

Raadsleden gemeenteraad Heerhugowaard

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rekenkamercommissie rapport "Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC"

Ons kenmerk: E201422346

Heerhugowaard, 9 september 2014

Geachte raadsleden,

Het college wil dat de raad bij de behandeling van het rekenkameronderzoek een volledige beeld heeft van de situatie rond de HVC en VVI. Tijdens de raadscommissie MiSB van 3 juli is daarom toegezegd dat het college, naast de reeds afgegeven eerste reactie, met een inhoudelijke reactie op het rapport van de rekenkamercommissie komt.

De voorliggende reactie geeft invulling aan deze toezegging en gaat in op de inhoud van het begeleidend schrijven van de rekenkamercommissie en de rapporten.

Het college kan zich voorstellen dat de raad op basis van alleen het rekenkameronderzoek neigt naar een kerntakendiscussie rond de HVC. Mede door de in 2012/2013 uitgevoerde heroriëntatie van de strategie van de HVC, waarbij de gemeente Heerhugowaard zich kon vinden in de uitkomsten en de nader toegelichte punten uit de voorliggende reactie, raadt het college een nieuwe kerntaken discussie op dit moment af.

Het college ziet verder in dat de raad betrokkenheid voelt bij de genomen besluiten binnen de HVC en in hoeverre deze aansluiten of afwijken op de door de gemeente voorgestelde koers. Het college stelt daarom voor om een schema uit te werken waarin de informatievoorziening tussen het college en de raad duidelijker wordt geregeld.

Na een algemene reactie op het onderzoek reageert het college in eerste instantie op het begeleidend schrijven van de rekenkamer. Door de samenvattende strekking van het begeleidend schrijven, worden op deze manier de belangrijkste punten uit het onderzoek behandeld. Waar dat volgens het college nodig is, wordt nog aanvullend gereageerd op de rapporten zelf.

In de reactie zijn quotes gebruikt vanuit de inhoudelijke reactie van de HVC op de concept rapportage "Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC". Hiervoor is gekozen, omdat deze quotes aansluiten bij de mening van het college en op deze manier een eenduidige lijn in de formulering blijft behouden. Daarnaast krijgen raadsleden, die mogelijk niet bekend zijn met de reactie van de HVC, inzicht in hoe de HVC het onderzoek en de rapportage heeft beoordeeld. De volledige reactie van de HVC is als bijlage onderdeel van het rapport / onderzoek.

## **1 Samenvatting reactie:**

Het college stelt dat:

- Er niet zondermeer sprake is van een objectief rapport. Dit maakt het opvolgen van de aanbevelingen op de door IPR-Normag gepresenteerde conclusies en bevindingen geen logisch gevolg.
- De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het rapport niet in balans zijn met de gemene deler van de aandeelhouders van de HVC als totaal.
- Zij mogelijkheden zit om een deel van de aanbevelingen op te volgen, daar waar het zorgt voor een duidelijk kader rond de informatievoorziening.
- Financiële risico's aanwezig zijn, echter niet in die mate zoals binnen het rapport wordt gesuggereerd.
- De genoemde disbalans tussen risico's en invloed (zeggenschap) subjectief is en de disbalans vanuit bestuurlijk oogpunt niet als zodanig wordt ervaren.
- HVC niet opereert op eigen initiatief. Besluitvorming rond de koers van de HVC vindt volgens de afspraken plaats, waarbij het college vindt dat voldoende gebruik is gemaakt van de zeggenschap (invloed) als aandeelhouder.
- Er geen besluiten zijn genomen die ten nadele zijn van de HVC en het voortbestaan van de HVC in gevaar brengen en daarmee het risico voor de gemeente onverantwoord vergroten.
- Informatie over de besluitvorming in voldoende mate aanwezig is en ook als zodanig richting de raad beschikbaar gesteld. Het college staat open om de huidige manier van informeren aan te passen, zodat het mogelijk beter aansluit bij de huidige behoefte van de raad.
- De huidige vorm van eigenaarschap van de HVC (aandeelhouder) voldoende werkt en het getrapte (indirecte)aandeelhouderschap via de gemeenschappelijke regeling (VVI) hierbij geen ernstige belemmering of probleem is.
- Zij vertrouwen heeft in de HVC en de rol die de HVC vervult voor en namens de gemeente Heerhugowaard op het gebied van de afvalverwerking en het duurzaamheidsbeleid.

## **2 Algemeen:**

Het college onderschrijft de kantekening, die ook door de HVC aan het onderzoeksbureau is teruggekoppeld, dat door de specifieke selectie van geïnterviewde personen de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het rapport niet in balans zijn met de gemene deler van de aandeelhouders van de HVC als totaal.

Onderdeel uit reactie HVC:

“Er zijn met een groot aantal personen interviews gehouden. Naast niet-gemeentelijke functionarissen, zijn uitsluitend functionarissen geïnterviewd die werkzaam zijn bij gemeenten waarvan de rekenkamers participeren in de opdracht aan IPR Normag voor uitvoering van het gemeenschappelijk onderzoek. De vraag is of deze specifieke selectie invloed heeft op de representativiteit van de onderzoeksresultaten. Enkele uitspraken van geïnterviewde gemeentelijke functionarissen waaraan in het onderzoek veel gewicht wordt toegekend, herkennen wij als afwijkend van de algemene lijn. Voor het vinden van de juiste balans in het onderzoek is dit een aandachtspunt.”

