

aandeelhouder meer is. Onduidelijk is of Zaanstad nog steeds direct partij is bij de ballotageovereenkomst.

GR AIJZ 2007

De juridische vormgeving van de GR AIJZ 2007 als gemeenschappelijk openbaar lichaam is niet onrechtmatig of juridisch onhoudbaar. De constructie is zodoende geoorloofd conform de Wgr. Wel zijn er een aantal weeffouten in de GR AIJZ 2007 te onderkennen. Zo zijn ten tijde van oprichting de specifieke verplichtingen in onvoldoende mate aan de gemeenteraden toegelicht. Daarnaast brengen de wijze van uittreding van de gemeente Zaanstad uit de ballotageovereenkomst en de toetredingsverklaring tot de ballotageovereenkomst door GR AIJZ 2007 onnodige onzekerheden met zich mee. Ten slotte is de uitwerking van de GR AIJZ 2007 niet in lijn met wat de wetgever heeft bedoeld met een gemengde regeling (een regeling die getroffen wordt door zowel raden als colleges).

Deelnemende gemeenten GR AIJZ 2007

In de huidige constructie loopt de GR AIJZ 2007 geen risico van onrechtmatig gunnen van opdrachten. Het is namelijk niet de GR AIJZ 2007 die de opdrachten aan HVC gunt. De deelnemende gemeenten maken rechtstreeks met HVC individuele leveringsafspraken via een (dienstverlenings)overeenkomst. De gemeenten zijn daarmee aanbestedende diensten die HVC enkelvoudig onderhandse opdrachten gunnen. Daarvoor is echter wel vereist dat deze dienstverlening in lijn is met de regels die gelden voor "niet-Europees aanbesteden". Hoewel Zaanstad het alleenrecht (ook wel exclusief, uitsluitend of bijzonder recht genoemd) heeft verleend via haar (uitvoeringsbesluit) afvalstoffenverordening is onduidelijk of de andere aandeelhoudende gemeenten aan het uitzonderingscriterium van Europees aanbesteden voldoen². Als dat niet het geval is bestaat het risico dat deze gemeenten op onrechtmatige wijze hun opdrachten gunnen aan HVC. Een risico dat ook indirect invloed kan hebben op Zaanstad. Als een van de andere participanten in de GR AIJZ 2007 niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mag gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballotageovereenkomst geïnterpreteerd worden als:

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

² 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).

Indien de ballotageovereenkomst in strijd is met het bevoordelingverbod en het staatssteunverbod lopen de AIJZ-gemeenten hier ook het risico bij te moeten dragen aan de tekorten. Zaanstad en de IJmondgemeenten kunnen wegens het ontbreken van gegevens in de jaarrekening over omzetverdeling tussen (A) activiteiten voor aandeelhouders en derden en (B) activiteiten die kwalificeren als DAEB³ en commerciële activiteiten, momenteel onvoldoende inschatten of en in hoeverre zij risico's lopen op het terrein van markt- en overheidsregels (aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, staatssteun).

Informatievoorziening kan beter

Hoewel in meer algemene zin de informatievoorziening over verbonden partijen in de 'nota verbonden partijen' is opgenomen, zijn er binnen de gemeente Zaanstad geen specifieke afspraken gemaakt over hoe de gemeenteraad over de GR AIJZ 2007 of HVC dient te worden geïnformeerd. In de GR AIJZ 2007 zijn, in lijn met de Wgr, alleen specifieke afspraken over het wijzigen en opheffen van de GR AIJZ 2007 en het ter zienswijze voorleggen van de begroting en jaarrekening van AIJZ vastgelegd.

De informatievoorziening is wel in lijn met een aantal wettelijke (minimum)eisen maar de toepassing daarvan schiet op een aantal punten tekort. Zo is onvoldoende duidelijk welke specifieke verplichtingen er met betrekking tot de deelname in de GR AIJZ 2007 bestaan en welke financiële en beheersrisico's er door de gemeente worden gelopen. Daarnaast wordt een bredere definitie van het begrip verbonden partij gehanteerd dan in de wettelijke voorschriften (BBV) is opgenomen. Dit leidt niet alleen tot een onjuiste weergave (HVC wordt naast de GR AIJZ 2007 ten onrechte ook als verbonden partij in de gemeentelijke jaarrekening gepresenteerd), het zorgt ook voor onnodige verwarring in een van zichzelf al complexe constructie. Ook wordt in de begroting en jaarrekening van de gemeente de bijdrage van de GR AIJZ 2007 aan de gemeentelijke doelstellingen onvoldoende inzichtelijk gemaakt en zijn er geen duidelijke beleidsvoornemens voor de deelname in GR AIJZ 2007 geformuleerd. De begroting en jaarrekening van de GR AIJZ 2007, die elk jaar ter zienswijze aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, draagt echter maar in beperkte mate bij tot verbetering van het gewenste inzicht in:

