bij de inrichting van de regiefunctie is het van belang dat de gemeente onderscheid maakt tussen haar rol van (mede)eigenaar en die van opdrachtgever/klant.

Om grip te (kunnen) houden is het tevens van belang om als gemeente inhoudelijke expertise in de ambtelijke organisatie te houden. Het is van belang om hiervoor accountmanagers aan te wijzen die voldoen aan een op te stellen profiel. Deze accountmanagers maken met de verbonden partij afspraken over de informatievoorziening aan de gemeente zodat zij de verantwoordelijke bestuurder (wethouder) tijdig en goed kunnen adviseren. De bestuurder krijgt hierdoor de gelegenheid om de raad zo nodig tijdig van de juiste informatie te voorzien.

Bij de verbonden partijen wordt onderscheid gemaakt tussen de aanloop- en uitvoeringsfase. In de uitvoeringsfase houdt het college toezicht op de verbonden partij. De raad controleert of de verbonden partij de taak uitvoert conform de door haar gestelde kaders en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Met oog op de uitvoering is door de ambtelijke organisatie in samenspraak met de griffie een Leidraad Verbonden Partijen (zie Leidraad) opgesteld."

Voor HVC geldt dat er sprake is van een bestaand partij en dat de uitvoeringsfase dus van toepassing is. De inhoudelijke expertise is binnen Velsen aanwezig in de vorm van de accounthouder HVC die regelmatig in GR AIJZ verband overleg voert met de collega's uit Beverwijk, Heemskerk en Zaanstad. Ten aanzien van informatievoorziening zijn er op dit moment geen specifieke afspraken. De raad wordt op de gebruikelijke wijze geïnformeerd waarbij het college zich houdt aan de actieve informatieplicht die voortvloeit uit de gemeentewet.

Ten aanzien van de informatievoorziening geldt dat gebleken is dat HVC zich bewust is van het feit dat een actieve houding en het aan de 'voorkant' informeren van de aandeelhouders van groot belang is. Een van de maatregelen om de informatievoorziening te verbeteren is de nieuwsbrief als vooruitblik en aansluitend als terugblik op de Algemene Vergadering die HVC voor de aandeelhouders opstelt en die aan de colleges wordt aangeboden. Het college

¹ De cursieve tekst is overgenomen uit door de raad vastgestelde kadernota verbonden partijen.

van Velsen brengt deze nieuwsbrief ter kennis van de raad. Indien nodig stuurt het college een collegebericht mee met de nieuwsbrief.

Risico's in beeld

"Staat het risico dat de gemeente met een deelneming neemt in redelijke verhouding tot het daarmee te dienen publiek belang? Voordat deze afweging kan worden gemaakt moeten de financiële gevolgen en de risico's duidelijk in kaart gebracht zijn. Vervolgens is de afweging een politieke keuze. Hierbij is het wel van groot belang dat de risico's zo concreet mogelijk in beeld worden gebracht."

Een specifiek risico dat voortvloeit uit de deelneming in HVC komt voort uit de garantstelling die de aandeelhouders op zich hebben genomen. Hierbij geldt dat de risico's, die hieruit voortvloeien, de afgelopen jaren zijn gemeld en gekwantificeerd via de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting. Hierin wordt o.a. ingegaan op de garantstelling voor HVC, waarbij om het risico dat de garantstelling met zich meebrengt reëel te kunnen kwantificeren, uitgegaan wordt van een risicopercentage dat overeenkomt met het percentage dat gehanteerd wordt bij achtervangovereenkomsten voor borgstellingen (hierbij staat ook het Rijk garant).

Dat voor HVC eenzelfde systematiek wordt gebruikt door Velsen heeft te maken met het feit dat wij garant staan met medeoverheden. Het risico is dan ook een gedeeld risico. Dit betekent dat in het weerstandsvermogen een bedrag is opgenomen van 1% van het procentuele aandeel van Velsen in de borgstelling.

Vervolgens wordt bij de jaarrekening verantwoording afgelegd en worden eventuele afwijkingen of bijzonderheden gemeld.

Rechtsvorm

"Vennootschappen (NV en BV). Een NV en BV zijn een rechtspersoon, dus zelfstandig drager van rechten en plichten, die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. Bij een NV worden de aandelen uitgegeven aan toonder of op naam en deze zijn vrij verhandelbaar, tenzij de overdraagbaarheid van de aandelen op naam is beperkt. Bij een BV worden de aandelen op naam uitgegeven en deze zijn niet vrij verhandelbaar."