“IPR Normag constateert dat er enerzijds aandeelhouders zijn die grotendeels tevreden zijn met de inrichting en het functioneren van het besturingsmodel. IPR Normag constateert anderzijds op basis van gesprekken en documentenonderzoek, dat er daarnaast functionarissen zijn, waaronder raadsleden die het besturingsmodel als complex ervaren, die daar vragen bij hebben en vinden dat zij te weinig invloed en zeggenschap hebben in relatie tot de door de gemeente te dragen risico's, en stelt daarbij deze kritische houding te delen en te begrijpen. Het lijkt ons dat met het inbrengen van oordelen van raadsleden en

daarop te baseren conclusies en aanbevelingen de afbakening van het gemeenschappelijk onderzoek dreigt te worden overschreden.”

Bij het uitvoeren van een onderzoek moet rekening worden gehouden met een aantal valkuilen.

- Sampling Bias → Kijk ik wel naar de goede doelgroep
- Observer Effects → Wat is de invloed van de observator (onderzoeker)
- Observer Bias → Wat doen de vooroordelen van de observator (onderzoeker)
- Inferential Bias → Zoek ik geen bevestiging van wat ik wil zien of wordt gevraagd

Het college stelt zich de vraag: *“Is IPR-Normag professioneel en vakkundig genoeg geweest om binnen het onderzoek hier oog voor te hebben en ook naar behoren mee om is gegaan?”*

Het kenbaar maken van deze beperkingen en kanttekeningen komt in het rapport volgens het college onvoldoende naar voren. Het kan zijn dat IPR-Normag van mening is dat de lezer deze conclusie zelf dient te trekken. Het college vindt dit een duidelijk gemis in het rapport, aangezien dit juist de lezer (raadsleden) de kans biedt om het rapport en de daarin gestelde conclusies en aanbevelingen in het juiste licht te plaatsen. Zeker omdat het rapport een mix is van feitelijke constatering (documenten) en opinies (interviews). Nu lijkt het erop dat het rapport de enige waarheid bevat en een ieder die hier anders over denkt, bij voorbaat ongelijk heeft.

Bij dit onderzoek / rapport is door IPR-Normag aan de rekenkamers een advies meegegeven. Hierdoor zijn de objectieve waarnemingen vermengd met subjectieve adviezen en meningen. Voor de lezer is het zeer lastig om deze zaken binnen het rapport te scheiden. Wat is de verwachting van de lezer? Verwacht deze een objectief rapport? In de optiek van het college is dit toch wel het doel van het rapport. Het mag worden verwacht van de lezer dat deze niet de kennis of tijd heeft om de basis en de totstandkoming van het rapport volledig na te gaan, zij mogen dus vertrouwen hebben een objectief rapport.

Van een objectief rapport is volgens het college sprake wanneer het voldoet aan:

- Geen interpretatie
- Geen vooroordelen
- Geen waardeoordelen
- Geen reflectie
- Alleen functie en doel van handelingen benoemen als deze onomstotelijk zijn of door ervaring bevestigd.

Het college concludeert na het lezen van het rapport, inclusief de reactie van de HVC, dat niet zondermeer sprake is van een objectief rapport. Het college is van mening dat hierdoor het opvolgen van aanbevelingen geen logisch gevolg is op de door IPR-Normag gepresenteerde conclusies en bevindingen. Een kritische blik en eigen mening zijn noodzakelijk.

*“Ter duiding van de bevindingen hanteert IPR Normag een ‘normenkader’. De meeste normen lijken vanuit rationeel perspectief ‘common sense’, maar evenzo zijn andere denkbaar. Het is niet duidelijk wat de herkomst is van dit kader (wet, richtlijnen, en/of eigen advies). Een gefundeerd kader is van belang om te kunnen komen tot afgewogen analyses, conclusies en aanbevelingen.”*

### **3 Begeleidend schrijven rekenkamer bij rapporten:**

In de brief van de rekenkamer is aangegeven wat de strekking van het begeleidend schrijven is.

*“Wij beseffen dat het onderwerp complex is en dat deze rapportages moeilijk toegankelijk kunnen zijn, zeker voor raadsleden die net gestart zijn in hun functie. Deze brief bevat daarom een brede beschrijving van de situatie, waarmee wij willen bereiken dat beide rapporten beter voor u te plaatsen zijn en u een keuze kunt maken voor de manier waarop behandeling plaats dient te vinden.”*

Om de koppeling met het begeleidend schrijven inzichtelijk te houden, is in de reactie de zelfde indeling gebruikt, te weten.

1. De gemeentelijke risico's zijn aanzienlijk
2. Er is geen evenwicht tussen het financiële ondernemingsrisico van gemeenten en de invloed van gemeenteraden
3. De HVC is uitvoerder van wettelijke taken van gemeente en van duurzaamheidsbeleid, maar (eigendom van) de HVC is daarvoor niet noodzakelijk
4. Uittreden uit de HVC is nagenoeg niet mogelijk gemaakt

### 3.1. De gemeentelijke risico's zijn aanzienlijk

De conclusie van IPR-Normag, dat de huidige invulling en samenwerking met de HVC zorgt voor financiële risico's, is correct. Het college is het echter niet eens met de lading die IPR-Normag aan deze risico's verbindt en die ook in de begeleidende brief van de rekenkamer nadrukkelijk naar voren wordt gebracht, namelijk dat "De gemeentelijke risico's aanzienlijk zijn".