- de verbonden partijen waar de AIJZ in deelneemt;
- het belang dat de gemeente heeft in elk van de verbonden partijen;
- de financiële risico's en beheersrisico's die de gemeente als gevolg daarvan loopt;
- de mate waarin de deelneming bijdraagt aan de publieke verantwoordelijkheid van de gemeente (wat-vraag);
- de mate waarin de gekozen constructie (nog) passend is bij de aard van de taken, de te bereiken (beleids)doelen en de te borgen belangen (hoe-vraag).

Goede sturing en controle is bijna niet mogelijk

De gemeente Zaanstad heeft in verschillende nota's de rolverdeling, inclusief uitgebreide procesafspraken, tussen de raad, het college en ambtelijk apparaat

³ Diensten van Algemeen (Economisch) Belang

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

Ondanks dat er een duidelijke algemene rolverdeling is afgesproken en het college de raad zoveel mogelijk tracht te betrekken bij de besluitvorming over HVC, is het goed invulling geven aan sturing en controle zeer moeilijk door de aard en omvang van de verbonden partij en de gekozen constructie. HVC is een overheids-NV die op een dynamische markt opereert met meerdere stakeholders. Het in een vroeg stadium betrekken van raadsleden bij investering- of overnameprocessen van HVC waar concurrentie- en marktgevoelige informatie bij dient te worden gedeeld, staat vaak op gespannen voet met geheimhouding die moet worden nagestreefd. Tevens is het agenda- en proceduretechnisch vaak lastig om de raad vooraf te consulteren. Daarnaast heeft de gemeente een zeer complexe en financieel nauw verweven relatie met HVC. Deze staat in relatie tot de eigenaarsrol op zekere afstand (aandeelhouder-schap via de GR AIJZ) maar is tegelijkertijd nauw verweven als het gaat om de opdrachtgeverrol, financieringsrol (garantstelling) en ondernemersrol. Zaanstad is als indirect aandeelhouder via AIJZ verplicht diensten af te nemen tegen vastgestelde prijzen bij HVC en loopt door de hoofdelijke garantstellingen samen met de andere aandeelhouders het financiële en ondernemersrisico van HVC. Deze meervoudige relatie (van eigenaar, opdrachtgever, financier en ondernemer) maakt een goede sturing en controle lastig en in sommige gevallen bijna onmogelijk omdat het tegenstrijdig is met de principes van verbonden partijen en good governance. Daarnaast geldt dat de garanties in combinatie met de voorwaarden voor mogelijke uittreding (vervreemding van aandelen is uitsluitend mogelijk als een nieuwe aandeelhouder de hoofdelijke aansprakelijkheid overneemt) een harnas vormen, dat het aanpassen van de constructie bijna onmogelijk maakt.