Vennootschappen zijn vooral actief op terreinen die niet tot de primaire gemeentelijke taken horen, zoals levering van energie en water, afvoer van afval, bankieren en grond- en bouwexploitaties. Bedrijfsmatigheid en autonomie zijn de belangrijkste overwegingen om samen te werken met dit type verbonden partij. Eventuele opbrengsten vloeien in de gemeentekas. De algemene vergadering van aandeelhouders beslist echter over de bestemming van de winst en dus over de uitkering hiervan aan de aandeelhouders. Oprichting vindt plaats via een notariële akte."

In de kadernota verbonden partijen wordt aangegeven dat tot deze vorm van samenwerking door het college slechts besloten wordt, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang en niet dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen naar aanleiding van een conceptbesluit. Ook in dat geval is goedkeuring van gedeputeerde staten vereist."

De gemeente is als aandeelhouder - of via commissariaten - bestuurlijk betrokken bij dit type verbonden partij. De gemeente houdt via een meerderheids- of minderheidsbelang in de AvA een stem, omdat de overheidsvennootschap belangrijke taken uitvoert voor de gemeente.

Daarnaast heeft de gemeente vaak recht van voordracht of benoeming van commissarissen. Afstemming in beleidsvorming tussen gemeentelijke organisatie en de zelfstandige entiteit is van groot belang. Daarnaast kunnen besluiten worden afgedwongen die directe consequenties hebben voor de bedrijfsvoering. Dit kan van invloed zijn op prijs en rendement van de te leveren producten. Daarnaast kunnen ook fiscale motieven meespelen bij de keuze voor een overheidsvennootschap. Het gaat vaak om markt gedreven activiteiten, waarbij het maken van winst één van de hoofddoelstellingen is. Bijna alle gemeenschappelijke activiteiten waarbij het gaat om diensten die ook door private partijen kunnen worden geleverd, kunnen in deze vorm worden georganiseerd. De bestuurlijke betrokkenheid is beperkt tot aandeelhouderschap en/of commissariaten.

Bij HVC geldt ten aanzien van bovenstaande het volgende. HVC is een naamloze vennootschap. (zie ook de reactie op aanbeveling 1). Volgens de statuten heeft HVC als doel ten algemene nutte werkzaam te zijn op het gebied van het beheer van afval, reststromen en duurzame energie, alsmede op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende activiteiten een en ander in dienst van gemeenten en waterschappen en samenwerkingsverbanden van gemeenten/waterschappen. Dit betekent overigens dat HVC geen op winst gerichte vennootschap is. In die zin onderscheidt HVC zich van veel andere vennootschappen.

HVC is een overheidsNV. Alle aandelen worden gehouden door publiekrechtelijke rechtspersonen, op dit moment 48 gemeenten en 6 waterschappen. Velsen is niet rechtstreeks aandeelhouder. Samen met Heemskerk, Beverwijk en Zaanstad wordt de GR AIJZ gevormd. Deze GR is aandeelhouder. Zij houdt ruim 18 % van de aandelen. Taak van de GR is bepalen van het standpunt dat namens de deelnemende gemeenten door de voorzitter in de AvA wordt ingebracht en het benoemen van een commissaris.

Omdat HVC een grote vennootschap is, gelet op de omvang van het geplaatste kapitaal en het aantal werknemers, is het een verplichte structuurvennootschap. Voor een dergelijke vennootschap gelden wat andere regels dan voor een kleinere vennootschap. Zo hebben structuurvennootschappen verplicht een Raad van Commissarissen (RvC) waaraan wettelijke bevoegdheden zijn toegekend, zoals het blokkeren van bepaalde bestuursbesluiten.

Ook binnen HVC zijn veel bevoegdheden bij de RvC ondergebracht en staan de aandeelhouders op meer afstand dan binnen een normale vennootschap. De toezichthoudende rol van de aandeelhouders is beperkt en door het verplichte structuur-regime grotendeels belegd bij de RvC. De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken. De RvC telt 9 commissarissen, 5 daarvan worden rechtstreeks benoemd door clusters van aandeelhouders, de andere 4 door de RvC zelf. Gezamenlijk met de GR Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland benoemt de GR AIJZ 1 commissaris.