Puur gekeken naar de financiële gevolgen, als er aanspraak wordt gedaan op de garantstelling (voor onze gemeente € 17,3 miljoen) of het aanvullen van een tekort bij de HVC, dan kan logischer wijs geen andere conclusie getrokken worden dan dat deze groot zijn. Bij het beoordelen van de risico's gaat het echter niet alleen om de gevolgen, maar ook om de kans. De mening van het college is dat de kans dat het bij de HVC zodanig fout gaat, dat aanspraak moet worden gedaan op de garantstelling of het aanvullen een te kort een stuk kleiner is dan in het rapport wordt aangenomen.

De HVC is zich bewust van deze risico's. Zij nemen de verantwoordelijkheid voor het bedrijf en het voortbestaan serieus. De directie is daarbij bereid om noodzakelijke maatregelen te nemen, zoals bij de meest recente reorganisatie en ombuiging van het bedrijf. Daarnaast worden de aandeelhouders twee keer per jaar voorzien van een contextanalyse (algemene vergadering aandeelhouders). Hierin geeft de HVC aan met welke (externe) factoren zij te maken hebben in de uitvoering van de taken en werkzaamheden. De HVC en aandeelhouders hebben hierdoor zicht op de kansen en bedreiging en kunnen hier zomogelijk vroegtijdig op reageren.

"Onder de noemer 'energie, duurzaamheid en grondstoffenbedrijf' vallen bij HVC voor het merendeel de activiteiten ter uitvoering van wettelijk taken (afvalinzameling en afvalbe- en verwerking). Een belangrijk deel van de conclusies en aanbevelingen houdt verband met de onjuiste vooronderstelling dat sprake is van een substantiële wijziging van activiteiten, en – in samenhang daarmee – van het risicoprofiel. Het anders benoemen van activiteiten (zoals 'grondstoffen' in plaats van 'afval') houdt 'slechts' een wijziging in van het doel van deze activiteiten: afvalinzameling, niet langer alleen in het kader van de volksgezondheid ter verwijdering van afval uit de openbare ruimte, maar met veel nadrukkelijker oog voor en benutting van hergebruiksmogelijkheden. Zo vallen onder 'Energie' onder meer de afvalverbrandings- en vergistingsinstallaties, waarin duurzame energie wordt geproduceerd die door aandeelhouders wordt afgenomen."

In de begeleidend brief van de rekenkamer is aangegeven welke financiële effecten de risico's (kunnen) hebben.

*Deze financiële effecten kunnen zich op drie manieren voordoen*

1. *De gemeenten staan bij elkaar garant voor (maximaal) € 670 miljoen aan schulden van de HVC (art. 9 van de ballotageovereenkomst).*
2. *Als de HVC verlies lijdt daalt het (zeer beperkte) eigen vermogen van HVC en zijn gemeenten gehouden het verlies van de HVC te compenseren (art. 7 van de ballotageovereenkomst).*
3. *Gemeenten krijgen een tarief voor huishoudelijke afvalverwerking van hun burgers in rekening gebracht dat aanzienlijk hoger is/kan zijn dan het tarief op de vrije markt.*

## Ad 1.

Het bedrag waar de gemeenten (aandeelhouder A) op dit moment garant voor staan is € 593 miljoen (jaarrekening 2013 HVC, blz. 90). Tegenover de investeringen waar de gemeenten garant voor staan, zijn concrete goederen (activa) aanwezig. Deze goederen (gebouwen, machines) vertegenwoordigen een marktwaarde. Verdere investeringen, dus het uitbreiden van de garantstelling binnen de maximale € 670 miljoen, vinden plaats via een afgesproken categorisering en beoordeling van projecten via de aandeelhouders vergadering. Gemeenten hebben hierdoor meer inspraak en keuzes bij de projecten die binnen de garantstelling worden opgenomen (zie bijlage toelichting "type-projecten").

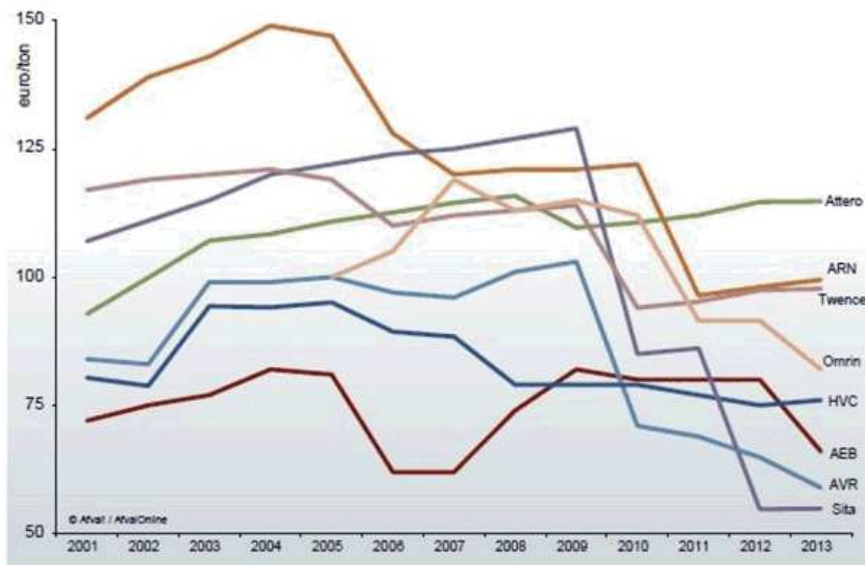
## Ad 2.