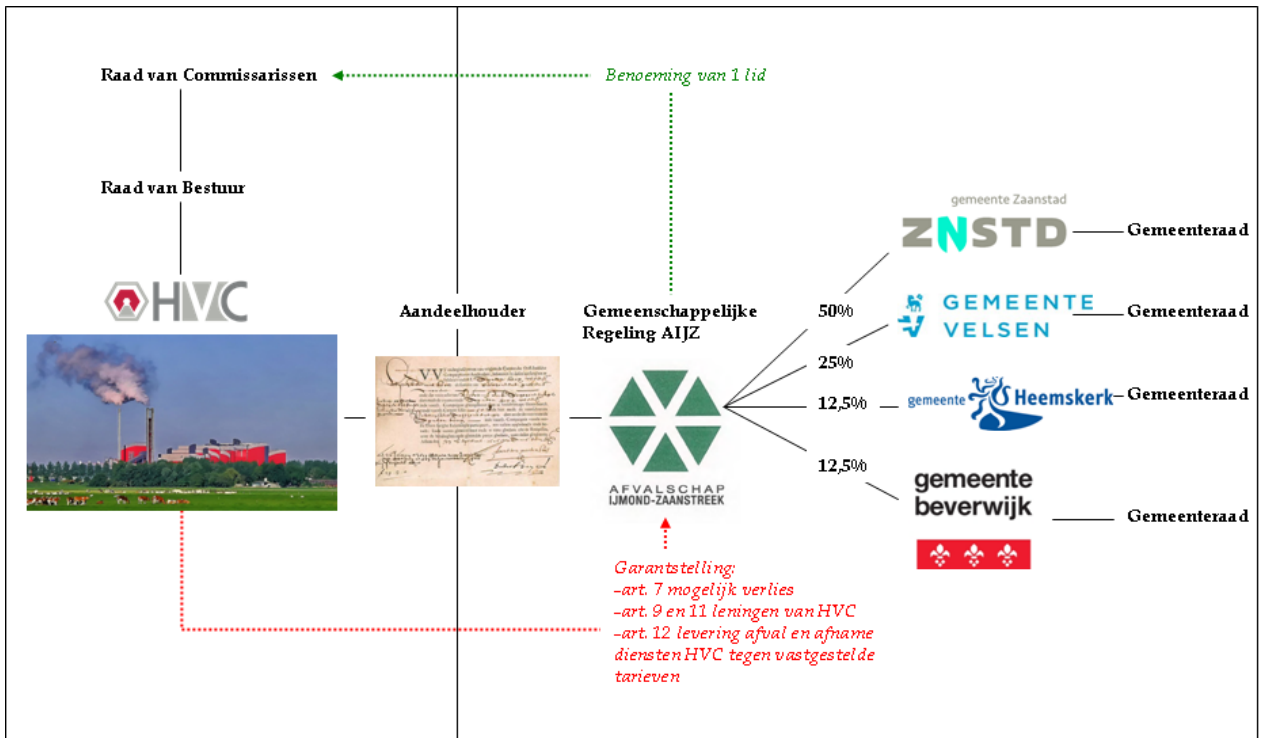
3 Analyse en aanbevelingen

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

3.1 Hoofdconclusie

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

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



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

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

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

Hoewel er wel aan de (minimale) voorschriften wordt voldaan, schiet de informatievoorziening op verschillende punten tekort. Ten eerste is de gemeenteraad bij de oprichting van de GR AIJZ 2007 niet volledig geïnformeerd over de garanties en verplichtingen. Ten tweede is de informatie in de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen onvoldoende. De wettelijke voorschriften (vooral BBV) worden niet altijd op de juiste wijze toegepast en er wordt onvoldoende helder gemaakt wat de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen is en welke financiële en beheersrisico's de gemeente loopt.

Sinds de start van de samenwerking met de IJmond-gemeenten is er veel veranderd. Het is de vraag of de huidige constructie (nog steeds) de optimale oplossing vormt om het publieke doel van de gemeente (afvalverwerking) op een doeltreffende en doelmatige manier te bereiken. Zaanstad is aandeelhouder (met een kans op dividend en een financieel risico ter hoogte van de nominale waarde van het aandeel), opdrachtgever (met verplichte afname van diensten), ondernemer (met het financiële risico van verlies) en bank (met het financiële risico van de garantstelling voor de leningen). Deze combinatie van vier rollen maakt de constructie complex en

belemmert het zicht op de onderlinge samenhang in sturen, beheersen en toezicht houden. Niet elke rol past bij een overheidsorganisatie en het belang kan vanuit het perspectief van iedere rol weer anders zijn. Een goede sturing en controle is dan ook zeer lastig en in sommige gevallen onmogelijk.

3.2 Aanbevelingen

De lange historische wortels van het samenwerkingsverband vragen om verheldering

De gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk en Velsen werken al sinds de jaren '70 samen bij de afvalverwerking. Sinds 1989 is de samenwerking vormgegeven door middel van de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling AIJZ. In de loop der tijd worden de taken van de GR AIJZ afgebouwd: van het exploiteren van een eigen installatie (1989-1995), via het uitbesteden van afvalverwerking en het zelf aanbieden van afval aan HVC (1995-2007) naar de huidige 'beperkte' taak van aandeelhouder van HVC (2007-nu).

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

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

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

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

Door de complexiteit is het doel uit het zicht verdwenen

De gemeente heeft de publieke taak van afvalverwerking op verschillende manieren uitgevoerd. Eerst door zelf afval te verwerken en later door te participeren in een privaatrechtelijke verbonden partij die de taak namens de gemeente uitvoert (HVC), maar tegelijkertijd ook een publiekrechtelijke verbonden partij (GR AIJZ 2007) aan te gaan. De afvalverwerking wordt echter niet via de GR AIJZ 2007 maar rechtstreeks door Zaanstad aan HVC uitbesteed via een (dienstverlenings)overeenkomst. De huidige vorm is een hybride verbonden partij met privaatrechtelijke en publiekrechtelijke karakteristieken en bevat elementen van (directe) uitbesteding van diensten. Deze mengvorm is ontstaan omdat er geen eenduidige keuzes gemaakt zijn (zie ook 3.5 van het onderzoeksrapport) en HVC steeds meer een institutie op zich is geworden. De vraag hoe HVC het beste kan functioneren is geleidelijk aan belangrijker geworden dan de vraag of HVC nog wel het meest doeltreffende en doelmatige instrument is om het oorspronkelijke doel van afvalverwerking te realiseren. Dit wordt versterkt door de zeer stringente voorwaarden uit de ballotageovereenkomst. De aandeelhoudende gemeenten staan garant voor verliezen en leningen van HVC en kunnen feitelijk niet uit de constructie stappen. Het voortbestaan van HVC is daarmee voor de gemeente een zelfstandig belang geworden.