Voor alle commissarissen geldt een profielschets. Deze is voor het laatst besproken in de AvA van december 2013. De AvA stelt de strategie vast en de (financiële) kaders waaraan en waarbinnen directie en RvC uitvoering geven. De AvA kan aanwijzingen geven over de door haar gewenste koers en strategie.

De rol van college en raad

"In het duale stelsel is een scheiding aangebracht tussen taken/bevoegdheden van raad en college. De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak en het college een bestuurlijke en uitvoerende taak. Dit is ook van toepassing bij de verbonden partijen.

Als de verbonden partij operationeel is, houdt het college zicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. De raad 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.

Dit is vooral van belang omdat de P&C cyclus van de verbonden partijen niet altijd aansluit bij die van de raad. De raad probeert per verbonden partij een balans te vinden tussen het openbare 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 niet rechtstreeks ingrijpen bij een verbonden partij maar kan de verbonden partij wel uitnodigen om uitleg te geven over de koers en de resultaten hiervan. Voorbeelden hiervan zijn informele sessies en werkbezoeken. Dit zijn tevens momenten waarop de raad informeel invloed kan uitoefenen op de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt de gemeente en heeft directe invloed. Al is dit beperkt omdat bij participatie in samenwerkingsverbanden verlies van invloed is. 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.

Het college heeft bij de verbonden partij een vergelijkbare rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dat wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand bij de uitvoering. Met andere woorden: meer aandacht voor toezicht en verantwoording en een grotere afstand op sturing en beheersing."

Bovenstaand kader is ook van toepassing op de verhouding met HVC. Daarbij geldt dat er niet door de gemeente Velsen als individuele aandeelhouder wordt geacteerd maar dat dit plaatsvindt in samenwerking met Zaanstad, Heemskerk en Beverwijk via de GR AIJZ.

Borging van beleid – leidraad verbonden partijen

"Tijdens de raadsbehandeling van de Kadernota verbonden partijen is benadrukt dat het belangrijk is het beleid te borgen in de organisatie door middel van een leidraad waarin uitvoeringsaspecten die in de kadernota zijn opgemerkt worden uitgewerkt. De in de kadernota opgenomen uitvoeringsaspecten zijn de volgende:

1. Iedere verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid en een ambtelijke adviseur/accountmanager;
2. Tussen college en raad worden afspraken gemaakt over welke documenten per verbonden partij geagendeerd worden voor de raad. Dit kan per verbonden partij verschillen. Voor de één volstaan bijvoorbeeld de begroting en het jaarverslag terwijl er voor een ander ook nog de tussenrapportages worden geagendeerd.
3. Deze uitgangspunten worden door de ambtelijke organisatie in nauwe samenwerking met de griffie geborgd in werkprocessen van de organisatie. Hiervoor wordt een leidraad Verbonden Partijen opgesteld. In deze leidraad worden de werkprocessen beschreven tussen verbonden partij, accountmanagers, college en raad.

Het doel van de leidraad is de governance-aspecten (d.i. de bestuurlijke aspecten zoals het uitoefenen van invloed en het bevorderen van informatie-uitwisseling) te borgen tussen gemeente en bestaande Verbonden Partijen. Deze governance-aspecten zijn momenteel onvoldoende duidelijk bij de gemeentelijke accounthouders. Daarnaast wordt door de accounthouders verschillend invulling gegeven aan hun rol. Het doel van deze leidraad is om hier duidelijkheid over te geven: wat wordt er van de accounthouders verwacht.

De leidraad is enerzijds opgesteld als werkdocument. Dit betekent dat het een leidraad is voor zowel de accounthouders als voor de coördinatie op het dossier Verbonden Partijen. Anderzijds is de leidraad opgesteld voor het management als besluitvormingsdocument. De leidraad bevat namelijk naast inhoud de paragrafen besluitvorming en implementatie."

Met betrekking tot HVC geldt dat er een Velsense accounthouder is die o.a. inhoudelijke kennis over HVC deelt met collega's uit Beverwijk, Heemskerk en Zaanstad via de GR AIJZ. In deze overleggen worden de ambtelijke voorbereiding verzorgd voor de aandeelhoudersvergaderingen bij HVC en wordt de informatievoorziening naar college en raad voorbereid.

De leidraad wordt door het directieteam binnenkort vastgesteld.