Met de reguliere bedrijfsvoering wordt winst gemaakt. Door een boekhoudkundige maatregel (de aangepaste afschrijvingsmethode) is het eindresultaat de afgelopen twee jaar negatief. Het gaat hier om een tijdelijke verzwaring op de afschrijvingen. Vanaf 2020 worden de afschrijvingen, en daarmee het resultaat van de onderneming, positief beïnvloed door de aangepaste afschrijvingsmethode. Het genormaliseerde resultaat laat zien dat zonder deze maatregel het resultaat over 2012 een stuk minder negatief is (- € 2,0 miljoen) en over 2013 gewoon positief (€ 7,8 miljoen). Verbetering is dus zichtbaar, mede door de reorganisatie die moet zorgen voor een structurele ombuiging van € 19 miljoen. Het college is op basis van deze gegevens van mening dat het eigen vermogen (€ 63 miljoen) toereikend is en het risico, dat aanspraak wordt gedaan op art.7 van de ballotageovereenkomst, gering en verantwoord is.

## Ad 3.

Verder trekt het college de stelling dat de HVC tarieven aanzienlijk hoger (zullen) zijn dan de vrije markt tarieven in twijfel en plaatsen deze opmerking tegen onderstaand perspectief.

Voor het verwerken van afvalstromen, waar huishoudelijk afval de belangrijkste van is, zijn via de Gemeenschappelijke Regeling (VVI) afspraken gemaakt, die een stabiel tarief opleveren. Dit heeft de afgelopen 12 jaar gezorgd dat de aandeelhoudende gemeente één van de laagste verwerkingstarieven hebben betaald en niet zijn meegestegen met de "commerciële tarieven" van andere verwerkers (verbrandingcentrales). Sinds een paar jaar schrijven deze verwerkers, door overcapaciteit in de ovens en strategische belangen, met zeer lage tarieven in bij aanbestedingen (zie onderstaande grafiek). De verwachting is dat dit gaat om een tijdelijke situatie, totdat één of meerdere commerciële partijen hun afvalverbrandingcentrales hebben moeten sluiten, wegens het uitblijven van voldoende aanbod. Vanaf dat moment ontstaat een nieuwe situatie met minder commerciële (vrije) verwerkers, waarbij de lage inschrijvingen geen standaard meer zullen zijn.



### 3.2. Er is geen evenwicht tussen het financiële ondernemingsrisico van gemeenten en de invloed van gemeenteraden

IPR-Normag spreekt over een disbalans tussen de invloed en de risico's voor de gemeenten. Het college vindt dit een subjectieve uitspraak, die enige nuancering behoeft. Het hangt namelijk sterk af van hoe je de verschillende onderdelen weegt en of er daardoor sprake is van disbalans op de weegschaal. Onder het kopje "1. De gemeentelijke risico's zijn aanzienlijk", is al aangegeven dat het college de mening van IPR-Normag waar het gaat om de zwaarte van de risico's niet deelt. Dat is een kant van de weegschaal. De andere is de invloed die de gemeente (gemeenteraad) heeft op de koers van de HVC.

Het college vindt het van belang dat de raad zich realiseert dat de ontwikkelingen die de HVC heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt, zijn gebaseerd op besluiten van de aandeelhouders. Het rapport doet vermoeden dat de HVC in veel gevallen op eigen initiatief handelt, zonder sturing of medeweten van de aandeelhouders. De HVC heeft bij haar reactie richting IPR-Normag hierop gereageerd. Toch is dit niet duidelijk opgenomen in het rapport en daarom zijn hieronder een aantal onderdelen uit de reactie van de HVC, omdat het college van mening is dat dit tegenwicht geeft aan het beeld van IPR-Normag over de besluitvorming en ontwikkeling van de HVC.

"Reeds begin jaren negentig is door de aandeelhouders gekozen voor het vormgeven van integraal ketenbeheer binnen HVC: het voeren van regie over alle schakels van het gemeentelijk afvalbeheer. Vrijwel alle aandeelhouders zijn op basis van deze strategie toegetreden. Alleen de genoemde participaties in specifieke duurzame-energie-projecten zijn van recenter datum. Deze activiteiten vloeien voort uit de wens van aandeelhouders om via HVC ook duurzame-energie-activiteiten te ontplooien. De feitelijke omvang van deze investeringen is relatief beperkt en bedraagt minder dan 10% van de balans."

"Uit de casuïstiek komt naar voren dat de aandeelhouders unaniem hebben ingestemd met de strategie en de inhoudelijke investeringen in wind op zee en in vergisting. Besluitvorming daaromtrent vond plaats binnen langdurige en zorgvuldige processen, waarbij alle aandeelhouders betrokken waren en maximale invloed en zeggenschap konden uitoefenen, illustratief voor de wijze waarop HVC op basis van eigen keuzes door de aandeelhouders tot zijn huidige omvang is gekomen"

"Ten behoeve van de herijking van de strategie is met de aandeelhouders een intensief proces doorlopen, waarin elke aandeelhouder gelegenheid heeft gekregen zijn inbreng te leveren. In de betreffende casus wordt dit proces uitgebreid beschreven. Ter begeleiding van het onderzoek is door de aandeelhouders een uitgebreide klankbordgroep ingesteld, die de onderzoeksbureaus heeft geselecteerd en de onderzoeken heeft begeleid. In dat kader heeft de klankbordgroep meerdere afvalaanbodscenario's (waaronder worst-case-scenario's en de reductie van verwerkingscapaciteit) geformuleerd, waarbij is onderzocht welke financiële effecten deze scenario's zouden hebben op de exploitatie van HVC. Een van de conclusies van het onderzoek is dat HVC financieel robuust is."