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

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

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

De gekozen constructie en handelswijze zorgt mogelijk voor strijdigheid met regels

De complexe en lastig te doorgronden constructie van de deelneming in HVC brengt ook juridische risico's met zich mee. De ballotageovereenkomst is niet op alle punten even duidelijk. De GR AIJZ 2007 heeft door middel van een toetredingsverklaring de plaats van Zaanstad als partij in de ballotageovereenkomst overgenomen. De toetreding is bijgevoegd aan de al bestaande ballotage overeenkomst, maar laat in het midden wat de gevolgen zijn voor Zaanstad. Onduidelijk is of Zaanstad behalve via de GR AIJZ 2007 ook nog steeds zelf partij is in de ballotageovereenkomst en daardoor bij calamiteiten meerdere keren kan worden aangesproken.

Zaanstad heeft verder HVC het alleenrecht verleend om, in lijn met de uitzondering uit de Europese richtlijn (art. 18 2004/18/EG) op aanbesteden, het huishoudelijke afval binnen de gemeente af te voeren en te verwerken. Het is onduidelijk of de andere aandeelhouders van HVC ook aan dit uitzonderingscriterium voldoen. Gemeenten die daar niet aan voldoen, handelen mogelijk onrechtmatig als zij onderhands de opdracht aan HVC gunnen. De gevolgen daarvan zijn riskant voor alle gemeenten en dus ook voor Zaanstad. Als er gemeenten zijn die niet langer zonder aanbestedingsprocedure opdrachten mogen gunnen aan HVC, zullen er tekorten ontstaan bij HVC. Tekorten die als gevolg van de garanties uit de ballotageovereenkomst zullen moeten worden gedragen door alle aandeelhouders, dus ook Zaanstad. Het compenseren door de gemeente van verliezen op basis van de ballotageovereenkomst kan wellicht ook geïnterpreteerd worden als bevoordeling in de zin van de Mededingingswet of als ongeoorloofde staatssteun. Ook die mogelijke juridische risico's kunnen grote (financiële) gevolgen hebben voor de aandeelhoudende gemeenten.

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

Wij raden aan om in ieder geval:

1. Na te gaan of Zaanstad het risico loopt om dubbel aangesproken te worden. Om onduidelijkheden en onzekerheden te voorkomen, verdient het aanbeveling om bij aanpassingen in de ballotageovereenkomst deze steeds door alle partijen opnieuw te laten ondertekenen.
2. 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.
3. Na te gaan in hoeverre het risico aanwezig is dat garanties in de (nabije) toekomst zullen intreden en als gevolg daarvan er risico's ontstaan op het gebied van ongeoorloofde (mededinging)bevoordeling en staatssteun.

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

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

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

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

De directie van HVC probeert de aandeelhouders zoveel mogelijk te betrekken bij gedelegeerde besluiten. Gezien het structuurregime van HVC is de formele invloed van de aandeelhouders niet groot. Veel informatie betekent dan al snel een overvloed aan informatie. Het zou daarom beter zijn als de aandeelhouders en gemeenteraden zich richten op de besluiten die voor hun rol als aandeelhouder er toe doen en waar het uitoefenen van invloed ook formeel, 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.

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

Op de agenda houden

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

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

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

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

Discussie AvA

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

Aanbeveling 6. Bespreek het onderzoek in de AvA van HVC

Het lijkt ons goed om de resultaten van het onderzoek van de rekenkamer (commissies) in de AvA te behandelen. Op basis daarvan kan een interne discussie gevoerd worden over de toekomst van HVC en de wensen van de verschillende gemeenten daarbij.