Deel II

Uitwerking aanbevelingen

Inleiding

Bij de uitwerking van de aanbevelingen constateerden wij dat onderdelen die hiervoor van belang zijn ook passen onder het onderdeel kader in deel I. Vanwege het feit dat het van belang is dat de uitwerking van de reactie op de aanbevelingen zelfstandig leesbaar is, is er voor gekozen om in het geval tekst dubbel van toepassing is, dit ook daadwerkelijk dubbel op te nemen.

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

Toelichting bij deze aanbeveling in het bestuurlijk rapport:

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

Reactie op de aanbeveling²

Voor de juridische aspecten zijn naar mening van het college leidend ten aanzien van het besturingsmodel. De wijze waarop het besturingsmodel werkt wordt immers bepaald door eisen die de wet stelt.

HVC is een grote naamloze vennootschap Een zogenaamde structuurvennootschap vanwege het de omvang van het geplaatste kapitaal en het aantal werknemers. Volgens de statuten heeft HVC als doel ten algemene nutte werkzaam te zijn op het gebied van het beheer van afval, reststromen en duurzame energie, alsmede op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende activiteiten een en ander in dienst van gemeenten en waterschappen en samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen.

HVC is een overheidsNV. Alle aandelen worden gehouden door publiekrechtelijke rechtspersonen, op dit moment 48 gemeenten en 6 waterschappen. Velsen is niet rechtstreeks aandeelhouder. Samen met Heemskerk, Beverwijk en Zaanstad wordt de GR AIJZ gevormd. Deze GR is aandeelhouder. Zij houdt ruim 18 % van de aandelen. Taak van de GR is het bepalen van het standpunt dat namens de deelnemende gemeenten door de voorzitter in de AvA wordt ingebracht en het benoemen van een commissaris.

Voor een structuurvennootschap gelden wat andere regels dan voor een kleinere vennootschap. Zo hebben structuurvennootschappen verplicht een RvC waaraan wettelijke bevoegdheden zijn toegekend, zoals het blokkeren van bepaalde bestuursbesluiten.

Ook binnen HVC zijn veel bevoegdheden bij de RvC ondergebracht en staan de aandeelhouders op meer afstand dan binnen een normale vennootschap. De toezichthoudende rol van de aandeelhouders is beperkt en door het verplichte structuur-

² In het IPR Normag rapport pagina 39 t/m 52 + onderzoeksrapport RZ AIJZ en HVC pagina 13 t/m 20 wordt op de constructie ingegaan

regime grotendeels belegd bij de RvC. De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken. De RvC telt 9 commissarissen; 5 daarvan worden rechtstreeks benoemd door clusters van aandeelhouders, de andere 4 door de RvC zelf. Gezamenlijk met de GR Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland benoemt de GR AIJZ, waarin de gemeente Velsen deelneemt, 1 commissaris.

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

Toelichting bij deze aanbeveling in het bestuurlijk rapport:

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

Reactie op de aanbeveling:

Voor de bij deze aanbeveling genoemde heroverweging is overleg nodig met HVC. Via de GR AIJZ is dit onderwerp op de Algemene Vergadering van HVC op 11 december 2014 besproken. Naar aanleiding daarvan is door HVC een evaluatietraject ingericht. Daarin kan bijvoorbeeld een splitsing van publieke en private activiteiten van HVC onderwerp van gesprek en studie zijn.

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

Toelichting bij deze aanbeveling in het bestuurlijk rapport:

1. Na te gaan in hoeverre het risico bestaat dat aandeelhouders niet voldoen aan de criteria van "niet-Europees aanbesteden". Om de risico's goed in te kunnen schatten, is het aan te raden de jaarrekening van HVC te laten voorzien van de omzetverdeling tussen a) activiteiten voor aandeelhouders en derden en b) publieke en commerciële activiteiten.

2. Na te gaan of het vestigen van een uitsluitend recht (ook wel uitsluitend recht of exclusief recht) voor de verwerking van verbrandbaar afval (en gft en eventueel andere afvalstromen) door HVC bijdraagt aan een vermindering van juridische c.q. financiële risico's.

Reactie op de aanbeveling:

Voor aanbestedende diensten geldt een aanbestedingsplicht als zij opdrachten verstrekken die een drempelwaarde overschrijden. In beginsel rust er dan ook een aanbestedingsplicht op de aandeelhoudende gemeente en gemeenschappelijke regelingen als zij de opdracht tot het verrichten van diensten aan HVC willen verlenen.