"Het rapport suggereert dat de recente strategische herijking onvoldoende gelegenheid zou hebben geboden aan de aandeelhouders om hun wensen ten aanzien van de strategie van HVC in te brengen. De feitelijke gang van zaken blijkt de bevindingen van het casuonderzoek, weersprekt die suggestie. Dat een klein deel van de aandeelhouders ongelukkig is met het resultaat is een ander punt."

*"In het besturingsmodel sturen de aandeelhouders op relatief grote afstand. Naast de bevoegdheid van de aandeelhouders tot vaststelling van de jaarrekening (en daarmee het gevoerde beleid) worden de aandeelhoudende gemeenten c.q. de hen vertegenwoordigende functionarissen of gemeenschappelijke regeling actief betrokken bij (de voorbereiding van) belangrijke besluiten. Ook waar dit formeel niet hoeft."*  
 Reactie HVC: Kennelijk kan er onderscheid worden gemaakt tussen een formeel besturingsmodel en een

feitelijk besturingsmodel zoals dat in de praktijk functioneert. Voor begrip van de reële invloed van aandeelhouders op het beleid van HVC is het goed dit onderscheid aan te brengen.”

Het college onderschrijft de reactie van de HVC en is van mening dat er op meerdere momenten inspraak rond besluitvorming en de koers van de HVC mogelijk is geweest.

De reikwijdte van de inspraak wordt wel beïnvloed (beperkt) door het sturingsmodel (besluiten in meerderheid van aandeelhouders). Deze beperking wordt in het begeleidend schrijven van de rekenkamer ook nadrukkelijk aangegeven. Om aan te geven of er sprake is van een disbalans is het van belang om te bepalen of de gemeente zelf deze beperking, de getrapte en bij hoofde van meerderheid genomen besluiten, anders zou willen hebben.

Het college vraagt zich af of het voor de HVC en dus voor de aandeelhouders beter zou zijn wanneer iedere aandeelhouder meer directe zeggenschap zou hebben en daardoor individueel meer sturing zou kunnen geven aan de koers van de HVC?

Aan meer zeggenschap zit ook meer verantwoordelijkheid vast en mogelijk grotere risico's. Het college kan zich een dergelijk directe zeggenschap alleen voorstellen in een situatie, waarbij sprake is van een gering aantal aandeelhouders. Daarbij moet de individuele aandeelhouder goed inzicht hebben hoe de koers te varen is binnen de branche en moet zich ook niet (meer) kunnen vinden in in meerderheid genomen besluiten. Wat betreft de gemeente Heerhugowaard en de huidige situatie rond de HVC is hiervan geen sprake. Het college kan zich nog steeds vinden in de koers van de HVC, zoals deze door de HVC en de in meerderheid genomen besluiten van de aandeelhouders wordt bepaald. Het college vindt een situatie met meer directe zeggenschap daarom niet wenselijk.

Binnen het huidige sturingsmodel zit de gemeente Heerhugowaard weliswaar op afstand van de HVC, waardoor het lastiger is om sturing te geven aan de koers van de HVC. Het is echter niet onmogelijk. Wanneer de gemeente het niet eens is met de gevolgde of voorgestelde koers, dan kan door middel van lobbyen voldoende medestanders worden vergaard. Tot op heden is van een dergelijk ongenoegen over de gevolgde koers geen sprake geweest en is de lobby mogelijkheid nog niet benut.

De ervaring van het college is dat bij de ter inzage of voorgelegde stukken aangaande de HVC of gemeenschappelijke regeling (VVI) slechts in beperkte mate aanvullende vragen vanuit de raad zijn gesteld. De afgelopen twee jaar mag de HVC op een toegenomen belangstelling rekenen vanuit de raad. In de door deze belangstelling toegenomen informatiebehoefte is, volgens het college, in de basis voorzien. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de informatie richting de raad als voldoende wordt beschouwd.

### **3.3. De HVC is uitvoerder van wettelijke taken van gemeente en van duurzaamheidsbeleid, maar (eigendom van) de HVC is daarvoor niet noodzakelijk**

Deze stelling / conclusie is juist. In de gepresenteerde bevindingen en getrokken conclusies ziet het college echter geen aanleiding om de huidige constructie en besturingsmodel te veranderen.

“In het rapport wordt gesteld dat in de uitgevoerde heroriëntatie niet de principiële vraag is beantwoord waarom op termijn HVC als overheidsbedrijf nodig is. Aanbevolen wordt om de noodzaak voor het handhaven van een overheidsbedrijf in deze vorm (in relatie tot de marktontwikkelingen, risico's en het aandeel van marktactiviteiten) te heroverwegen. In de opdracht voor het herijken van de strategie is door de aandeelhouders gesteld dat deze vraag op dat moment niet opportuun was. De missie/visie is vervolgens opnieuw bevestigd. Dit laat uiteraard onverlet dat door de aandeelhouders kan worden geoordeeld dat zo'n discussie nu wel opportuun is.”

### 3.4. Uittreden uit de HVC is nagenoeg niet mogelijk gemaakt

Met de gemaakte afspraken en het opgestelde besturingsmodel is een situatie neergezet, waarbij het van belang is om een sterke band te hebben met de afzonderlijke partners. Dit geldt dus niet alleen tussen de HVC en de aandeelhouders, maar ook tussen de aandeelhouders onderling. Eén van de nadelen van de afspraken is inderdaad dat het uittreden uit de HVC zeer lastig is. Dit wordt echter pas een knel- of discussiepunt wanneer de gemeente geen vertrouwen meer heeft in de toekomst bij de HVC en niet meer wil deelnemen en zich verbinden aan het collectief waaruit de HVC en aandeelhouders bestaat.

Het begeleidend schrijven van de rekenkamer wordt afgesloten met een opdracht aan de raad, namelijk:

*Het is aan u als gemeenteraad om de rapporten te beoordelen en de volgende vragen voor Heerhugowaard te beantwoorden:*

1. *is het in de toekomst nog wenselijk, gegeven de risico's en de gemeentelijke invloed, om met elkaar in deze vorm eigenaar te zijn van HVC?*
2. *en als het antwoord op vraag 1 positief is, is de gemeenschappelijke regeling (VVI) het meest geëigende middel om eigenaar te zijn?*

Naast deze twee vragen, wordt de raad eigenlijk gevraagd om nog vraag te beantwoorden, die niet nadrukkelijk is gesteld.

Het college is namelijk van mening dat de toon van het rapport er voor zorgt dat de vraag moet worden beantwoord of de raad (nog) vertrouwen heeft in de HVC als bedrijf en in het uitvoeren van haar taken. Dit terwijl op de vraag of de HVC zich aan de regels houdt die de aandeelhouders onderling en met de HVC hebben afgesproken, IPR-Normag zelf in het rapport antwoord geeft. Eén van de conclusies is uit het onderzoek is:

*“Het besturingsmodel functioneert zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten.”.*

Kortom de HVC vervult haar rol richting de aandeelhouders goed, waar op een paar punten (communicatie en procedures ) een verbetering (maatwerk) mogelijk is.

Het college heeft vertrouwen in de HVC en de rol die zij vervult voor en namens de gemeente Heerhugowaard op het gebied van de afvalverwerking en het duurzaamheidsbeleid.

Het antwoord van het college op beide vragen van de rekenkamer is, ja. Het college ziet toekomst in de huidige vorm van eigenaarschap (aandeelhouder) en vinden het getrapte (indirecte)aandeelhouderschap via de gemeenschappelijke regeling (VVI) geen belemmering of probleem. Dit is voor het college nog steeds het geëigende middel.

In de financiële branche is vertrouwen goed is, maar controle is beter. Het college begrijpt daarom dat de raad deze benodigde controle moet kunnen uitvoeren. Hiervoor moet zij over de juiste gegevens beschikken. Hoewel het college van mening is dat deze gegevens beschikbaar zijn, zou de raad hier anders over kunnen denken. Als dit zo is dan is het college bereid om binnen de bevoegdheden, kaders en mandaten de raad te voorzien van aanvullende informatie. Het college stelt daarom voor om een schema uit te werken waarin de informatievoorziening tussen het college en de raad duidelijker wordt geregeld.



#### **4 Reactie op aanbevelingen uit rapporten:**

In de andere paragrafen van deze reactie op de begeleidende brief van de RKC is het standpunt van het college ten aanzien van bepaalde conclusies naar de mening van het college al voldoende weergegeven. Bij de reactie op de aandachtspunten die vanuit IPR-Normag richting de raden beprekt het college zich daarom tot een korte reactie.

Deze reactie geeft aan wat het college ten aanzien van het opvolgen van de aanbevelingen vindt.

- Noodzakelijk (N)
- Wenselijk (W)
- Onnodig (O)

#### **4.1 Algemeen rapport**

De belangrijkste aandachtspunten voor de raad uit het gemeenschappelijk onderzoek zijn:

Aandachtspunten / aanbeveling	Reactie / Toelichting college
Ten aanzien van koers en strategie 1. <u>Verricht een heroriëntatie op het strategisch en risico profiel HVC</u> . Recent hebben HVC en de aandeelhoudende gemeenten een strategisch positioneringsproces doorlopen en afgerond. In deze uitgevoerde heroriëntatie is niet de principiële vraag beantwoord waarom op termijn HVC als overheidsbedrijf nodig is. Aanbevolen wordt om de noodzaak voor het handhaven van een overheidsbedrijf in deze vorm (in relatie tot de marktontwikkelingen, risico's en het aandeel van marktactiviteiten) te heroverwegen.	O → Noodzaak niet direct aanwezig. Huidige invulling van eigenaarschap, met de voor- en nadelen, voldoet nog aan de wens van het college.
Ten aanzien van besluitvorming en bevoegdheidsverdeling: 2. <u>Verzoek om duidelijkheid over de werkwijze van het besturingsmodel</u> . Draag er zorg voor dat direct betrokkenen en belanghebbenden (college, raad en ambtelijke adviseurs) adequaat inzicht hebben (en waar nodig krijgen), in het (feitelijk) functioneren van het besturingsmodel van HVC.	W → Voor zover het onderzoeksrapport van IPR-Normag deze duidelijkheid al niet heeft gegeven.
3. <u>Stimuleer het delen van kennis voor meer actief aandeelhouderschap</u> . Organiseer voldoende kennis en deskundigheid om adequaat invulling te geven aan actief aandeelhouderschap. Vanwege de complexiteit van het speelveld is het wenselijk om de kennis en deskundigheid te delen en benutten. Het is dan wel van belang dat de deelnemende gemeenten een actieve rol kunnen vervullen bij besluitvorming en standpuntbepaling. Ten behoeve van actief	O → Binnen de huidige invulling van het eigenaarschap via de gemeenschappelijke regeling VVI wordt al invulling gegeven aan dit aandachtspunt. Periodiek vindt overleg plaats op ambtelijk niveau over beleidsmatige en

<p>aandeelhouderschap wordt aanbevolen om aandeelhouders te groeperen om kennis en expertise met elkaar te delen en verder te ontwikkelen. En daarbij goed gebruik maken van de mogelijkheden van (gezamenlijke of gedeelde) ambtelijke ondersteuning en advisering.</p>	<p>financiële aspecten.</p>
<p>4. Zorg voor voldoende <u>waarborgen van de benodigde competenties</u> bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en/of het groeperen van aandeelhouders.</p>	<p>O → Binnen de huidige invulling van het eigenaarschap via de gemeenschappelijke regeling VVI wordt al invulling gegeven aan dit aandachtspunt. Periodiek vindt overleg plaats op ambtelijk niveau over beleidsmatige en financiële aspecten.</p>
<p>Ten aanzien van beleid en risico:</p> <p>5. Verzoek om een <u>monitorsystematiek</u> waarmee <u>de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen</u> kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten.</p>	<p>W → Hierbij is het wel van belang dat duidelijk is wat de aandeelhouders van de HVC verwachten en welk(e) beleid en doelen binnen de monitor vallen. De HVC verstekt al overzichten voor bijv. groene energie uit eigen afval, daarnaast worden binnen de jaarstukken 2013 gegevens al overzichtelijker gepresenteerd.</p>
<p>6. Verzoek erom dat het bestuur van HVC <u>middellange en lange termijn prognoses</u> verstrekt aan de RvC (vanuit hun toezichhoudende rol) ten aanzien van <u>ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt</u>. Rekening houdend met positieve en negatieve scenario's en de consequenties hiervan op de financiering, liquiditeit, solvabiliteit en de verwerkingstarieven die aan de gemeenten worden berekend. En informeer de aandeelhouders (vertrouwelijk) hierover.</p>	<p>W → Het college is van mening dat een dergelijke prognose op hoofdlijnen al wordt verstrekt via de contextanalyse die door de HVC jaarlijks wordt opgesteld. Mogelijk dat de uitwerking richting de genoemde aspecten nog kan worden verbeterd.</p>
<p>Ten aanzien van informatievoorziening:</p> <p>7. Stel een <u>informatieprotocol</u> op waarin afspraken worden gemaakt over de onderwerpen en wijze van informatievoorziening richting belanghebbenden (RvC, aandeelhouders, college en raad).</p>	<p>W → Duidelijkheid in werken is nuttig, zeker binnen een structuur zoals de HVC met diverse belanghebbende.</p>
<p>8. Verlang <u>verdere optimalisatie van de informatieverstrekking</u> richting belanghebbenden binnen de gemeentelijke organisatie. Met name op maat gesneden in informatie ten behoeve van raad/raadsleden. Dit betreft zowel de reguliere jaarrekening en jaarverslag, als ook informatie met betrekking tot voorstellen voor (nieuwe) investeringen of deelnemingen.</p>	<p>W → Hierbij is het wel van belang dat duidelijk is wat de aandeelhouders van de HVC verwachten. Op dit moment is namelijk al mogelijk om aanvullende informatie vanuit de HVC te krijgen.</p>
<p>Ten aanzien van toezicht:</p> <p>9. <u>Versterk de toezichhoudende rol van aandeelhouders</u> en ontwikkel een toezichtkader waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting</p>	<p>W → Duidelijkheid in werken is nuttig, zeker binnen een structuur zoals de HVC met</p>

HVC. Stel dit toezichtkader zo mogelijk gezamenlijk vast.	diverse belanghebbende.
10. <u>Heroverweeg de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de RvC. Houdt daarbij rekening met een evenwichtige samenstelling en spreiding van kennis, kritisch en onafhankelijk, (politiek-bestuurlijk) omgevingssensitief, et cetera.</u>	O → Noodzaak niet direct aanwezig. Recent is het profiel en samenstelling van de RvC vastgesteld. Dit sluit voldoende aan bij de aanbeveling.
Ten aanzien van interventie: 11. <u>Vergroot de invloed van de aandeelhouders op de meer zwaarwegende besluiten van de directie van HVC. Bijvoorbeeld ten aanzien van financiën en financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.</u>	O → Noodzaak niet direct aanwezig. Huidige manier van zeggenschap / invloed is voldoende.

## 4.2 Lokaal rapport Heerhugowaard

Aanvullende aanbevelingen gemeente Heerhugowaard

Aandachtspunten / aanbeveling	Reactie / Toelichting college
1. Stel als raad <u>vooraf duidelijke kaders ten aanzien van financiën en risico's</u> en het (strategisch) profiel van het overheidsbedrijf waarin de gemeente (indirect) aandeelhouder is. Kaders waarbinnen het college haar rol van aandeelhouder kan vervullen. Dit heeft verschillende voordelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Door het college vooraf kaders mee te geven worden de mogelijkheden vergroot om binnen de huidige structuur de wensen van de raad mee te nemen bij het bepalen van het aandeelhoudersstandpunt.</li> <li>b. Door duidelijke kaders vooraf te stellen, wordt het voor de raad ook eenvoudiger om achteraf te controleren in welke mate de vooraf gestelde doelstellingen behaald worden.</li> </ul>	N → Om herhaling van zetten te voorkomen en om goede sturing te kunnen geven aan het HVC dossier naar de toekomst toe.
2. <u>Formuleer heldere en toetsbare (beleids)doelstellingen</u> ten aanzien van milieu, duurzaamheid en kosten waaraan het aandeelhouderschap van de gemeente in HVC getoetst kan worden, en waarover periodiek wordt gerapporteerd door het college aan de gemeenteraad.	N → Om herhaling van zetten te voorkomen en om goede sturing te kunnen geven aan het HVC dossier naar de toekomst toe.
3. <u>Maak duidelijker onderscheid in de rol en betrokkenheid van de gemeente als opdrachtgever en als aandeelhouder.</u> Men kan bijvoorbeeld tevreden zijn over de dienstverlening, maar niet over de koers van het bedrijf. Dit kan eenvoudig gerealiseerd worden door verschillende wethouders aan te wijzen als wethouderaandeelhouder en wethouder-opdrachtgever. In de communicatie tussen raad en college is van belang dat dit onderscheid gemaakt wordt.	O → Het college vindt deze scheiding niet noodzakelijk aangezien het slechts een geringe meerwaarde biedt voor de Heerhugowaardse situatie met een gemeenschappelijke regeling en een eigen

	afvalinzameling.
4. Richt een concrete informatiestructuur in aanvullend op de informatie in de begroting en jaarrekening op basis van de AvA. Per AvA stelt het college een notitie op waarin het collegestandpunt ten aanzien van de AvA met de raad gedeeld wordt. Waar het (nieuwe) investeringsbesluiten betreft, of besluiten met invloed op de garantstelling wordt de raad om een zienswijze gevraagd.	W → Volgens het college wordt aan dit aandachtspunt al invulling gegeven, echter ligt hier nog geen informatiestructuur aan te grondslag.
5. <u>Completeer de informatie in de gemeentebegroting en jaarrekening met betrekking tot HVC informatie over de (ontwikkeling van) winsten en verliezen van de onderneming, de (ontwikkeling van) aard en omvang van de garantstelling en ontwikkeling van het strategisch- en risicoprofiel van HVC.</u>	W → Aanbeveling is reeds opgepakt en binnen de jaarstukken doorgevoerd.
6. Draag het college op het <u>risicoprofiel van HVC volledig inzichtelijk te maken</u> , inclusief de maatregelen om die risico's te beperken, waarbij met name de risico's rondom het aanspreken van artikel 7 en artikel 9 uit de Ballotageovereenkomst benoemd dienen te worden. Voorts draagt de raad het college op om maatregelen voor te stellen, in lijn met de nota 'Weerstandsvormogen en Risicomanagement' van de gemeente Heerhugowaard.	O → Het college schat de risico's anders (lager) in dan IPR-Normag. Dit is in deze reactie al voldoende toegelicht. Verder uitwerking van het risicoprofiel lijkt ons daarom niet noodzakelijk.

Bijlage: toelichting “type-projecten”

**Beslisboom voor projecten op basis van type indeling:**

Type 1

Het gaat hier om de oorspronkelijke activiteiten van HVC (be- en verwerking van afvalstromen/slib) alsmede de activiteiten die hieruit voortvloeien en aan zijn verbonden. Voorbeelden van ‘type-1’-activiteiten zijn afval- en slibverbranding incl. restwarmteafzet; grootschalige biomassavergisters en -vergassers), sorteerinstallaties voor huishoudelijk afval en installaties voor behandeling van reststoffen van afval- en slibverbranding zoals voor fosfaatterugwinning en opwerking van bodemassen.

Type 2

‘Type-2’activiteiten zijn relatief nieuw voor HVC en bedoeld om stappen te zetten in het realiseren van ambities van aandeelhouders (een, enkele of alle) op het gebied van duurzame energie en grondstoffen. Voorbeelden hiervan zijn wind-op-zee, wind-op-land, geothermie, collectieve zonneprojecten (op daken van gemeentehuizen; bedrijfsterrinen). Binnen type 2 kan een onderscheid worden gemaakt tussen grootschalige projecten die generiek bijdragen aan de productie van duurzame energie en meer of minder grootschalige projecten die door een of meer aandeelhouders ter overweging worden gegeven.

Type 3

Innovatieve projecten die HVC in haar portfolio op zou kunnen nemen, beogen de bedrijfsmiddelen op een ‘state-of-the-art’niveau te brengen of te houden en ondersteunen daarmee de continuïteit. Voorbeelden van type 3 activiteiten zijn de Milena-vergasser, een pilot-installatie voor terugwinning van fosfaat uit slibverbrandingsresidu en een inzamelproef ‘Droog & Herbruikbaar’.

Type 4

‘Type-4’projecten zijn activiteiten die het karakter hebben van dienstverlening waarbij HVC in het algemeen met name menskracht en kennis levert. Uitgangspunt is hierbij dat er sprake is van individuele wensen van een of enkele aandeelhouder(s). Voorbeelden van ‘type 4’ activiteiten zijn de uitvoering van dienstverleningsovereenkomsten op het gebied van afvalinzameling, het opstellen van Energievisies, het leveren van een concept voor ondersteuning van zonne-energie voor particulieren, het opstellen van een gemeentelijk afvalstoffenplan en de samenwerking met lokale kringloopbedrijvigheid.