Het geniet onze voorkeur dat daarbij van alle aandeelhoudende gemeenten en waterschappen vertegenwoordigers aanwezig zijn (en dus niet alleen de vertegenwoordigers van de GR'en). Indien wijzigingen gewenst zijn, moet daarover een expliciet besluit worden genomen in de AvA en waar nodig wijzigingen in de ballotageovereenkomst doorgevoerd worden.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 25 april 2014 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad met het verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Op 7 mei ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 25 april 2014 heeft ons college in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoor procedure de volgende rapportages ontvangen: het concept bestuurlijk rapport "Zaanstad en HVC", het onderzoeksrapport "AIJZ gemeenten en HVC" en het concept onderzoeksrapport van het gemeenschappelijke onderzoek van het onderzoeksbureau IPR NORMAG.

De conclusies die de rekenkamer trekt in het concept bestuurlijk rapport zijn als volgt samen te vatten:

- De deelneming in HVC is Zaanstad aangegaan met het doel om haar publieke taak van afvalverwerking te realiseren.
- Ontwikkelingen op de afvalmarkt zoals; meer commerciële afvalverwerkingsactiviteiten, de toetreding van een uitgebreid aantal participanten in de structuurvennootschap HVC sinds de start (aandelenpercentage Zaanstad is afgenomen van 42,5% in 1991 naar 18,15% in 2014) en de uitbreiding van de kerntaken van de structuurvennootschap met duurzaam grondstoffenmanagement en -energie, hebben volgens de rekenkamer geleid tot een verminderde invloed op en betrokkenheid bij het bestuur van HVC.

De rekenkamer komt tot de slotconclusie dat de huidige deelneming in HVC vanuit historisch oogpunt te begrijpen is, maar dat het door de diverse ontwikkelingen een hybride ondoorzichtige constructie is geworden. Ook concludeert zij dat Zaanstad zich inmiddels in vier rollen tot HVC verhoudt. Zaanstad is aandeelhouder via de GR AIJZ 2007, opdrachtgever via de (individuele) dienstverleningsovereenkomst met HVC en zowel ondernemer als bank via de ballotageovereenkomst.

Volgens de rekenkamer verstrekt HVC weliswaar proactief en intensief informatie aan haar aandeelhouders, maar deze is onvoldoende toegespitst op de gemeentelijke informatiebehoefte. Zij stelt dat de meervoudige relatie een goede sturing en controle voor de aandeelhoudende gemeenten lastig maakt en dat de aandeelhoudende gemeenten garant staan voor verliezen en leningen van HVC en in de praktijk niet of lastig uit de constructie kunnen stappen.

De rekenkamer komt vervolgens tot een zestal hoofdaanbevelingen. Deze brief bevat de reactie van het college daarop. Het college kan zich gedeeltelijk vinden in de aanbevelingen. De aanbevelingen worden hieronder puntsgewijs behandeld.

Aanbeveling 1. Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft. Het uitgangspunt van de rekenkamer dat de lange historische wortels van het samenwerkingsverband om verheldering vragen is juist. Wij onderschrijven dat het institutionele geheugen moet worden geborgd en dat het rapport van de rekenkamer daartoe een goede basis vormt.

Aanbeveling 2. Breng in overleg met de andere aandeelhouders de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen. De rekenkamer doet deze aanbeveling tegen de achtergrond van haar stelling dat de garantstellingen door de gemeenten voor verliezen en geldleningen en de leveringsplicht tegen door HVC vastgestelde tarieven erg ruim zijn geformuleerd en dat ook de keuze voor een hoofdelijke garantstelling van iedere gemeente voor geldleningen, onder de actuele omstandigheden, onnodig zwaar lijkt. Echter de voorwaarden voor mogelijke uittreding (vervreemding van aandelen is uitsluitend mogelijk als een nieuwe aandeelhouder de hoofdelijke aansprakelijkheid overneemt) zijn zodanig dat het aanpassen van de constructie niet op korte termijn te realiseren is.

Ons college hecht vooralsnog waarde aan de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond Zaanstreek (AIJZ), juist omdat die is aangegaan om onze gemeenschappelijke publieke invloed als aandeelhouders effectiever te maken. Door de toetreding van nieuwe partijen tot HVC in de afgelopen jaren is het aandeel van AIJZ, respectievelijk van Zaanstad verhoudingswijs aanzienlijk verminderd. Hierdoor is het belang van samenwerking en het gezamenlijk optrekken in de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) van HVC alleen maar groter geworden. Ook is de goede samenwerking en toenemende kennisdeling binnen de gemeenschappelijke regeling van belangrijke meerwaarde voor het college. Na de inwerkingtreding van de nieuwe Wet gemeenschappelijke Regelingen, zal opnieuw gekeken worden naar de huidige GR AIJZ 2007.