Om activiteiten en taken te blijven overdragen aan HVC zonder verplichting tot aanbesteding kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden, dat zijn inbesteden en/of het vestigen van een uitsluitend recht.

Inbesteden

Om een geslaagd beroep op inbesteden te doen dient voldaan te worden aan een aantal in de jurisprudentie ontwikkelde criteria, dat zijn het merendeelcriterium (80% van de werkzaamheden dient te worden verricht voor de opdrachtgevende gemeenten) en het

toezichtcriterium (opdrachtgevende gemeenten dienen voldoende zeggenschap te hebben over HVC). Door de toegenomen/toenemende activiteiten voor derden van HVC en aangescherpte jurisprudentie is het voor discussie vatbaar of (in de toekomst) nog in voldoende mate aan beide criteria kan worden voldaan.

Uitsluitend recht

Voor een uitsluitend recht gelden andere criteria: het recht dient wettelijk of bestuursrechtelijk gevestigd te zijn, verenigbaar met de beginselen van het EU-verdrag (transparantie, non-discriminatie en objectiviteit) en specifiek voor een activiteit verleend zijn.

De vestiging van een uitsluitend recht versterkt de mogelijkheid van een onderhandse gunning zonder dat daarbij strijd met de Aanbestedingswet ontstaat (conform artikel 1.1 jo artikel 2.24 van de Aanbestedingswet 2012). Tegelijkertijd biedt ook de uitsluitend recht constructie geen 100 % garantie dat een onderhandse gunning daadwerkelijk aanbestedingsrechtelijk geoorloofd is. Het is van belang dat beide constructies gelijktijdig kunnen worden ingezet waarmee schending van de Aanbestedingswet maximaal wordt gereduceerd.

De gemeente heeft een dienstverleningsovereenkomst afgesloten met HVC voor inzameling van afval en voor de zogenoemde BORTaken (reinigen openbare ruimte, gladheidsbestrijding). De basis daarvoor ligt in de APV (thans Afvalstoffenverordening) en in een aanwijzingsbesluit genomen door het college. Dit kan gezien worden als de vestiging van een uitsluitend recht. Voor een volgende contractperiode zou opnieuw een uitsluitend recht gevestigd dienen te worden. Het verdient aanbeveling dit dan explicieter te doen.

Het is voor discussie vatbaar of met het aanwijzen van een inzamelorganisatie tevens een uitsluitend recht voor het verwerken van het afval is gevestigd. Dit zou zo zijn als de redenering, dat de gemeente conform de Wet Milieubeheer een wettelijke zorgplicht heeft voor inzamelen van huishoudelijk afval, stand zou houden en als aan deze zorgplicht ook de zorg voor het bewerken en verwerken van het ingezamelde afval kan worden verbonden.

De met HVC afgesloten ballotageovereenkomst bevat een bepaling op grond waarvan de aandeelhouders jegens elkaar en jegens de vennootschap gehouden zijn het ingezamelde afval ter verwerking aan HVC aan te bieden. Hierbij geldt ook dat het voor discussie vatbaar is of met deze bepaling een uitsluitend recht inzake de afvalverwerking voor HVC is bewerkstelligd.

Gelet op deze mogelijke discussies en om de juridische risico's te verkleinen is het daarom nodig ter borging van de afvalverwerking alsnog expliciet (bestuurlijk besluit + publicatie besluit) een uitsluitend recht te vestigen.

Hiertoe dient eerst de Afvalstoffenverordening gewijzigd te worden. Volgens de huidige tekst wijst het college een inzameldienst aan die belast is met het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. In plaats daarvan kan opgenomen worden dat het college een uitsluitend recht kan verlenen voor het verrichten van afvalbeheertaken die op grond van de Wet Milieubeheer aan de gemeenten zijn opgedragen. Afvalbeheer omvat ook verwerking.

Vervolgens kan, op basis van de gewijzigde verordening, het college daadwerkelijk besluiten HVC een uitsluitend recht te verlenen. Dit besluit dient te worden bekend gemaakt omwille van de transparantie.

Risico's op het gebied van mededinging en staatssteun

Naast de aanbestedingsaspecten die hierboven zijn behandeld dient, als risico's in ogenschouw worden genomen, ook ingegaan te worden op de aspecten mededinging en staatssteun.

Voor het oordeel of sprake is van staatssteun of bevoordeling is niet relevant of de garanties zullen intreden, ook een garantie waar nooit een beroep op wordt gedaan kan strijdig zijn met het verbod op staatssteun en bevoordeling. Doordat de aandeelhouders garant staan voor de aflossing en rentebetaling zou HVC geld kunnen lenen onder betere voorwaarden dan zonder deze garantstelling het geval zou zijn.

Mededinging

Op grond van de Wet Mededinging is bevoordeling van overheidsbedrijven verboden. HVC is een overheidsbedrijf in de zin van deze wet. Het bevoordelingsverbod beoogt te voorkomen dat de overheid een eigen overheidsbedrijf concurrentievoordelen verschaft bij het verrichten van economische activiteiten.

In het arrest van de Hoge Raad van 18 november 2011 inzake het verlenen van een uitsluitend recht door de gemeente Westland aan HVC voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (ECLI:NL:PHR:2011:BU4900) wordt bepaald dat gemeenten op grond van de Wet Milieubeheer een publieke taak hebben ten aanzien van het beheer van huishoudelijk afval (overheidsprerogatief) Onder het afval beheer wordt zowel de inzameling als de verwerking begrepen.

Dit wordt beschouwd als een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB). Daarnaast verricht HVC een aantal economische activiteiten, zoals het opwekken en leveren van duurzame energie.

De Wet mededinging is alleen van toepassing op de economische activiteiten van HVC.

De vraag of sprake is van bevoordeling dient beantwoord te worden aan de hand van de volgende drie criteria:

1. Er is sprake van een (direct of indirecte) toekenning van staatsmiddelen
2. Het gaat om een niet-marktconform voordeel
3. Er is selectiviteit in het spel

De aandeelhouders staan garant voor de aflossing en rentebetaling van de leningenportefeuille van HVC. Deze is gemaximeerd op 670 miljoen euro. Leningen t.b.v. investeringen in de afvalbe- en verwerkingsinstallaties vallen in principe altijd onder de garantstelling. Financiering van overige activiteiten op basis van de garantstelling is alleen mogelijk als hiervoor ruimte is binnen het afgesproken bedrag en het een collectieve keuze van de aandeelhouders betreft. Daarnaast zijn de aandeelhoudende gemeentes verplicht om hun huishoudelijk afval te laten verwerken door HVC.

HVC betaalt de aandeelhouders een garantiestellingsprovisie van 1 procent van de uitstaande leningenportefeuille. Bij de vaststelling van de garantiestellingsprovisie is uitgegaan van het verschil tussen de rente die op de markt gevraagd wordt voor gegarandeerde leningen en leningen zonder garantie. In 2015 zal getoetst worden of deze provisie nog steeds marktconform is

Dit betekent dat niet voldaan wordt aan de drie bovenstaande criteria om vast te stellen of sprake is van bevoordeling. De verplichting tot verwerking van al het huishoudelijke afval door HVC maakt onderdeel uit van de niet-economische activiteiten en valt daarmee niet onder de reikwijdte van de Wet Mededinging.

Staatssteun

Er is sprake van staatssteun als een onderneming van een overheid steun ontvangt die selectief is, de onderneming een niet marktconform voordeel geeft en (potentieel) de mededinging vervalst en (dreigt te leiden) tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

De vraag is of de steun die HVC van de gemeente(s) ontvangt in de vorm van de garantstelling aangemerkt kan worden als staatssteun in de zin van het VWEU. De Europese Commissie heeft in 2008 een mededeling vastgesteld over garanties. Hierin staan de volgende criteria waaraan een garantie moet voldoen om te kunnen vaststellen of sprake is van een niet-marktconform voordeel:

1. De ontvanger verkeert niet in financiële moeilijkheden;
2. De omvang van de garantie is goed te meten op tijdstip toekenning
3. De garantie dekt niet meer dan 80 procent van de uitstaande rekening of andere financiële verplichting;
4. De ontvanger betaalt een marktconforme premie.

Vaststaat dat de garantie aan HVC niet aan alle criteria van deze mededeling voldoet. De aandeelhoudende gemeentes staan voor 100 procent garant. Volgens advies van Europa Decentraal kan hiervan worden afgeweken indien de hoogte van de garantstellingsprovisie weerspiegelt dat de aandeelhoudende gemeentes volledig garant staan. Dit zou bij de herbeoordeling van de garantstellingsprovisie meegenomen moet worden.

Overigens zou overwogen kunnen worden dat geen sprake is van staatssteun of bevoordeling omdat het eventuele voordeel dat HVC behaalt op grond van de garantstelling via de winstuitkering terugvloeit naar de aandeelhoudende gemeenten.

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

Toelichting bij deze aanbeveling in het bestuurlijk rapport:

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

Reactie op de aanbeveling:

Om ervoor te zorgen dat de aandeelhouders en gemeenten aan dergelijke besluitmomenten een actieve invulling kunnen geven, is een verdere optimalisatie van de informatievoorziening van belang. De informatievoorziening moet toegesneden zijn op de ontvanger, de beslissing en het besluitvormingsmoment en er zou voldoende tijd moeten worden ingeruimd om een weloverwogen besluit te kunnen nemen. Een informatieprotocol met daarin de inhoud en frequentie van de informatie aan de aandeelhouders en de wijze van communiceren kan daarbij helpen.

Het opstellen van een informatieprotocol dient in overleg met HVC te worden opgepakt. Een afgeleide van dit protocol kan binnen de GR AIJZ worden toegepast. Daarbij moet vooral aandacht worden geschonken aan de verdere informatievoorziening aan de gemeenteraden. Dit is door GR AIJZ inmiddels ook bij HVC aangegeven en zal in het genoemde evaluatietraject (bij punt 2 blz. 12) worden meegenomen.

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

Toelichting bij deze aanbeveling in het bestuurlijk rapport:

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

Reactie op de aanbeveling:

Statuten HVC

Volgens de statuten is overdracht van aandelen mogelijk. Indien dit betreft overdracht aan derden (dus niet aan medeaandeelhouders) is voorzien in een procedure met meerdere voorwaarden, onder meer dat de overdracht goedgekeurd dient te worden door de AvA met een meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen.

Alleen rechtspersonen kunnen aandeelhouder zijn. Indien een aandeelhouder ophoudt rechtspersoon te zijn (bijvoorbeeld indien de GR AIJZ wordt opgeheven) dan dienen de aandelen aangeboden en overgedragen te worden aan de overige aandeelhouders die nog wel rechtspersoon zijn.

GR AIJZ

Een deelnemer kan uit de gemeenschappelijke regeling treden. Hiertoe dient door de raad van die gemeente een besluit te worden genomen. Het dagelijkse bestuur van de GR regelt, onder goedkeuring van gedeputeerde staten de financiële en overige gevolgen van de uittreding.

De aandelen blijven in dat geval onder verantwoording van de in de GR achterblijvende gemeenten die daarmee een groter aandeel krijgen in de lasten en baten van de GR (i.p.v. 4 dragen 3 deelnemers dezelfde verantwoordelijkheid).

De GR kan worden opgeheven bij daartoe strekkende besluiten van de raden en colleges van alle gemeenten. In dit geval besluit het algemeen bestuur tot liquidatie en stelt daarvoor de regels op. Het liquidatieplan wordt door het algemeen bestuur vastgesteld, waarbij de raden van de gemeenten worden gehoord. Gedeputeerde staten dient goedkeuring te verlenen. Het liquidatieplan voorziet in de verplichting van de deelnemende gemeenten om deel te nemen in de financiële gevolgen van de opheffing.

In het geval van opheffing van de GR AIJZ zou er sprake kunnen zijn van een verdeling van de aandelen HVC over de oorspronkelijk deelnemers in AIJZ. Daarvoor is wel goedkeuring van de AvA van HVC nodig.

De tussen HVC en de in HVC deelnemende rechtspersonen (gemeenten en diverse GR-en) afgesloten ballotageovereenkomst bevat geen bepalingen over uittreding of opheffing (in praktijk wordt dit ondervangen door de mogelijkheid van overdracht van aandelen aan een andere aandeelhouder).

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

Reactie op de aanbeveling:

Deze aanbeveling is al opgepakt. De aanpak die nodig is om te komen tot samenwerking met andere aandeelhouders wordt via GR AIJZ gerealiseerd. Zo is, in de vergadering van 8 december 2014 van de GR AIJZ, de aandeelhoudersvergadering van HVC van 11 december 2014 voorbereid. Het rekenkameronderzoek is in beide vergaderingen onderwerp van gesprek geweest.

Deel III

Mogelijke scenario's invullen aandeelhouderschap HVC

Inleiding

Bij het opstellen van deze scenario's is gekeken naar het proces rond het invullen van het aandeelhouderschap door de gemeente Velsen. Er is een aantal mogelijkheden waarbij allereerst in wordt gegaan op de mogelijkheid die het meeste perspectief biedt op een kwalitatief goede invulling. De overige scenario's (alternatieven) zijn opgenomen in volgorde van realiseerbaarheid. Bij scenario 1 en scenario 2 is het besluit aan Velsen. Uitvoering van scenario 3 en 4 is alleen mogelijk na instemming van anderen.

Wanneer de gemeente Velsen betrokken wil blijven bij HVC en invloed wil blijven uitoefenen dan is het volgen van scenario 1 de meest haalbare en de eenvoudigst te realiseren optie.

Scenario 1

In stand houden huidige situatie met een invulling van het aandeelhouderschap via de Gemeenschappelijke Regeling AIJZ

Op dit moment wordt het aandeelhouderschap ingevuld via de GR AIJZ. Hieraan wordt deelgenomen door de gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Bij de oprichting van GR AIJZ heeft de gemeente Zaanstad haar aandelen overgedragen aan de GR. Binnen GR AIJZ wordt de kennis gebundeld die noodzakelijk is om het aandeelhouderschap inhoudelijk vorm te geven. Via GR AIJZ treden de deelnemende gemeenten gezamenlijk op in de aandeelhoudersvergadering onder het motto 'samen sta je sterk'.

Door de personele invulling van GR AIJZ, met een secretaris afkomstig uit de gemeente Zaanstad, en regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg in GR AIJZ verband, is het mogelijk invloed uit te oefenen via de AvA. Door het delen van kennis over HVC, het uitdragen van een gezamenlijk standpunt en het evalueren van de informatie van HVC, is het voor de colleges van de deelnemende gemeenten mogelijk om de raad adequaat te informeren.

Alternatieve scenario's

Scenario 2

De gemeente Velsen treedt uit de GR AIJZ.

Een deelnemer kan uit de gemeenschappelijke regeling treden. Hiertoe dient door de raad van die gemeente een besluit te worden genomen. Het dagelijkse bestuur van de GR regelt, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, de financiële en overige gevolgen van de uittreding.

De aandelen blijven in dat geval in principe onder verantwoording vallen van de in de GR achterblijvende gemeenten omdat de GR AIJZ aandeelhouder is en niet de in GR AIJZ participerende individuele gemeenten. De achterblijvende gemeenten krijgen daarmee een groter aandeel in de lasten en baten van de GR (i.p.v. 4 dragen 3 deelnemers dezelfde verantwoordelijkheid).

Scenario 3

De gemeente Velsen treedt uit en blijft optreden als individueel aandeelhouder.

Dit scenario is alleen haalbaar als de GR AIJZ hiermee instemt. Om hiertoe te komen dient de gemeente Velsen uit de GR te treden. Hiertoe dient door de raad een besluit te worden genomen. De AvA dient in te stemmen met een overdracht van aandelen van GR AIJZ naar Velsen. Het dagelijkse bestuur van de GR regelt aansluitend, onder goedkeuring van gedeputeerde staten, de financiële en overige gevolgen van de uittreding.

In dat geval is het mogelijk dat de gemeente Velsen als individuele aandeelhouder probeert om invloed uit te oefenen op HVC. Voordeel is dat standpunten dan niet op één lijn hoeven te worden gebracht met andere (AIJZ) aandeelhouders. Nadeel is dat niet geprofiteerd kan worden van het grotere aantal aandelen dat via GR AIJZ kan worden ingezet ter ondersteuning van standpunten in de aandeelhoudersvergaderingen en van de kennis van de andere deelnemers in GR AIJZ.

Scenario 4

De gemeente Velsen wordt individueel aandeelhouder en gaat vervolgens proberen het aandeelhouderschap te beëindigen.

Een vervolgoptie is om aansluitend aan scenario 3 alle aandelen van de gemeente Velsen in HVC van de hand te doen. Dan vervalt de aansprakelijkheid (en de risico's) die uit het aandeelhouderschap voortvloeien. De aandeelhouders zijn verplicht op het moment dat zij aandelen van de hand doen deze aan andere aandeelhouders aan te bieden. De AvA moet vervolgens met de aandelen overdracht instemmen.