Voorts dient opgemerkt te worden dat de collectieve garantstelling op dit moment de financiering van voornamelijk afvalzorgtaken betreft. Dit zijn de taken die voortvloeien uit de wettelijke verantwoordelijkheid voor het afval(water)- en reststromenbeheer (zogenaamde "type 1 activiteiten"). In de AvA van 6 december 2012 hebben de aandeelhouders van HVC deze activiteiten en werkwijze vastgesteld. Nieuwe activiteiten die worden ondernomen op basis van instemming door de AvA, vanaf 6 december 2012 en die gebaseerd zijn op autonoom beleid op gebied van duurzame energie en -grondstoffen (zogenaamde "type 2 activiteiten"), komen alleen maar nog in aanmerking voor financiering onder de garantstelling als hiervoor collectief draagvlak is. De intentie om deze aanscherping van de (financiële) afspraken binnen HVC ook in de ballotage overeenkomst te verwerken, wordt gedeeld.

Over uw constatering dat de “ruim opgestelde garantstellingen alle financiële prikkels weg halen, om een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke organisatie na te streven” merken wij op dat de verhouding tussen de aandeelhouders en de directie kennelijk compenserende prikkels in zich heeft. Uit een externe toets in opdracht van de aandeelhouders uit 2013 is o.a. gebleken dat HVC haar opdracht om "het hoogste milieurendement te realiseren tegen de laagst verantwoorde kostprijs" consciëntieus heeft gerealiseerd (deze conclusie werd door de aandeelhouders onderschreven). Dit betekent dat de aandeelhoudende gemeenten voor hun inwoners structureel hebben kunnen profiteren van relatief lage tarieven. In Zaanstad heeft dit in de afgelopen jaren geresulteerd in een relatief lage afvalstoffenheffing. De stijging ervan is onder het inflatieniveau gebleven.

Tot slot wil het college bij de constatering “dat de keuze voor een hoofdelijke garantstelling van iedere gemeente voor geldleningen onnodig zwaar lijkt”, opmerken dat aan de hoofdelijke aansprakelijkheid een naar rato regresrecht op de overige aandeelhouders is gekoppeld, zodat het bezwaar vooral van procedurele aard is.

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

In vervolg op uw advies 1 behorende bij deze aanbeveling constateren wij dat de AvA van HVC ingestemd heeft met de overdracht van aandelen van Zaanstad aan AIJZ op grond van artikel 9 van de statuten van HVC. In artikel 2 van de ballotage overeenkomst staat: “bij stemming in de AvA betreffende de vervreemding of uitgifte van aandelen A zullen de aandeelhouders A iedere voorgenomen vervreemding of uitgifte 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”.

AIJZ heeft op 3-7-2007 een toetredingsverklaring getekend, een verklaring in de zin van artikel 14.3. Na de overdracht van aandelen A aan AIJZ, is de gemeente Zaanstad formeel geen aandeelhouder A meer van HVC en zijn de artikelen 7 en 9 van de ballotageovereenkomst, (die bepalen dat aandeelhouders A aansprakelijk zijn) niet meer van toepassing op Zaanstad, maar op AIJZ.

De banken hebben ingestemd met de overdracht van de aandelen van Zaanstad naar AIJZ en ook HVC heeft bevestigd dat Zaanstad geen aandeelhouder A van HVC meer is. Er zijn geen gronden waarop Zaanstad dubbel aangesproken zou kunnen worden op de afspraken in de ballotageovereenkomst. Voor het overige zullen alle partijen gevraagd worden om de ballotageovereenkomst opnieuw te ondertekenen na verwerking van de aanpassingen. Conform de eerdere aanbeveling zal gezamenlijk aandacht besteed worden aan de wijze waarop wordt voldaan aan de regels van de Wet Markt en Overheid en Europese regelgeving ter voorkoming van staatssteun.

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

Wij delen uw aanbeveling om een informatieprotocol op te laten stellen binnen de GR AIJZ en de gemeente over verdere informatievoorziening aan de raad. Hierin zullen aanvullende specifieke communicatie afspraken worden vastgelegd, bovenop de statutaire- en wettelijke. Wij zullen via AIJZ bij HVC er op aandringen dat de informatievoorziening, meer dan nu het geval is, toegesneden wordt op de aandeelhoudersrol en -belangen, met beslissings- en besluitvormingsmomenten en dat er voldoende tijd wordt ingeruimd om een weloverwogen besluit te kunnen nemen, nadat waar nodig een zienswijze van de gemeenteraad is ingewonnen.

Ter onderbouwing van deze aanbeveling merkt de rekenkamer op “dat het niet voldoende inzichtelijk is in hoeverre de deelneming in HVC bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de bijbehorende risico's en verplichtingen zijn”. Het college merkt op dat dit belang wordt gedeeld en ook de nodige aandacht heeft binnen Zaanstad. De informatievoorziening aan de gemeenteraad bij wege van de paragraaf verbonden partijen bij begroting en jaarrekening wordt aangescherpt. Alle verbonden partijen zijn in de afgelopen jaren gecategoriseerd in een laag, gemiddeld of hoog risicoprofiel. De verbonden partijen met een hoog risicoprofiel zullen voortaan extra aandacht krijgen in de reguliere paragrafen. Bovendien zal er met het risicomanagement van verbonden partijen een link gemaakt worden met het totale risicomanagement van de gemeente Zaanstad en daarmee met de paragraaf weerstandsvermogen.

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

In de nota Verbonden partijen van de Gemeente Zaanstad is vastgesteld hoe de gemeente om wil gaan met verbonden partijen. De nota biedt een kapstok voor de besluitvorming over oprichting, beheersing en evaluatie van een verbonden partij, waaronder ook een exit-strategie. Het uiteindelijke doel waartoe Gemeente Zaanstad een activiteit op afstand uitvoert via een verbonden partij, is altijd om één of meer programmadoelstellingen te behalen. Doelrealisatie komt dan ook in de begroting/jaarrekening terug bij de programma's. Ook bij de beheersing en evaluatie van verbonden partijen komt doelrealisatie terug.

Aanbeveling 6. Bespreek het onderzoek in de AvA van HVC

Wij delen uw aanbeveling om dit onderzoek in de AvA van HVC te bespreken. De inhoudelijke en procesmatige vorm voor deze bespreking zal in en door de AvA bepaald worden, uiteraard met de input vanuit de gemeenschappelijke regelingen en/of de afzonderlijke aandeelhoudende gemeenten.

Tenslotte heeft het college nog een reactie op de conclusie uit het rapport, “dat de verslaglegging in de begroting en jaarrekening van Zaanstad niet voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)”. Het college is van mening dat de jaarstukken wel voldoen aan de eisen van het BBV. Gemeente Zaanstad hanteert namelijk een zwaardere definitie voor verbonden partijen dan de eisen van het BBV.

In de jaarstukken zijn zowel de partijen opgenomen die voldoen aan de BBV definitie, als ook de partijen die voldoen aan de extra eisen uit de nota 'Verbonden partijen' van Gemeente Zaanstad. Het college heeft hier bewust voor gekozen om de raad van meer informatie te voorzien. In de begroting 2014-2017 is dit onderscheid nog eens expliciet gemaakt door in de verplichte paragraaf 'verbonden partijen' een tabel op te nemen van die verbonden partijen die strikt onder het BBV vallen. Voor de verbonden partijen die niet onder het BBV vallen, maar wel onder de nota 'Verbonden partijen' wordt verwezen naar de bijlage verbonden partijen bij de begroting.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad voor haar reactie op de conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport.

Wij zijn verheugd dat het college het overgrote deel van de aanbevelingen overneemt (aanbeveling 1, 4, 5 en 6), hoewel nog niet bij alle aanbevelingen precies duidelijk is hoe uitvoering gaat worden gegeven aan de aanbevelingen. Bij aanbeveling 2 en 3 lijkt het college zich gedeeltelijk in het standpunt van de rekenkamer te kunnen vinden. Hieronder gaan wij nog kort in op de reactie van het college op deze twee aanbevelingen.

Aanbeveling 2

Bij aanbeveling 2 raadt de rekenkamer aan om samen met de andere aandeelhouders de constructie in lijn te brengen met de publieke taak en hierin duidelijke keuzes en afwegingen te maken. Deze aanbeveling bouwt voort op de conclusie dat de huidige constructie mogelijk niet meer de beste manier is om de publieke taak van afvalverwerking te realiseren. Het college reageert ambivalent op deze conclusie. Aan de ene kant haalt het college het besluit aan om de collectieve garantstelling alleen nog te laten gelden voor zogeheten type 1 activiteiten (afvalzorg) en niet meer voor type 2 activiteiten (duurzame energie en grondstoffenmanagement). Daarmee wordt indirect aangegeven dat de huidige constructie nadelen heeft. Aan de andere kant wordt benadrukt dat HVC efficiënt werkt met lagere afvalstoffenheffingen voor de burger als gevolg.

Onze stelling is dat de constructie vanuit het perspectief van de aandeelhouders kwetsbaar is. Samengevat zien we juridische risico's en tamelijk grote ondernemingsrisico's. De voordelen voor wat betreft de tariefstelling hebben we niet systematisch onderzocht. De voordelen lijken echter niet zonder meer vanzelfsprekend. De onderzoekers van IPR NORMAG wijzen in hun rapport op een 'overspannen afvalmarkt' waarin afvalverwerkers -met het oog op een financieel rendabele exploitatie- gedwongen worden tot het hanteren van hogere verwerkingstarieven voor aandeelhoudende gemeenten⁴. Ook het feit dat de publieke klanten (de aandeelhouders) samen slechts 45% van de afvalstroom leveren, roept in dit verband vraagtekens op.

⁴ Dit zijn gegevens van 2012. Zie ook onderzoeksrapport IPR NORMAG, bladzijde 17 en 59

We hebben de indruk dat ook het college iets wil veranderen. Het college onderschrijft met het standpunt dat er nieuwe (financiële) afspraken in de ballotageovereenkomst moeten worden vastgelegd eigenlijk de aanbeveling van de rekenkamer om bestaande afspraken in gezamenlijkheid te wijzigen en vast te leggen. Wil de poging om iets te veranderen slagen is het echter belangrijk om met alle andere aandeelhouders duidelijk uit te spreken of de huidige constructie (nog steeds) past bij de publieke taak en, indien dat niet het geval is, dat het dus anders moet.

Aanbeveling 3

Bij aanbeveling 3 raadt de rekenkamer aan na te gaan in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels om vervolgens indien nodig de constructie aan te passen. Daarbij worden door ons een aantal voorbeelden genoemd. Het college gaat in haar reactie niet op alles in. Mogelijke risico's met betrekking tot "niet Europees aanbesteden" worden helemaal niet besproken. Op andere risico's samenhangend met de Wet Markt en Overheid en de Europese regelgeving wordt wel ingegaan, maar het is onduidelijk welke stappen het college wil ondernemen om de situatie te veranderen.

Het risico dat Zaanstad loopt om als ondertekenaar van de bestaande ballotageovereenkomst ook afzonderlijk te worden aangesproken, acht het college gering. Het college stelt dat AIJZ door middel van het ondertekenen van een toetredingsverklaring de plaats van Zaanstad heeft overgenomen in de ballotageovereenkomst. Het college zal echter bij de eerstvolgende nieuwe ballotageovereenkomst wel alle andere aandeelhouders vragen deze (opnieuw) te ondertekenen. En daarmee te verklaren dat uitsluitend GR AIJZ 2007 aandeelhouder is. Een discussie over de omvang van het risico lijkt ons niet vruchtbaar. Het is in ieder geval goed dat het college het zekere voor het onzekere neemt en alle aandeelhouders (opnieuw) laat tekenen. We vragen ons echter wel af waarom dit pas bij het afsluiten van een nieuwe overeenkomst bij de andere aandeelhouders aan de orde wordt gesteld.

Opmerking over Besluit Begroting en Verantwoording

We concluderen dat de verslaglegging in de begroting en jaarrekening van Zaanstad op sommige punten niet voldoet aan de eisen van het *Besluit Begroting en Verantwoording*. Het college is het niet met ons eens en stelt de raad alleen maar goed te willen informeren door bij de paragraaf verbonden partijen ook over HVC te rapporteren conform de bredere definitie van de gemeente Zaanstad voor verbonden partijen. De raad informeren is natuurlijk goed. Het gaat ons echter om de plek van de informatie. De regels van het BBV zijn immers mede ingesteld om een bepaalde mate van orde te creëren. De vermenging van verschillende soorten partijen in de verantwoording zorgt voor extra onduidelijkheid in een toch al complexe constructie. Maar het gaat in onze conclusie ook nog over iets anders. We constateren ook dat de risico's verbonden aan HVC niet opgenomen zijn in de weerstandsparagraaf en de omvang van de garantstelling onvoldoende inzichtelijk is gemaakt.

Tot slot

Het is verstandig om samenwerkingsverbanden regelmatig te heroverwegen. HVC kent al een lange geschiedenis. De huidige raad staat ver af van alle oorspronkelijke besluitvormingsprocessen. Wij adviseren de raad om vanuit haar kaderstellende rol het college te vragen om een kaderstellende notitie op te stellen over HVC en AIJZ waarmee de deelneming en het samenwerkingsverband kan worden heroverwogen. In de notitie moet een helder standpunt worden geformuleerd over de huidige constructie, een voorstel worden geformuleerd over de gewenste situatie en een mogelijke marsroute om te komen tot de gewenste situatie. Onze aanbevelingen kunnen daarbij als leidraad dienen.

Bijlage 1 - Onderzoeksvragen IPR NORMAG

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



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl