IPR•NORMAG
Management Consultants

Gezamenlijk onderzoek HVC
door 17 rekenkamer(commissie)s

Onderzoek naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC

7 mei 2014

Vastgesteld door de stuurgroep
van 17 rekenkamer(commissie)s

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

IPR NORMAG 30 JAAR 1984 - 2014 STRATEGIE • BELEID • ORGANISATIE

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 BN Haarlem
POSTADRES: Postbus 2016, 2002 CA Haarlem
t 023 531 91 41, **f** 023 531 63 93, **e** info@iprnormag.nl, **i** www.iprnormag.nl

In opdracht van:	Stuurgroep gezamenlijke rekenkamer(commissie)s
Opsteller(s):	Drs. ing. P.M.J. de Bruin (Paul) M.F. Boels Msc.(Marten) M. Laan Msc. (Manon)
Projectnummer IPR Normag:	100825
Aantal pagina's:	80

Samenwerkende rekenkamer(commissie)s:

- Bergen
- Beverwijk
- Castricum
- Den Helder
- Heerhugowaard
- Heiloo
- Lelystad
- Noordoostpolder
- Purmerend
- Schagen
- SED (Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland)
- Smallingerland
- Texel
- Urk
- Velsen
- Wormerland
- Zaanstad

Status rapportage	**Datum**	**Toegestuurd naar**
Conceptrapport	7 februari 2014	• Stuurgroep rekenkamer(commissie)s voor bespreking op 4 maart 2014 • Directie HVC in het kader van wederhoor. Reactie gevraagd uiterlijk 21 februari 2014
Vastgesteld door de stuurgroep van 17 rekenkamer(commissie)s	7 maart 2014	Aangeboden aan de rekenkamer(commissie)s Elke rekenkamer(commissie) biedt het rapport voor wederhoor aan aan het college van burgemeester en wethouders, dan wel aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Dit is ter overweging van de betreffende rekenkamercommissie zelf. In het eerste geval wordt verondersteld dat de betreffende colleges van gemeenten als lid van het bestuur van een gemeenschappelijk regeling daarmee ook hun wederhoor geven op onderwerpen in de rapportage die de gemeenschappelijke regeling betreffen.
Definitief rapport	7 mei 2014	De tekst in deze rapportage is ten opzichte van de vorige versie niet gewijzigd.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

Inhoudsopgave

Deel I Samenvatting

1	**Achtergrond en doel**	**6**
2	**Beantwoording onderzoeksvragen**	**7**
2.1	Sturing en toezicht	7
2.2	Risico's: omvang, verdeling en beheersing	11
2.3	Uitvoering: doelmatig en doeltreffend	13
3	**Conclusies**	**15**
3.1	Kritisch over het functioneren van het besturingsmodel	15
3.2	Verandering van strategie en (risico)profiel van HVC	15
3.3	Weinig invloed gemeente(raden), maar wel groot belang	18
3.4	Informatievoorziening: meer is niet altijd beter	20
3.5	Doelomschrijving GR niet in lijn strategie HVC	20
3.6	Complexiteit vergt kennis en competenties	21
3.7	Toezichthoudende taak RvC	22
4	**Aandachtspunten voor de raad**	**23**
4.1	Strategie en koers	23
4.2	Besluitvorming en bevoegdheidsverdeling	24
4.3	Rolvervulling	25
4.4	Beleid en risico	25
4.5	Informatievoorziening	26
4.6	Toezicht	26
4.7	Interventie	26

Deel II Hoofdrapport

5	**Inleiding**	**29**
5.1	Achtergrond	29
5.2	Opdrachtformulering	30
5.3	Uitgangspunten	30
5.4	Afbakening van het gemeenschappelijk onderzoek	31
5.5	Opbouw van de rapportage	32
6	**Verantwoording**	**33**
6.1	Onderzoeksvragen	33
6.2	Benaderingswijze	34
6.3	Stappenplan	35
6.4	Normenkader	36

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

7	**Context**	**39**
7.1	Oorsprong AVI's in Nederland: sterk gereguleerde markt	39
7.2	Volgende fase: een vrije markt met hybride karakter	39
7.3	Van afvalverwerker naar grondstoffen en duurzame energie	40
8	**Besturingsmodel HVC**	**42**
8.1	Doel van de vennootschap	42
8.2	HVC is vennootschap met verplicht structuurregime	42
8.3	Het bestuur van HVC (de directie)	44
8.4	Toezicht door de raad van commissarissen (RvC)	44
8.5	De rol- en invloed van de aandeelhouders (AvA)	47
8.6	Planning en control cyclus	49
8.7	Bevoegdheden en bevoegdheidsverdeling raad en college	50
9	**Financiële relatie en risico's**	**53**
9.1	Inleiding	53
9.2	Initieel overeengekomen financiële kaders	53
9.3	Nadere afspraken over de financiële kaders	54
9.4	Waarom garantstelling door gemeenten?	56
9.5	Relatie taken publiek domein en commerciële activiteiten	57
9.6	Financieel risico gemeenten	60
10	**Rol en betrokkenheid gemeenten**	**63**
10.1	Besluitvorming en bevoegdheidsverdeling	63
10.2	Rolvervulling	64
10.3	Beleid	67
10.4	Toezicht	69
10.5	Informatievoorziening aandeelhouders	72
10.6	Oordeelsvorming	74
10.7	Interventie	76
10.8	Verantwoording	78

Deel III Bijlagen

1.	Activiteiten- en deelnemingenoverzicht HVC
2.	Normenkader gemeenschappelijk onderzoek
3.	Gehanteerde bronnen en literatuur
4.	Lijst van gesprekspartners
5.	Gespreksleidraad
6.	Overzicht aandeelhouders HVC
7.	Feitenrelaas
8.	Feitenrelaas financieel kader
9.	Beschrijving gemeenschappelijke regelingen
10.	Bevoegdheidsverdeling college en raad
11.	Indeling typen investeringen
12.	Reactie HVC in het kader van wederhoor

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

DEEL I

SAMENVATTING CONCLUSIES, BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN AANDACHTSPUNTEN VOOR DE RAAD

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

1 ACHTERGROND EN DOEL

HVC is als overheid gedomineerde naamloze vennootschap (exclusief) eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen. Bij de oprichting van HVC in 1991 stond het verbranden van huishoudelijk restafval en restafval van bedrijven als primair proces centraal. HVC kende (evenals de andere afvalverbrandingsinstallaties – AVI's - die zijn opgericht rond deze periode) een laag risicoprofiel: de aandeelhoudende gemeenten hadden zich verplicht om hun restafval aan te bieden, en de tarieven die daarvoor werden gerekend, waren minstens kostendekkend.

In lijn met de daarna gekozen en aangepaste strategie van HVC zijn in de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid, zoals de bouw en exploitatie van een biovergistingsinstallatie, sorteerinstallaties, slibverwerkingsinstallaties, deelnemingen in projecten en organisaties op het gebied van zonne- en windenergie[1]. Daardoor is de verhouding tussen taken in het publiek domein en taken in de markt gewijzigd en daarmee ook het risicoprofiel van de onderneming. De gemeenten staan daarbij garant voor verliezen en door HVC aangegane leningen. Tegelijkertijd staan de gemeenten op relatief grote afstand van de onderneming wat betreft invloed en zeggenschap doordat er sprake is van een verplicht structuurregime en doordat een aantal gemeenten zich laat vertegenwoordigen door een gemeenschappelijke regeling via verlengd lokaal bestuur.

Dit geldt voor gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn en - in versterkte mate - voor gemeenten die het aandeelhouderschap aan een gemeenschappelijke regeling hebben overgedragen. Het bestuur van HVC (de directie) en de raad van commissarissen dragen zorg voor de uitvoering van de (door de aandeelhouders geaccordeerde) strategie en beschikken daarbij over relatief veel vrijheidsgraden.

De 17 rekenkamer(commissie)s van de 19 aan het onderzoek deelnemende gemeenten[2] hebben daarom besloten een gezamenlijk onderzoek te doen naar de relatie tussen gemeenten als aandeelhouders en HVC. Onderzoeks- en adviesbureau IPR Normag heeft opdracht gekregen dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de verhouding tussen gemeenten en de HVC ten aanzien van structuren en relaties, gemeentelijke taken en commerciële activiteiten, besluitvorming, risico's, risicobeheersing en verantwoording. Het onderzoek is bedoeld om de raden van de participerende gemeenten te ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende taak.

Deze samenvatting presenteert de belangrijkste conclusies en bestuurlijke aandachtspunten. Ook worden de onderzoeksvragen van de rekenkamer(commissie)s beantwoord. Voor een nadere toelichting en onderbouwing wordt verwezen naar het hoofdrapport en de bijlagen.

---

[1] In bijlage 1 vindt u een overzicht van activiteiten, installaties en deelnemingen van HVC.

[2] Gemeente Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben een gezamenlijke rekenkamercommissie.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

2.1 Sturing en toezicht[3]

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?

De strategie of aanpassing ervan wordt door de directie voorbereid, uitgewerkt en voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). 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.

Een aantal belangrijke financiële kaders (garantstelling gemeenten voor leningen van HVC en het ten laste van de gemeenten komen van een negatief saldo bij HVC) is door de gemeenten onderling overeengekomen.

Formeel hebben de aandeelhouders de mogelijkheid om het besturingsmodel van HVC aan te passen. De AvA is bevoegd de statuten te wijzigen. Voor zover bij de statuten de bevoegdheid tot wijziging mocht zijn uitgesloten, is wijziging niettemin mogelijk met algemene stemmen in een vergadering waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd.

2 Zijn mogelijkheden die aandeelhouders kunnen hebben in besluitvorming en beleidsvoering door statuten of reglementen beperkt?

Doordat HVC verplicht een structuurvennootschap is, zijn veel bevoegdheden binnen de vennootschap bij de RvC ondergebracht en staan de aandeelhouders meer op afstand dan binnen een normale (overheids)vennootschap.

In de structuurvennootschap is het niet mogelijk om de betreffende bevoegdheden die (wettelijk) aan de RvC toevallen, terug te leggen bij de AvA. Wel is het mogelijk om een (niet bindend) recht op voordracht of advies inzake de betreffende onderwerpen/besluiten aan de AvA toe te kennen. Dit heeft tot gevolg dat structureel een dialoog ontstaat tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken.

Hieromtrent zijn geen expliciete afspraken gemaakt. Wel worden de aandeelhouders door directie en RvC - zeker in de recente jaren - proactief betrokken en gehoord bij besluitvorming over investeringen en strategische vraagstukken, ook waar dat strikt formeel niet zou hoeven.

---

[3] De 16 oorspronkelijke onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. Daarbij zijn enkele vragen samengevoegd – zonder verlies van hun strekking – tot totaal 14.

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?

De toezichthoudende rol van de aandeelhouders is beperkt en – als gevolg van het verplichte structuurregime – 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. Bij de werving van commissarissen wordt met name gezocht naar een functionaris met een goede relatie met de betreffende gemeenten en regio. Dat wil zeggen: weten wat er in de betreffende regio speelt (bestuurlijk, rond duurzaamheid, et cetera) en een goed kanaal vormen voor afstemming tussen HVC en de achterban. In het verleden werden ook (ex) gemeentebestuurders benoemd.

Toezicht houden op, en het adviseren van het bestuur van HVC en het behartigen van de belangen van (clusters) aandeelhouders kunnen daardoor met elkaar verweven zijn. De directie en RvC van HVC constateren daarbij ook zelf dat de aldus benoemde leden om die reden niet onafhankelijk zijn in de zin van artikel III.2 van de Nederlandse corporate governance code.

De overige commissarissen worden benoemd door de RvC zelf. Daarbij is - in tegenstelling tot de benoeming door clusters van aandeelhouders - wel sprake van vooraf opgestelde functieprofielen.

In de reguliere cyclus beperkt de rol van de aandeelhouders zich tot jaarlijks (minstens) twee bijeenkomsten van de Algemene Vergaderingen van Aandeelhouders. Onderdeel van deze formele cyclus is de vaststelling van de jaarrekening door de aandeelhouders en decharge verlening van directie en RvC.

Voor besluitvorming over (aanpassing) strategie of nieuwe investeringen (of participaties) waarvoor een besluit van de AvA is vereist, wordt aangesloten op de reguliere agenda van de AvA. In de praktijk worden de meer ingrijpende besluiten eerst beeldvormend en/of opiniërend in een AvA behandeld, en besluitvormend in de daaropvolgende AvA. Indien het onderwerp daarom vraagt worden extra beeldvormende, opiniërende of besluitvormende bijeenkomsten met de aandeelhouders belegd.

4 Hebben aandeelhouders zich op enigerlei wijze georganiseerd (structureel of incidenteel)?

Afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten dragen zelf zorg voor de voorbereiding c.q. standpuntbepaling als aandeelhouder. In de vorm van gelegenheidscoalities wordt - indien het onderwerp dit vraagt - gezamenlijk opgetrokken met andere (afzonderlijk) aandeelhoudende gemeenten. De door HVC georganiseerde (ambtelijke) vooroverleggen dienen ter ondersteuning van de beeldvorming en standpuntbepaling door de gemeenten.

Voor de meeste gemeenten geldt dat het aandeelhouderschap is ondergebracht in een ge-

meenschappelijke regeling (CAW, VVI, AIJZ en GEVUDO). Het bestuur van de GR draagt zorg voor de standpuntbepaling. Naast de door HVC (collectief) georganiseerde ambtelijke vooroverleggen (waar deze gemeenschappelijke regelingen ambtelijk zijn vertegenwoordigd) organiseren de gemeenschappelijke regelingen zelf ambtelijke en bestuurlijke overleggen ter voorbereiding van het standpunt namens de gemeenschappelijke regeling.

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)?

De aandeelhouders stellen de strategie, koers voor de onderneming vast. Zo ook de financiële kaders die zijn vastgelegd in de Ballotage Overeenkomst (waaronder de garantstelling). De directie draagt zorg voor de uitvoering van de strategie binnen de gestelde (ook financiële) kaders. De RvC houdt daarop toezicht vanuit haar (wettelijke) taak en staat de directie met raad terzijde. De directie (en RvC) beschikken daarbij over een groot aantal vrijheidsgraden. De aandeelhouders staan daardoor op relatief grote afstand van de uitvoering.

Beslissingen over (wijziging van) strategie en koers en financiële kaders worden genomen door de AvA. Directie bereidt deze besluiten inhoudelijk voor. Investeringsbeslissingen boven € 10 miljoen worden alleen met voorafgaande goedkeuring door de AvA genomen. Vervangingsinvesteringen beneden € 10 miljoen worden door directie en RvC genomen en uitgevoerd. Investeringen en participaties beneden € 10 miljoen, maar op nieuwe terreinen, worden door de directie aan de aandeelhouders voorgelegd, indien politiek-bestuurlijke gevoeligheid groot wordt geschat.

6 Is zichtbaar of aandeelhouders voldoende kwaliteit en kennis hebben om tot verantwoorde besluitvorming over te gaan?

De complexiteit van de onderwerpen en het speelveld vergt aanzienlijke deskundigheid (financieel, sectoraal, juridisch, technisch) van de aandeelhouder. Deze deskundigheid is in een gemeenschappelijke regeling goed te organiseren (inzet van een bestuurder die thuis is in het werkveld). In afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten moet relatief meer tijd worden gestoken om de benodigde deskundigheid op peil te houden. Een aantal afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten volgt (wellicht noodgedwongen) het standpunt van anderen.

Ter ondersteuning van de oordeelsvorming door de aandeelhouders, worden door het bestuur van HVC ook externe deskundigen gevraagd een onafhankelijke beoordeling van risico's en perspectieven te geven. Dit is onder meer ook gebeurd bij de besluitvorming over de strategische positionering van HVC.

7 Wat is de beleidsvrijheid van HVC? Zijn er activiteiten waar aandeelhouders geen zeggenschap/invloed over hebben?

De directie beschikt over grote *beheersmatige* beleidsvrijheid met betrekking tot de bedrijfsvoering (zie vraag 13). De aandeelhouders hebben daardoor nauwelijks zeggenschap over de bedrijfsvoering van HVC.

De *beleidsvrijheid* van (directie en management van) HVC ten aanzien van het starten en continueren van bedrijfsactiviteiten zoals afval be- en verwerking, grondstoffen en energieproductie is zo ruim als dat de aandeelhouders zelf hebben bepaald. Deze was ruim door het (door de aandeelhouders) vaststellen van de strategie 'van afval naar grondstoffen, energie en duurzaamheid' maar is naderhand verder ingeperkt. Met name door het invoeren van vier investeringstypen waarvoor verschillende regimes en voorwaarden gelden ten aanzien van besluitvorming, gemeentelijke garantstelling en afbakening van risico's.

Het statutair bepaalde doel van HVC is:

- Ten algemenen nutte werkzaam te zijn op het gebied van beheer van afval, reststromen en duurzame energie, evenals op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende de activiteiten.
- Dit ten dienste van gemeenten, waterschappen individueel of als samenwerkingsverbanden. Alles in de ruimste zin van het woord, met al wat daartoe behoort of daarmee verband houdt.
- Inclusief het deelnemen in ondernemingen met een gelijk of aanverwant doel.

In de afgelopen jaren worden aanvullend op 'primair op de wettelijke of zorgtaken van de gemeente gerichte activiteiten' ook activiteiten verricht die op indirecte wijze bijdragen aan gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, zoals het participeren in ondernemingen voor zonne- of windenergie. De aandeelhouders hebben recent besloten dat toekomstige deelname in (en gemeentelijke garantstelling voor) de betreffende lening per aandeelhouder moet worden besloten. Op dit punt hebben de aandeelhouders de beleidsvrijheid van de directie HVC dus ingeperkt.

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?

De meeste aandeelhouders (c.q. de functionarissen die de gemeente of gemeenschappelijke regeling als aandeelhouder vertegenwoordigen) realiseren zich dat de gemeenten geen aandeelhouder van HVC zijn (geworden) vanuit beleggingsoptiek. HVC wordt door hen beschouwd als het vehikel voor gemeenten, waarmee uitvoering wordt gegeven aan (publieke) taken op het gebied van afvalbeheer.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

Het is de aandeelhouders duidelijk wat bij de verplichte taken hoort. Op het gebied van afvalbeheer is sprake van een wettelijke zorgplicht, waaraan de activiteiten door HVC op het gebied van afvalinzameling, afvalverbranding, gft-verwerking, et cetera, gerelateerd zijn.

Ten aanzien van commerciële activiteiten c.q. het aanwenden van beschikbare installaties voor commerciële activiteiten zijn geen nadere afspraken gemaakt met en door de aandeelhouders. Dit heeft ertoe geleid dat het aandeel van de activiteiten in het commercieel domein (de 'vrije markt') ten opzichte van het publiek domein is toegenomen. Over het geheel bedraagt de omzetverhouding publiek-commercieel 70%-30%. Bij de afvalverbranding alleen is deze verhouding 45%-55%. Zie ook de volgende vraag.

2.2 Risico's: omvang, verdeling en beheersing

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?

Beslissingen over investeringen in nieuwe activiteiten worden door de directie en RvC voorbereid en onderzocht op risico en rentabiliteit. Daarbij wordt ook externe expertise ingeschakeld; onder meer voor het op waarde wegen van risico's ten aanzien van de financiële haalbaarheid en continuïteit. Er vindt geen vervanging van verbrandingslijnen plaats.

Ten aanzien van het risico(profiel) van investeringen is van belang dat gemeenten garant staan voor de betaling van rente en aflossing van door HVC aangegane leningen en voor exploitatieverliezen van HVC. Voorheen betrof dit investeringen in installaties die grotendeels door de gemeenten in het publieke domein zelf werden gebruikt (met name verbranding huishoudelijk afval). Ruim 70% van de capaciteit was daardoor gewaarborgd. Circa 30% betrof afval van bedrijven in instellingen in 'de vrije markt'.

In de huidige situatie wordt nog 45% van de verwerkingscapaciteit benut voor eigen afval. De acquisitietarget bedraagt 55% van de maximale verwerkingscapaciteit. Hoewel vaak sprake is van meerjarige (verwerkings)contracten, is het commerciële risico van HVC als onderneming is daardoor wel toegenomen.

Een risico-afweging voor de verhouding tussen activiteiten in het publieke en commerciële domein is - op basis van door ons bestudeerde documenten en gesprekken - niet expliciet door of met de aandeelhouders gemaakt. Deze verhouding bedraagt momenteel 70% publiek – 30% commercieel (op basis van omzet).

Een aantal aandeelhouders (individueel participerende gemeenten) geeft aan dat te weinig inzicht wordt geboden in met name de financiële consequenties en risico's van verschillende (nieuwe) projecten en voorstellen voor de gemeente(n). Niet alleen op de korte termijn, maar ook op een langere termijn waarbij rekening wordt gehouden met relevante ontwikkelingen zoals de afnemende hoeveelheid restafval. Interview wethouder: "De huidige

financiële projecties zijn te veel gebaseerd op extrapolatie".

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?

Vervangingsinvesteringen in bestaande installaties worden grotendeels zelfstandig door directie en RvC afgewikkeld. Voor nieuwe investeringen worden de aandeelhoudende gemeenten actief geïnformeerd en nemen directie (tot € 10 miljoen) dan wel aandeelhouders (boven € 10 miljoen) op basis daarvan een besluit. De informatieverstrekking is - zeker in de recente jaren –transparant, waarbij mogelijk zelfs sprake is van informatie overflow.

In de praktijk worden aandeelhouders door het bestuur geïnformeerd en gehoord. Dit betreft ook besluitvorming die strikt formeel niet met de AvA besproken hoeft te worden, waarbij bewust door directie en RvC de keuze wordt gemaakt wel met de AvA te spreken. Dit wordt gedaan met het oog op de mogelijk politiek-bestuurlijke gevoeligheid.

Met betrekking tot de (financiële) risico's rond afvalverbranding als gevolg van de te verwachten afname van het aanbod van huishoudelijk restafval, zijn aandeelhouders minder expliciet geïnformeerd. Het (meer) acquireren van restafval van bedrijven is voor HVC een belangrijke beheersmaatregel. In enkele gesprekken met aandeelhouders is behoefte geuit aan (financiële) meerjaren projecties waarbij rekening wordt gehouden de afname van het restafval en de mogelijkheden om bijvoorbeeld verwerkingscapaciteit te reduceren.

11 Zijn in 2011-2013 (nieuwe) risico's ontstaan en hoe is daarop door de HVC geanticipeerd en met aandeelhouders gecommuniceerd?

Het besluit tot participatie in windenergiepark Gemini betreft een langdurig traject, waarbij op verschillende manieren informatie is verstrekt door HVC aan de aandeelhouders. In aanloop naar het specifieke besluit is tijdens verschillende bijeenkomsten (tot mei 2009) met aandeelhouders gesproken over de mogelijkheden om de samenwerking in HVC te benutten voor het realiseren van klimaatdoelstellingen in windenergie, naar aanleiding van het klimaatakkoord tussen rijk en lagere overheden. In de AvA van juni 2009 stemden de aandeelhouders in met een discussienotie met als uitgangspunt activiteiten op het gebied van duurzame energie gezamenlijk te ontwikkelen, waaronder de mogelijkheid windmolenlocaties te realiseren op land dan wel te investeren in windparken op zee.

In november 2010 volgt het voorstel om voor 15% te gaan participeren in Bard Offshore NL, het latere Gemini. In het traject van besluitvorming en implementatie worden aandeelhouders geïnformeerd via de contextanalyse (onderdeel stukken AvA), in de AvA zelf en via het jaarverslag.

Naar aanleiding van onder andere de slechte economische situatie is door de directie van HVC een reductie van de participatie naar 10% ter sprake gebracht. Op voorstel van de

directie en RvC is de overeengekomen participatie van HVC in Gemini teruggebracht van 15 naar 10%.
Aandeelhouders worden geïnformeerd over de stand van zaken rond de ontwikkelingen van windpark Gemini via een notitie, de stukken voor de AvA en de reguliere AvA en in een vertrouwelijk gedeelte van de AvA van december 2012. De financial close van dit traject vindt naar verwachting medio 2014 plaats.

2.3 Uitvoering: doelmatig en doeltreffend

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?

Als gevolg van deze verzelfstandigde positie van HVC staan de deelnemende gemeenten op grote afstand van bedrijfsvoeringaangelegenheden.

De directie beschikt over een groot aantal vrijheidsgraden met betrekking tot de inrichting, het beleid en de aansturing van de organisatie. Besluitvorming over bedrijfsvoering is een aangelegenheid van de directie (al dan niet in samenwerking met het management team) van HVC.

De RvC heeft een controlerende en toezichthoudende taak jegens de directie. Besluiten inzake bedrijfsvoering worden getoetst op gevolgen voor de (bedrijfs)continuïteit. Ook de accountant vervult een controlerende rol.

13 Is door de HVC aan aandeelhouders inzicht verschaft in de doelmatig- en doeltreffendheid van de door de HVC uitgevoerde activiteiten?

Verantwoording voor het gevoerde beleid en de gerealiseerde prestaties wordt afgelegd door middel van de jaarrekening en het jaarverslag. De jaarrekening is het financiële gedeelte met de balans en de winst- en verliesrekening en een toelichting daarop.

Het jaarverslag is een beschrijving van de gang van zaken in het boekjaar en andere informatie zoals werkmethoden, bereikte successen en doelstellingen van het bedrijf. De jaarrekening en het jaarverslag geven beperkt inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsactiviteiten. Op specifieke diensten levert HVC dit inzicht aan de opdrachtgever; met name op afvalinzameling.

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?

In de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, is sprake van grote transparantie en een aanzienlijke informatiestroom richting aandeelhouders-wethouders en ambtelijk advi-

seurs. Er is echter een punt van verzadiging bereikt: te veel gegevens bieden niet per definitie meer inzicht of kennis. De directie en RvC zijn daarom voornemens om informatieverstrekking in de toekomst verder te kanaliseren en te doseren. “Met dezelfde proactieve aanpak en transparantie, zonder verlies van informatie-inhoud, maar met minder omvangrijke gegevensstromen”, volgens RvC.

3 CONCLUSIES

3.1 Kritisch over het functioneren van het besturingsmodel

De door IPR Normag uitgevoerde analyse en de gepresenteerde conclusies en aandachtspunten voor de raad, zijn gebaseerd op interviews met betrokkenen en onderzoek van relevante documentatie. IPR Normag beoordeelt daarbij formele en materiële (feitelijke) invloed en zeggenschap van de aandeelhouders op de besluitvorming die het risicoprofiel van HVC bepaalt dan wel wijzigt. Dit doen wij in het licht van:

1. De verplichtingen en risico's welke verbonden zijn aan het aandeelhouderschap, onder meer overeengekomen in de Ballotage overeenkomst en waar van toepassing de gemeenschappelijke regeling.
2. De algemene principes van goed ondernemingsbestuur die passen bij het karakter van HVC als overheidsbedrijf en de sector waarin men opereert.

Daarbij dient sprake te zijn van een goede balans tussen verplichtingen en risico's enerzijds en invloed en zeggenschap van de aandeelhouders c.q. gemeenten anderzijds.

Indien we de relaties van aandeelhouder, directie/bestuur en raad van commissarissen beschouwen, dan functioneert het besturingsmodel zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten.

Voorts constateren wij een tegenstrijdigheid in de tevredenheid over het besturingsmodel. Er zijn enerzijds aandeelhouders die door IPR Normag zijn gesproken (wethouders van afzonderlijk deelnemende gemeenten en voorzitters van een gemeenschappelijke regeling), die grotendeels tevreden zijn met de inrichting en functioneren van dit besturingsmodel. Anderzijds zijn er functionarissen zoals wethouders, ambtelijke adviseurs en raadsleden – zo blijkt uit gesprekken en documentenonderzoek – die het besturingsmodel als complex ervaren, 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.

3.2 Verandering van strategie en (risico)profiel van HVC

Spanning tussen het besturingsmodel en de nieuwe strategie van HVC
HVC is een overheidsbedrijf van en voor de deelnemende gemeenten en waterschappen. In het besturingsmodel sturen de aandeelhouders op relatief grote afstand. Door het verplicht structuurregime zijn veel bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd bij bestuur/directie en raad van commissarissen. De daarbij geldende vrijheidsgraden zijn (ook financieel) duidelijk ingekaderd. 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.

In de afgelopen jaren heeft HVC zich ontwikkeld van afvalverwerker op het gebied van restafvalverbranding en gft verwerking tot energie, duurzaamheid en grondstoffenbedrijf. Voorheen was sprake van een evidente en duidelijke betrokkenheid van de gemeenten en de taakuitvoering van HVC voor grotendeels diezelfde gemeenten. Deze directe (en duidelijke) betrokkenheid geldt tevens voor de inzameling van het huishoudelijk afval in een groot deel van de aandeelhoudende gemeenten. Hierbij is sprake van een directe (en exclusieve) relatie tussen het aandeelhouderschap en het opdrachtgeverschap. Gesteld kan worden dat de complexiteit van het besturingsmodel voor de gemeenten als aandeelhouder en opdrachtgever in deze context bezien relatief klein was. Het aantal 'variabelen' was klein en grotendeels door de gemeenten zelf te beïnvloeden.

Als gevolg van besluiten – ook door de aandeelhouders - over de strategie en positionering heeft HVC een transitie doorgemaakt 'van afval naar grondstoffen, energie en duurzaamheid'. Daarbij worden door HVC ook duurzaamheidsprojecten opgepakt buiten het taakveld en verzorgingsgebied van de deelnemende gemeenten. Er is uitgebreid gesproken met de gemeenten over het nut en de mogelijkheden voor HVC om bij te gaan dragen aan gemeentelijke ambities en doelstellingen op het gebied van klimaat en duurzaamheid. Ook de raden zijn – door HVC – hierover geïnformeerd.

Dit betekent dat in de huidige situatie voor diverse bedrijfsactiviteiten van HVC geen sprake meer is van (directe) levering van activiteiten aan aandeelhoudende gemeenten. Diverse vraagstukken rond investeringen en het functioneren van HVC hebben in de huidige situatie betrekking op een veel breder spectrum in een dynamische marktomgeving. Deze situatie heeft geleid tot vragen bij gemeenteraden over het functioneren van het besturingsmodel én over de verbrede strategische positionering van HVC. De recente strategische herpositionering heeft dit niet volledig ondervangen.

HVC is meer commercieel actief met gevolgen voor risicoprofiel

Om aan de betalingsverplichtingen van de door HVC aangegane leningen te kunnen voldoen, is een rendabele exploitatie van belang en moet voldoende (rest)afval beschikbaar zijn om te kunnen verwerken.

In 2002 werd de vollast van de afvalverbrandingsinstallatie (benodigd voor een rendabele exploitatie) voor ruim 70% gerealiseerd met het door de gemeenten aangeleverde huishoudelijk (rest)afval. De overig 30% moest in de markt worden geacquireerd. Daarbij is van belang te melden dat HVC niet acquireert op de gemeentelijke markt (van niet aandeelhoudende gemeenten)[4].

In 2013 is deze verhouding aanzienlijk gewijzigd en is nog 45% huishoudelijk (rest)afval

[4] Gemeenten kunnen het huishoudelijk restafval alleen door HVC laten verwerken indien zij als aandeelhouder aan HVC gebonden zijn.

afkomstig van de eigen gemeenten. De overige 55% moet in de markt bij bedrijven en instellingen worden geacquireerd[5]. Dit betekent dat het commercieel risico is toegenomen. Verbrandingstarieven in de markt komen voor deze 55% tot stand door vraag en aanbod. Momenteel is sprake van overcapaciteit en dus lage markttarieven. Dit wordt gecompenseerd – met het oog op een financieel rendabele exploitatie – door minder (financieel) rendement dan wel een hoger verwerkingstarief van de aandeelhoudende gemeenten. Omdat de hoeveelheid huishoudelijk restafval per huishouden in de toekomst verder zal afnemen (conform de afvalbeleidsdoelstellingen tot 25%) zal dit risico bij gelijkblijvende verbrandingscapaciteit verder toenemen.

Over het geheel van de activiteiten van HVC bedraagt de omzetverhouding publiek-commercieel 70%-30%. Bij de afvalverbranding is deze verhouding 45%-55%.

Gemeenten dragen het financieel (ondernemers)risico van HVC

Het financieel risico van deelname in HVC beperkt zich niet tot het door de gemeenten geïnvesteerd vermogen. De gemeenten zijn financieel volledig risicodragend. De gemeenten dragen het financieel risico van HVC (gebaseerd op de Ballotage-overeenkomst):

- Een eventueel nadelig saldo van baten en lasten (c.q. verlies) van de vennootschap komt ten laste van de aandeelhoudende gemeenten. Het risico op een negatief exploitatieresultaat is reëel. In 2011 en 2012 was reeds sprake van een negatief exploitatiesaldo. Onder meer vanwege de ontwikkelingen in de afval en energiemarkt waar tarieven onder druk staan.
  Bij een gemeenschappelijke regeling komt dit ten laste van de GR, en via de GR ten laste van de deelnemende gemeenten.

- Gemeenten staan garant voor de betaling van rente en de aflossing van het merendeel van de door HVC afgesloten leningen.
  In geval van een gemeenschappelijke regeling staat de GR garant, en via de GR de deelnemende gemeenten

- De tarieven voor het verplicht door HVC laten verwerken van het brandbaar huishoudelijk afval worden bepaald door de RvC. De aan de aandeelhoudende gemeenten in rekening te brengen tarieven dienen ter dekking van de exploitatiekosten van de afvalverbrandingsinstallaties.
  De tarieven voor het verbranden van afval van derden (niet aandeelhouders) komen tot stand in de vrije markt.
  Indien tarieven in de markt (te) laag zijn, of sprake is van leegloop van de installaties, dan wordt dit gecompenseerd door een lager financieel rendement of een hoger verwerkingstarief dat in rekening wordt gebracht bij de burgers in de aandeelhoudende gemeenten.

---

[5] Daarbij is van belang te melden dat HVC het beleid voert dat niet wordt ingeschreven op aanbestedingen voor

Als gevolg van het financieel beleid heeft HVC een relatief klein weerstandsvermogen. Een financieel tekort zoals in 2011 en 2012 wordt voor zover mogelijk onttrokken aan de reserve. Indien het tekort verder zou oplopen, dan zal via de hiervoor beschreven mechanisme een beroep worden gedaan op de financiële middelen van de aandeelhoudende gemeenten. Het ondernemingsrisico ligt dus grotendeels bij de aandeelhoudende gemeenten zelf.

Toelichting garantstelling. De aandeelhoudende gemeenten hebben ervoor gekozen om investeringen voornamelijk met vreemd vermogen (leningen) te financieren, waarbij gemeenten zich garant stellen voor de betaling van rente en aflossing van door HVC aangegane leningen. Hierdoor kunnen gunstige leencondities (lage rente) worden verkregen zonder groot gemeentelijk kapitaalsbeslag in HVC (lage solvabiliteit).

Deze garantstelling is gemaximeerd op een omvang van circa € 670 miljoen[6]. Het merendeel van de betreffende leningen (€ 625 miljoen) houdt verband met leningen ter financiering van afvalenergiecentrales voor de verwerking van (rest)afval en de levering van energie. Het overig deel betreft de slibverbrandingsinstallatie en stadsverwarming in Dordrecht en het warmtenet in Alkmaar. Garantstelling voor financiering van slibverbrandingsinstallaties vindt plaats door de waterschappen. Levering van energie (in relatie tot afvalverwerking) is geen afzonderlijke activiteit die geen aanvullende investering vergt, waarvoor derhalve ook geen garantstelling geldt.

Voorheen had de garantstelling betrekking op investeringen in installaties die grotendeels (70%) voor eigen gebruik door de gemeenten werden aangewend. Een rendabele exploitatie was daardoor goed gewaarborgd. In de huidige situatie is het 'voor eigen gebruik' aanwenden van de installaties gedaald tot 45%. Bij realisatie van de (Rijks) overheidsdoelstellingen op het gebied van afscheiding en grondstofhergebruik zal dit verder afnemen. Mogelijk halveren.

3.3 Weinig invloed gemeente(raden), maar wel groot belang

Op basis van dit onderzoek wordt een disbalans geconstateerd tussen het huidige (risico)profiel van HVC en de volledig risicodragende rol van de gemeenten enerzijds, en de invloed en betrokkenheid van de aandeelhoudende gemeenten op hun bedrijf anderzijds.

Verschillen in (georganiseerd) aandeelhouderschap

Er is sprake van twee 'categorieën' aandeelhouders: afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten en gemeenten die het aandeelhouderschap hebben belegd in een gemeenschappelijke regeling.

Vanwege de complexiteit van de materie moeten *afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten* zich meer moeite getroosten om de vaak grote hoeveelheid aan informatie rond aandeelhou-

---

restafvalverwerking van gemeenten.

[6] Voorts is afgesproken de garantstelling tijdelijk ook niet te verlagen.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

dersaangelegenheden te analyseren en te verwerken.

Verder is sprake van verschillende wijzen van standpuntbepaling. *In een GR gegroepeerde gemeenten* komen tot een gezamenlijk standpunt voorafgaand aan een vergadering van aandeelhouders. Afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten hebben behoefte om ter vergadering beeldvormende of opiniërende onderwerpen aan de orde te stellen.

Gemeenteraden op grote afstand van HVC; vooral bij gemeenschappelijke regeling
In het besturingsmodel staan de gemeenteraden op nog grotere afstand van het overheidsbedrijf HVC dan de wethouder of het bestuur van een gemeenschappelijke regeling die de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigt.

Zolang de activiteiten van het overheidsbedrijf grotendeels in directe relatie stonden met wettelijke of publieke taken van gemeenten, zoals het verwerken (verbranden) van (rest)afval, het inzamelen van huishoudelijk afval en het exploiteren van een gemeentelijk warmtenet, was sprake van voldoende draagvlak voor deze betrokkenheid op afstand. Ook is dit speelveld voldoende overzichtelijk voor de betrokkenen.

Door de verbreding van het strategisch profiel waarbij de onderneming naast het publieke domein in grotere mate in het commerciële domein actief is, ontstaat een disbalans tussen deze beperkte betrokkenheid op afstand en de risico's van de deelnemende gemeenten.

Uit de door ons bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken blijkt dat deze risico's vanuit (bedrijfs-) economisch en juridisch opzicht worden verklaard. Dit is voor een deel van de vertegenwoordigende aandeelhouders die door IPR Normag zijn gesproken (vak wethouder, bestuur gemeenschappelijke regeling en hun ambtelijk adviseurs) ook goed te overzien. Voor een ander deel van hen echter veel minder. Het (pro)actief informeren en betrekken van hun raden is in veel gevallen – juist door de complexiteit – problematisch. Dit terwijl dit door de wijziging in het risicoprofiel van HVC (onder andere het groter wordende belang van commerciële activiteiten) juist wel van belang wordt geacht.

In de situatie waarin gemeenten hun aandeelhouderschap hebben belegd bij een gemeenschappelijke regeling, kunnen de raden hun controlerende en toezichthoudende taak uitoefenen op (de besluitvorming van) *de gemeenschappelijke regeling*. Jaarrekening en begroting van de gemeenschappelijke regeling worden ter informatie aan de gemeenteraden voorgelegd. De (directe) invloed van deze raden op HVC is nog meer dan bij afzonderlijk aandeelhouderschap beperkt. De raden staan in bestuurlijk opzicht op een nog grote afstand van het overheidsbedrijf HVC.

Behoefte aan actief aandeelhouderschap in plaats van passief
In de afgelopen jaren hebben HVC en de meeste deelnemende gemeenten relatief routineus gefunctioneerd. Dit was ook goed mogelijk gelet op de primaire functie van HVC: het verbranden van afval en verwerken van gft voornamelijk afkomstig uit de gemeenten zelf. De relatie tussen aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap was daarbij zeer direct en sterk. "Geen nieuws is goed nieuws" is een treffende uitspraak in één van de interviews.

Recent is de aandacht van deelnemende gemeenten voor hun belang in HVC en met name de (financiële) betekenis en risico's daarvan toegenomen. Dit is vanwege enerzijds algemene ontwikkelingen, zoals de slechte economische situatie en noodzakelijke bezuinigingen aan de kant van gemeenten. Anderzijds gaat het om meer specifieke ontwikkelingen, zoals overcapaciteit in de sector, stelselwijziging t.a.v. afschrijving met hogere (boekhoudkundige) lasten tot gevolg, en beperkingen van financieringsmogelijkheden door banken met gevolgen voor de financiering van HVC.

De meest pregnante aanleiding voor de aandacht van de gemeenten(raden) is berichtgeving in de pers geweest in de vorm van: "HVC heeft 1 miljard schuld!". Een schuldpositie die al in jaarverslagen was verantwoord.

Diverse belanghebbenden zijn zich hierdoor meer bewust geworden van of hebben vragen over de huidige strategische positionering van HVC en de (risico) betrokkenheid van hun gemeente.

3.4 Informatievoorziening: meer is niet altijd beter

De huidige informatievoorziening is transparant maar onvoldoende op maat gesneden. Het bestuur van HVC informeert de aandeelhouders proactief en intensief. Er is sprake van grote transparantie richting aandeelhouders-wethouders en ambtelijk adviseurs. Daarbij lijkt het punt van verzadiging bereikt: meer gegevens leiden niet per definitie tot meer informatie en beter inzicht.

Enkele aandeelhouders geven aan behoefte te hebben aan duidelijke (financiële) meerjaren projecties inzake de exploitatie van HVC, rekening houdend met relevante ontwikkelingen en scenario's, zoals de afname van de hoeveelheid restafval.

Verder is behoefte aan meer op maat gesneden informatie richting de gemeenteraden en meer tijd om deze informatie te behandelen. De door ons bestudeerde AvA-stukken zijn daarvoor te uitgebreid en onvoldoende toegespitst op de informatiebehoefte van raadsleden. Uit de interviews komt naar voren dat aandeelhouders een gebrek ervaren aan geschikte documenten om de raden mee te informeren. Positief is dat - indien daarom wordt verzocht - directie en/of commissarissen HVC een ondersteunende rol vervullen.

3.5 Doelomschrijving GR niet in lijn strategie HVC

De doelomschrijving van een gemeenschappelijke regeling kan worden gezien als het door de raad (of raden) gestelde kader waarbinnen het bestuur van die GR bevoegd is te handelen. Bij het vervullen van de aandeelhoudersrol door de GR jegens HVC dient hiermee (en met garantstelling en eventueel negatief saldo van baten en lasten) rekening te worden gehouden.

IPR Normag constateert dat de doelomschrijving van een aantal door ons onderzochte gemeenschappelijke regelingen zich toespitst op het be- en verwerken van (huishoudelijk)

afval (wettelijke dan wel zorgtaken). Dit terwijl het strategisch profiel van HVC in de afgelopen jaren verder is verbreed richting duurzaamheidsprojecten en commerciële activiteiten. Dit betekent dat de strategie en koers van HVC en de (statutaire) doelomschrijving breder zijn dan de doelomschrijving van de gemeenschappelijke regeling die – namens de gemeenten - aandeelhouder van HVC is.

3.6 Complexiteit vergt kennis en competenties

De complexiteit van de onderwerpen en het speelveld vergt financiële, technische, juridische en sectordeskundigheid van de aandeelhouder. Deze deskundigheid is in een gemeenschappelijke regeling gezamenlijk beter te organiseren door specialisatie en de inzet van een bestuurder die thuis is in het werkveld. In afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten moet relatief meer tijd gestoken worden om de benodigde deskundigheid op peil te houden. Een aantal afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten volgt (wellicht noodgedwongen) de standpunten van de grootste gemene deler.

Verder is er onderscheid zichtbaar in de kennis en competenties van aandeelhouders en (achterliggende) gemeenteraden:

- Door de relatief rustige context van de afgelopen jaren komt het voor dat - vooral in *gemeenten die jarenlang aandeelhouder* zijn – de kennis over HVC als overheidsbedrijf soms is weggezakt. Er is behoefte aan een scherper inzicht in de werking van het besturingsmodel, de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van aandeelhouders, en de betekenis van HVC voor de gemeente(n) in financiële zin.

  Geconstateerd is dat de kennis en competenties bij de actieve wethouder-aandeelhouders en ambtelijke betrokkenen voldoende zijn. Zij staan ook minder op afstand van HVC: o.a. alle relevante (nieuwe) investeringsvoorstellen, investeringsbesluiten en besluiten over de koers en strategie zijn in de AvA behandeld. Dit betreft ook besluitvorming die strikt formeel niet met de AvA besproken hoeft te worden. Door directie en RvC is de keuze gemaakt met de AvA de dialoog te zoeken. Dit wordt gedaan vanwege de maatschappelijk-gemeentelijke context waarin HVC zich bevindt.

- In *gemeenten die recentelijk* (in de afgelopen 5 jaar) *zijn toegetreden*, zijn de raden, colleges en ambtelijke organisaties zich vaak nog terdege bewust van de reden voor toetreding en de betekenis hiervan voor de gemeente.

- De *gemeenschappelijke regelingen* (waar het aandeelhouderschap van deelnemende gemeenten is ondergebracht) kenmerken zich door continuïteit in kennis van de materie en het functioneren van het (besturings-)model. Dit geldt met name voor de direct en actief betrokken functionarissen, zoals de voorzitter van het dagelijks en/of algemeen bestuur, en vaak in mindere mate voor de overige bestuurders en ambtelijke ondersteuning, en in veel mindere mate voor de achterban c.q. de raden.

  Bij aandeelhouderschap in HVC via een gemeenschappelijke regeling wordt HVC als

verbonden partij (deelneming) behandeld. De standpuntbepaling richting HVC verloopt hier veelal buiten de gemeenteraad om. In de praktijk blijkt het tijdig betrekken van gemeenteraden bij standpuntbepaling niet mogelijk binnen de beschikbare tijd. In vrijwel alle situaties staan raadsleden meer op afstand, waardoor hier ook meer behoefte is aan kennis en inzicht in het besturingsmodel.

3.7 Toezichthoudende taak RvC

In het verplicht structuurregime is de toezichthoudende rol die de aandeelhouders in een gewone vennootschap vervullen grotendeels belegd bij de RvC. Bij de taakvervulling door de commissarissen is van belang dat zij onafhankelijk, kritisch en kennisinhoudelijk toezicht houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken binnen de onderneming. Voor de raad van commissarissen als geheel is van belang dat sprake is van voldoende aanwezigheid van kennis en onafhankelijkheid.

Overeenkomstig de statuten van HVC heeft de RvC een profielschets vastgesteld voor zijn omvang en samenstelling, rekening houdend met de aard van de onderneming, haar activiteiten en de gewenste deskundigheid en achtergrond van de commissarissen.

Bij de werving, selectie en (directe) benoeming van 5 (van de 9) commissarissen door de clusters van aandeelhouders wordt vooral de regionale binding van belang geacht. Dat wil zeggen: weten wat er in de betreffende regio speelt (bestuurlijk, rondom duurzaamheid, et cetera) en een goed kanaal vormen voor afstemming tussen HVC en de achterban. In het verleden werden ook (ex) gemeentebestuurders benoemd.

Toezicht houden op, en het adviseren van het bestuur van HVC en het behartigen van de belangen van (clusters) aandeelhouders kunnen daardoor met elkaar verweven zijn. Zoals bij de beantwoording van de onderzoeksvragen reeds aangegeven, constateren directie en RvC van HVC ook zelf dat de aldus benoemde leden om die reden niet onafhankelijk zijn in de zin van artikel III.2 van de Nederlandse corporate governance code.

4 AANDACHTSPUNTEN VOOR DE RAAD

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en de daaruit voortvloeiende conclusies achten de project en stuurgroep het noodzakelijk dat de individuele gemeenteraden zich uitspreken over onderstaande aandachtspunten. En aan hun vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regeling of AvA kader op deze punten meegeven.

4.1 Strategie en koers

- **Verricht een heroriëntatie op het strategisch en risico profiel HVC**.
  Recent hebben HVC en de aandeelhoudende gemeenten een strategisch positioneringsproces doorlopen en afgerond. Daarbij heeft de uitwerking van de strategie 'van afval naar grondstoffen en duurzaamheid' en doorwerking in financiële kaders (verschillende typen investeringen) zijn beslag gekregen.

  De ambtelijke en bestuurlijke betrokkenen zijn zich hierdoor (meer) bewust geworden van de (nieuwe, huidige) strategische positionering van HVC en de (risico) betrokkenheid van hun gemeente. Geconstateerd wordt dat er bij diverse betrokkenen nog wel vragen zijn en behoefte aan nader inzicht. Of dat dit inzicht er wel is, maar men het niet eens met de strategische positionering en de (risico) betrokkenheid van de gemeente.

  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. Bij een dergelijke heroverweging kan worden ingegaan op de volgende vraagstukken:

  - Wat is het nut en de noodzaak van overheidsdeelneming in een afvalverbrandingsinstallatie?
    Dit mede gelet op de beschikbare verbrandingscapaciteit in de (vrije) markt en te verwachten afname van het te verbranden huishoudelijk restafval in de toekomst. Het Rijk streeft naar reductie van het huishoudelijk restafval tot gemiddeld 75% afvalscheiding. Dit is nog eens een halvering van de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020.
  - Voor welke activiteiten is overheidsbetrokkenheid wel of juist minder gewenst of noodzakelijk. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt in afvalbe- en verwerking, inzameling en andere logistieke dienstverlening, beleidsafstemmingen op het gebied van afvalbeheer, duurzaamheidsprojecten en alternatieve energiebronnen, et cetera.
  - Is het wenselijk om commerciële (markt)activiteiten in combinatie met taken in het publiek domein uit te voeren?
    En zo ja, hoe kunnen (commerciële) risico's worden beheerst? Is er een ge-

wenste verhouding tussen commerciële activiteiten en taken in het publiek domein?

- Volstaat de huidige juridische en financieringsstructuur en daarmee de door gemeenten te verstrekken financiële zekerheden? Wat zijn alternatieven en aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan? Is het gewenst en mogelijk om juridisch onderscheid (splitsing) aan te brengen tussen investeringen en activiteiten ten behoeve van het publieke domein enerzijds en in de vrije markt anderzijds?
- Hebben gemeenten voldoende politiek en financieel draagkracht om de financiële risico's van HVC te kunnen dragen?

Uiteraard moet bij het heroverwegen van de strategische positionering en financiële kaders rekening worden gehouden met de timing en planning van eventuele wijzigingen en de veranderbaarheid van de organisatie.

Een hiervoor beschreven exercitie zou ertoe kunnen leiden dat koers en strategie van HVC niet worden aangepast, en (wellicht enkele) gemeenten daardoor zouden willen uitreden als aandeelhouder. Omdat uitreden in de praktijk niet eenvoudig is, of alleen tegen hoge kosten voor de uittredende gemeente, wordt aanbevolen om de afspraken over uittreden onder werkbare condities te heroverwegen.

- **Besluit over aanpassing doelomschrijving gemeenschappelijke regeling**.
  Breng de doelomschrijving van de gemeenschappelijke regelingen en het daaraan verbonden aandeelhouderschap in lijn met de – door de gemeente - gewenste strategie en doelen van HVC. Dit vergt in principe besluitvorming in de gemeenteraden.

4.2 Besluitvorming en bevoegdheidsverdeling

- **Verzoek om duidelijkheid over de werkwijze van het besturingsmodel**.
  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.
  Om eventuele aanpassingen te overwegen is inzicht van belang in het feitelijk (en bedoeld) functioneren van het besturingsmodel, inclusief de formele en financiële kaders waarbinnen en waarmee aandeelhouders, bestuur en commissarissen van HVC opereren. Inclusief duidelijkheid over de vrijheidsgraden van bestuur en RvC die daarbij aan de orde zijn.
- **Stimuleer het delen van kennis voor meer actief aandeelhouderschap**.
  Organiseer voldoende kennis en deskundigheid om adequaat invulling te gegeven 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 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.

- **Overweeg het aandeelhouderschap te differentiëren**.
  Uit de diverse gevoerde gesprekken met aandeelhouders is behoefte gesignaleerd aan onderscheid tussen (bedrijfs-)activiteiten met een directe relatie met de (wettelijke/publieke) gemeentelijk taken op het gebied van afvalbeheer, en (bedrijfs-)activiteiten die (meer) op afstand daarvan staan. Dit is door de introductie van de verschillende typen investering relevant.

  Het aandeelhouderschap kan daarbij ook formeel juridisch worden gedifferentieerd. Daarbij kan het juridische splitsen (onder een holding) worden overwogen. Bijvoorbeeld door het oprichten van separate juridische entiteiten (dochter vennootschappen) waarin specifieke belangen of bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht.

4.3 Rolvervulling

- **Zorg voor voldoende waarborgen van de benodigde competenties**
  bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en/of het groeperen van aandeelhouders.
- **Heroverweeg de inrichting en werking van de gemeenschappelijke regeling**, waarbij de rol en betrokkenheid van de achterliggende colleges en gemeenteraden wordt vergroot. Dit opdat de raden hun controlerende en kader stellende functie beter kunnen vervullen. Deelnemende gemeenten in een gemeenschappelijke regeling dragen (indirect) wel het gehele (financiële) risico, maar daar staat zeer beperkt invloed en zeggenschap tegenover.

4.4 Beleid en risico

- **Verzoek om een monitorsystematiek**
  waarmee de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten**.**
- **Verzoek erom dat het bestuur van HVC middellange en lange termijn prognoses verstrekt**
  aan de RvC (vanuit hun toezichthoudende rol) ten aanzien van ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. 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.

4.5 Informatievoorziening

- **Stel een informatieprotocol op**
  waarin afspraken worden gemaakt over de onderwerpen en wijze van informatievoorziening richting belanghebbenden (RvC, aandeelhouders, college en raad).
- **Verlang verdere optimalisatie van de informatieverstrekking**
  richting belanghebbenden binnen de gemeentelijke organisatie. Met name op maat gesneden 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. Wijs op het belang van gedoseerde en op maat gesneden informatieverstrekking richting aandeelhouders c.q. de hen vertegenwoordigende functionarissen. Het verstrekken van veel gegevens zoals in de huidige situatie (herijking strategie, voorstellen voor nieuwe investeringen of deelnemingen) levert niet per definitie beter bruikbare (gewenste) informatie.

4.6 Toezicht

- **Versterk de toezichthoudende rol van aandeelhouders en ontwikkel een toezichtkader** waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting HVC. Stel dit toezichtkader zo mogelijk gezamenlijk vast.
- **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.

4.7 Interventie

- **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.

  In tegenstelling tot de aanleiding voor de wetgever voor invoering van het verplicht structuur regime (afnemende betrokkenheid van (groot) aandeelhouders die aandelen primair vanuit beleggingsoptiek aanhouden of juist verkopen) zijn de aandeelhouders van HVC juist zeer gebonden. Het is in de praktijk niet eenvoudig om uit te treden. Een gemeente kan uittreden door zijn aandeel tegen nominale waarde aan een andere publiekrechtelijke organisatie (gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling) over te dragen. Deze toetredende partij neemt de verplichtingen conform de Ballotage Overeenkomst over. Vanwege deze gebondenheid kan worden overwogen om de invloed van de aandeelhouders van HVC op onderdelen te vergroten.

  In de structuurvennootschap is het niet mogelijk om de betreffende bevoegdheden die

(wettelijk) aan de RvC toevallen, terug te leggen bij de AvA. Wel is het mogelijk om een (niet bindend) recht op voordracht of advies inzake de betreffende onderwerpen/besluiten aan de AvA toe te kennen. Dit heeft tot gevolg dat structureel een dialoog ontstaat tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken. Het advies of de voordracht is in de structuur vennootschap niet bindend. Wel kan worden gestreefd naar – zo veel mogelijk – consensus.

- **Overweeg afzonderlijk gemeentelijk aandeelhouderschap in plaats van gezamenlijk** via een gemeenschappelijke regeling. Afzonderlijk aandeelhouderschap ten opzichte van een gemeenschappelijke regeling heeft als voordeel dat de gemeenten meer directe zeggenschap in HVC krijgen. Er ontstaat op deze wijze meer betrokkenheid bij de onderneming en wordt de verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling en continuïteit van de onderneming directer en duidelijker.
  Ook ontstaat er tussen HVC en de gemeenten een eenvoudiger en meer transparant informatie- en besluitvormingsproces. Het levert kortere lijnen op tussen HVC en de colleges van burgemeester en wethouders/gemeenteraden.

  Daarbij dient wel een aantal verworvenheden met gemeenschappelijk aandeelhouderschap gecompenseerd te worden:

  - Kennis, expertise en tijd. Een voorwaarde is dat voldoende kennis, expertise en tijd beschikbaar is bij de functionarissen (portefeuillehouder, college, ambtelijk adviseur, raad) om een meer proactief aandeelhouderschap te kunnen vervullen.
  - Organiseer beeldvormende en opiniërende bijeenkomsten voor aandeelhouders en andere belanghebbenden voorafgaand aan de (formele) besluitvorming door de AvA.

DEEL II

HOOFDRAPPORT

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

5 INLEIDING

5.1 Achtergrond

Huisvuilcentrale Alkmaar (HVC) heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van afvalverbrandingsinstallatie (AVI) tot een overheidsbedrijf dat zich richt op duurzaam grondstoffenmanagement (be- en verwerking van afvalstoffen, hergebruik van grondstoffen) en de productie van duurzame energie uit afval, biomassa, zon en wind.

HVC is als overheidsbedrijf eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen. De onderneming heeft een privaatrechtelijke juridische structuur – naamloze vennootschap - waarbij als gevolg van de omvang van de onderneming en het grote aantal aandeelhouders sprake is van een verplicht structuurregime. Daarbij verschuift – eenvoudig gezegd – een deel van de bevoegdheden van de aandeelhouders naar de commissarissen.

In lijn met de gekozen strategie van HVC zijn in de afgelopen jaren en recent diverse initiatieven ontplooid zoals de bouw en exploitatie van biovergistingsinstallaties, sorteerinstallaties, slibverwerkingsinstallaties, deelnemingen in projecten en organisaties op het gebied van zonne- en windenergie, et cetera. Daarbij is ook het risicoprofiel van de onderneming gewijzigd. In het verleden waren de exploitatie van HVC als AVI en de tarieven voor de afvalverwerking kostendekkend en de continuïteit door de verplichting van de gemeenten tot het aanleveren van het eigen afval gewaarborgd. In de huidige situatie zijn de financiële rentabiliteit en continuïteit van de diverse economische activiteiten van HVC steeds meer afhankelijk van de algemene en sectorale economische ontwikkelingen. Vaak zelfs in Europees perspectief.

In de loop van 2012 is de financiële situatie van de HVC en de participatie van gemeenten in de HVC in de schijnwerpers komen te staan. De financiële situatie van de HVC en de door gemeenten afgegeven garantstellingen van honderden miljoenen euro hebben de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraden in de deelnemende gemeenten en de mogelijkheden daartoe zeer actueel gemaakt.

17 Rekenkamer(commissie)s van 19 deelnemende gemeenten[7] hebben daarom besloten gezamenlijk onderzoek te doen, dat gericht is op de relatie tussen gemeenten als aandeelhouders en de HVC. Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de verhouding tussen gemeenten en de HVC ten aanzien van structuren en relaties, gemeentelijke taken en commerciële activiteiten, besluitvorming, risico's, risicobeheersing en verantwoording. Het onderzoek is bedoeld om de raden van de participerende gemeenten te ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende taak.

---

[7] De gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland hebben een gezamenlijke rekenkamercommissie.

5.2 Opdrachtformulering

IPR Normag heeft opdracht gekregen dit gezamenlijke onderzoek uit te voeren. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Onderzoek hoe en in hoeverre de gemeenten (college, gemeenteraad, ambtelijk apparaat) zijn betrokken bij de besluitvorming omtrent visieontwikkeling en investeringsbeslissingen van de Huisvuilcentrale Alkmaar.

Beoordeel de formele en materiële (feitelijke en gerealiseerde) invloed en zeggenschap door de aandeelhouders op de besluitvorming die het risicoprofiel van HVC bepaalt dan wel wijzigt:

- in het licht van de verplichtingen en risico's welke verbonden zijn aan het aandeelhouderschap en de garantstelling(en) zoals overeengekomen in de ballotage overeenkomst. Daarbij dient sprake te zijn van een goede balans.
- in het licht van de algemene principes van 'good governance', zoals dit in overheidsgedomineerde organisaties verwacht mag worden.

Het eindresultaat is een kort en bondig rapport met een beschrijving van de uitgevoerde analyse en advies over het functioneren en mogelijk gewenste optimalisatie van de governance.

5.3 Uitgangspunten

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de 17 rekenkamer(commissie)s van 19 aandeelhoudende gemeenten. De rekenkamer(commissie)s laten zich vertegenwoordigen door een stuurgroep bestaande uit afgevaardigden van alle RKC's
- IPR Normag rapporteert aan de stuurgroep. De stuurgroep is bevoegd het onderzoeksrapport namens de rekenkamer(commissie)s vast te stellen.
- De stuurgroep heeft de begeleiding van het onderzoek in handen gelegd van een projectgroep. De projectgroep is verantwoordelijk voor de opdrachtverstrekking aan IPR Normag.
- De projectgroep, gemeenten en HVC zullen alle voor dit onderzoek benodigde informatie ter beschikking stellen van IPR Normag. IPR Normag zal deze informatie vertrouwelijk behandelen.
- De periode waarop het onderzoek betrekking heeft is van 1 januari 2011 tot en met 1 juli 2013. Dit is van belang bij:
    - De selectie van de concrete besluiten en besluitvormingsprocessen die door middel van casuïstiek worden beschreven en beoordeeld

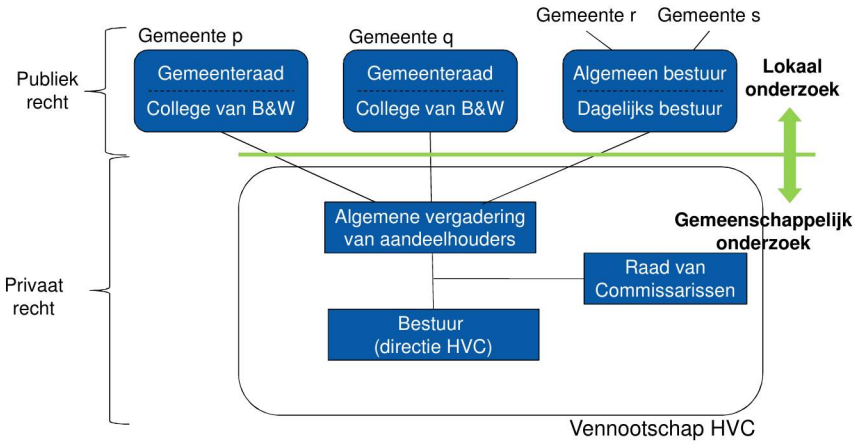
- De inventarisatie van ervaringen van de betrokkenen waarmee interviews worden gehouden.

- Het onderzoek is primair gericht op de 'verticale' eigendoms-/ aandeelhoudersrelatie van de gemeenten met HVC. De 'horizontale' opdrachtgeversopdrachtnemersrelatie valt buiten de scope van het onderzoek.

- Aanvullend op het gemeenschappelijk onderzoek is in een aantal gemeenten een lokaal deelonderzoek uitgevoerd, waarbij op gemeente niveau inzicht wordt gegeven in de lokale informatievoorziening en besluitvorming.
  Deze lokale deelonderzoeken zijn geen onderdeel van het gemeenschappelijk onderzoek.

5.4 Afbakening van het gemeenschappelijk onderzoek

De volgende figuur illustreert de focus van het onderhavig gemeenschappelijk onderzoek. Formeel vervult 'de gemeente' als één rechtspersoon de rol van aandeelhouder. In dit gemeenschappelijk onderzoek wordt primair gefocust op de rol van de gemeente als aandeelhouder.



Indien een gemeente afzonderlijk (en direct) aandeelhouder is, dan wordt de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigd door de wethouder. De wethouder dient hiertoe gedelegeerd of gemandateerd te zijn door de gemeente (college en/of raad). Het bestuur van HVC mag uitgaan dat de wethouder de gemeente rechtsgeldig vertegenwoordigd.

Indien het aandeelhouderschap is belegd bij een gemeenschappelijke regeling, dan vervult het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter) de rol van aandeelhouder.

Het lokaal onderzoek verschaft inzicht in de wijze waarop in de betreffende gemeente invulling wordt gegeven aan informatievoorziening en besluitvorming. Elke rekenkamercommissie bepaalt zelf of een dergelijk lokaal onderzoek wel of niet wordt uitgevoerd en door wie. IPR Normag verricht voor de gemeenten Smallingerland, Bergen, Noordoostpolder, Castricum, Purmerend en Heerhugowaard ook een lokaal onderzoek. Het lokaal onderzoek richt zich op de afstemmings-, informatie-, verantwoordings- en besluitvormingsprocessen binnen de gemeentelijke (publiekrechtelijke) organisatie. Bij het vervullen

van deze (vertegenwoordigende) aandeelhoudersrol (meestal door het college) dient rekenschap en invulling te worden gegeven aan de kaderstellende en controlerende (toetsende) rol van de gemeenteraad.

5.5 Opbouw van de rapportage

Deel I van de rapportage omvat de (bestuurlijke) samenvatting. Hoofdstuk 1 en 2 presenteren respectievelijk de achtergrond van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen van de rekenkamer(commissie)s. De samenvatting van conclusies en aandachtspunten voor de raad vindt u in de hoofdstukken 3 en 4.

Deel II betreft het hoofdrapport met een nadere toelichting en onderbouwing. In het onderhavige hoofdstuk 5 zijn de achtergrond, de opdracht aan IPR Normag en de afbakening en uitgangspunten die aan het onderzoek ten grondslag liggen nader toegelicht. In hoofdstuk 6 Verantwoording zijn de benaderingswijze van het onderzoek en de het uitgevoerde stappenplan beschreven. Tevens vindt u in dit hoofdstuk het normenkader aan de hand waarvan het functioneren van de gemeente in haar rol van aandeelhouder is beoordeeld.

Hoofdstuk 7 beschrijft de context: waarom zijn gemeenten (ooit) aandeelhouder (geworden); hoe kan HVC als bedrijf worden getypeerd en met welke ontwikkelingen hebben bedrijven als HVC te maken; welke belangrijke veranderingen hebben zich voorgedaan zoals de transitie uit het publieke domein naar een vrije markt?

In het daaropvolgende hoofdstuk wordt het besturingsmodel van HVC toegelicht. Het besturingsmodel regelt de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van en tussen de organen van de vennootschap (AvA, bestuur/directie, RvC). Dit hoofdstuk geeft inzicht in de afspraken met betrekking tot de rol, invloed en betrokkenheid van de aandeelhoudende gemeenten, en de financiële consequenties en risico's van het aandeelhouderschap van de gemeenten.

Hoofdstukken 9 en 10 presenteren de bevindingen en conclusies. Hoofdstuk 9 focust daarbij op de financiële relaties en risico's. Hoofdstuk 10 op het besturingsmodel en de de rol en betrokkenheid van gemeenten zoals deze in de praktijk vorm en inhoud krijgt. Bij deze waarnemingen en conclusies worden tot slot aandachtspunten voor de raad gegeven.

Deel III betreft een bijlagenbundel.
In bijlage 12 vindt u de reactie van HVC op het (concept) eindrapport in het kader van bestuurlijk wederhoor.

6 VERANTWOORDING

6.1 Onderzoeksvragen

De opdracht is uitgevoerd door beantwoording van de volgende onderzoekbare deelvragen c.q. deelopdrachten:

A. Een korte beschrijving van de structuur en de relaties van en tussen gemeenten en de HVC
   - Relatie HVC en gemeente als aandeelhouder.
   - Relatie HVC en gemeente als garantsteller.
   - Relatie HVC en gemeente ten aanzien van wettelijke en overige doelstellingen.

B. Inzicht in de commerciële activiteiten van de HVC en de impact van deze activiteiten op het aandeelhouderschap/garantstelling van gemeenten.

C. Beoordeling van de verhouding tussen de impact c.q. risico's van de commerciële activiteiten voor gemeenten en de mogelijkheid die gemeenten hebben om invloed uit te oefenen op de commerciële activiteiten.

Aan de hand van casuïstiek zijn de volgende vragen beantwoord:

D. De besluitvorming en het besluitvormingsproces (formeel en informeel) door aandeelhouders en tussen aandeelhouders onderling.

E. De informatievoorziening van de HVC richting de gemeenten.

F. De risicobeheersing en –verantwoording door de HVC richting de gemeenten.

De opdrachtgever heeft vooraf aan de uitvoering van dit onderzoek de volgende vragen nader geformuleerd:

Sturing en toezicht:	
1	Op welke punten van besluitvorming en beleid kunnen aandeelhouders invloed uitoefenen, hoe bepalend is die invloed en is 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..

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

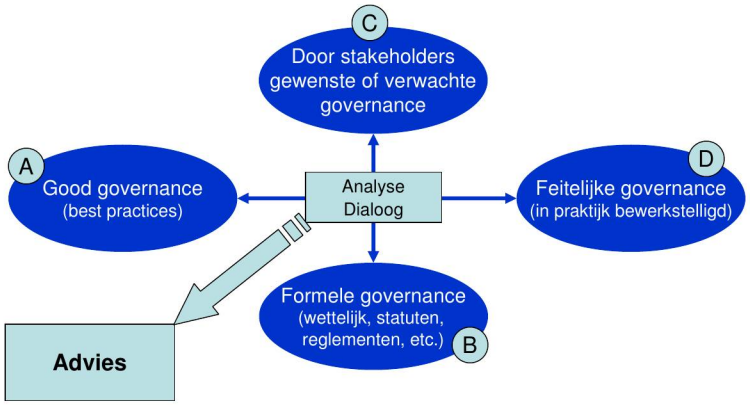
Risico's: omvang, verdeling en beheersing	
9	Zijn bij investeringsbeslissingen vooraf de risico's onderzocht en ter kennis van aandeelhouders gebracht? Wie heeft de risico's beoordeeld? Hoe is de beoordeling geweest van de risico's?
10	Op welke wijze zijn de aandeelhouders geïnformeerd over door de HVC genomen of te nemen beheersmaatregelen om (potentiële) risico's te minimaliseren?
11	Zijn in 2011-2013 (nieuwe) risico's ontstaan en hoe is daarop door de HVC geanticipeerd en met aandeelhouders gecommuniceerd?
12	Op welke manier zijn deze risico's door de aandeelhouders in het besluitvormingsproces betrokken?

Uitvoering: doelmatig en doeltreffend	
13	In hoeverre zijn de aandeelhouders betrokken bij de bedrijfsvoering van het HVC? Hoe worden ze geïnformeerd over bedrijfsvoeringsaangelegenheden? Zijn hierover controleerbare afspraken gemaakt? Hoe vindt besluitvorming over bedrijfsvoering plaats?
14	Is door de HVC aan aandeelhouders inzicht verschaft in de doelmatig- en doeltreffendheid van de door de HVC uitgevoerde activiteiten?

Informatie: volledig en transparant	
15	Hoe verloopt de informatievoorziening tussen de HVC en de aandeelhouders bij besluitvorming over investeringen en visie vorming?
16	Hebben aandeelhouders op de juiste momenten beschikking gehad over volledige en juiste informatie om invulling te geven aan hun rol en verantwoordelijkheid?

6.2 Benaderingswijze

De volgende figuur toont schematisch het analysekader voor het beoordelen van de invloed van de aandeelhoudende gemeenten, in relatie tot de invloed die vanwege hun rol, positie en garantstelling mag worden verwacht. Governance is de wijze van besturen en toezicht op een organisatie door de diverse daarbij betrokken partijen en belanghebbenden.



Binnen het kader van de vigerende wet- en regelgeving, leiden de (verschillende) wensen van de stakeholders, de (positieve en negatieve) ervaringen met de governance in de praktijk én de principes van good governance die passen bij de eigenheid van de organisatie en de sector, op gebalanceerde wijze tot een beoordeling van de huidige governance, dan wel een advies over de inrichting van de gewenste governance.

Het advies zal daarbij gebaseerd moeten zijn op een objectieve en feitelijke analyse van de verschillende invalshoeken, en op een nader te voeren dialoog met en tussen de betrokken stakeholders. Voor de gemeenten die direct aandeelhouder zijn van HVC zijn interviews gehouden met wethouders die de aandeelhoudende gemeente vertegenwoordigen. In de meeste gevallen was ook de ambtelijk adviseur aanwezig. Voor gemeenten die via een gemeenschappelijke regeling (gezamenlijk) aandeelhouder zijn, zijn interviews gehouden

met de bestuurlijke vertegenwoordiger(s) van de betreffende gemeenschappelijke regeling.

In samenspraak met de stuurgroep is ervoor gekozen om alleen gesprekken te voeren met functionarissen uit gemeenten waarvan de rekenkamer(commissie) opdrachtgever is voor dit onderzoek. Van alle gevoerde gesprekken is een verslag gemaakt dat voor akkoord aan de gesprekspartner is voorgelegd. Alle gespreksverslagen zijn geaccordeerd. Een overzicht van gesprekspartners vindt u in bijlage 4.

Voor het uitvoeren van het onderzoek is – naast desk research en interviews – gewerkt aan de hand van casussen. De volgende casussen zijn daarbij uitgewerkt (zie bijlage 7):

- Besluit omtrent het vaststellen/aanpassen van de strategie van HVC: herijking strategie HVC;
- Besluit aangaande corebusiness activiteiten van HVC: bouw van de biovergistingsinstallatie;
- Besluit aangaande een non corebusiness activiteit van HVC: deelneming HVC in Windpark Gemini.

6.3 Stappenplan

De uitvoering van het onderzoek omvatte de volgende stappen:

Stap 1 Voorbereiding en start
   a. Startbespreking, inventarisatie relevante bronnen.
   b. Opstellen en vaststellen normenkader (gemeenschappelijk en lokaal onderzoek). Vaststelling door projectgroep.
   c. Voorbereiding veldonderzoek: gespreksleidraad, selectie gesprekspartners en planning interviews.

Stap 2 Deskresearch
   a. Beschrijving en analyse huidige situatie waaronder de inrichting van het besturingsmodel.
   b. Casuïstiek: uitwerking feitenrelaas voor drie investerings- en participatiebesluiten op basis van deskresearch en informatie verkregen van HVC.

   In bijlage 3 vindt u een overzicht van geraadpleegde bronnen.

Stap 3 Veldonderzoek: interviews met aandeelhouders
   a. Interviews bestuurder(s) en commissarissen HVC
   b. Interviews wethouder-aandeelhouden ambtelijk adviseur
   c. Uitwerking concept gesprekresultaten en terugkoppeling voor akkoord.
      Een overzicht van gesprekspartners vindt u in bijlage 6.
      De gespreksleidraad die wij hebben gehanteerd bij het voeren van de interviews in bijlage 5.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

Stap 4 Integrale analyse en beantwoording onderzoeksvragen
   a. Beoordeling van de relatie gemeenten/aandeelhouders en HVC: sturing en toezicht, risico's, uitvoering, informatievoorziening.
   b. Beoordeling van besluitvormingsprocessen in drie concrete casussen: sturing en toezicht, risico's, uitvoering, informatievoorziening.

Stap 5 Rapportage van bevindingen en conclusies
   a. Opstellen rapportage en bespreking met de projectgroep
   b. Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor
   c. Verwerking reacties

Stap 6 Eindrapportage (bevindingen, bespreking en prestentatie)
   a. Verwerking reacties ambtelijk en bestuurlijk werderhoor
   b. Uitwerken aanbevelingen in de vorm van aandachtspunten voor de raad
   c. Presentatie rapportage aan stuurgroep (vertegenwoordiging van alle betrokken rekenkamer(commissie)s).
      De rapportage wordt vervolgens door de rekenkamer(commissie)s aan de gemeenteraden aangeboden.

6.4 Normenkader

Mede aan de hand van de in paragraaf 6.1 vermelde vragen heeft IPR Normag een normenkader opgesteld. Dit normenkader (inclusief de verwijzing naar deze vragen) vindt u in bijlage 2.

Het normenkader stelt normen inzake het functioneren van de gemeente in haar rol van eigenaar c.q. aandeelhouder. Bij toetsing van de betreffende norm wordt rekening gehouden met de wijze waarop de rolverdeling tussen de verschillende organen (AvA, RvC en Bestuur) formeel en feitelijk is uitgewerkt. Aan de hand van de casuïstiek worden de rol en betrokkenheid van de gemeenten aan het normenkader getoetst.

Normen met betrekking tot Besluitvorming/bevoegdheidsverdeling
De gemeente als aandeelhouder draagt zorg voor de inrichting van een besturingsmodel waarin toezicht en verantwoording op adequate wijze is ingericht:

- De aandeelhouder zorgt voor een sluitend en consistent besturingsmodel, waarbij de verdeling van bevoegdheden tussen AvA – RvC en Bestuur zijn geregeld;
- De aandeelhouder houdt bij het invullen van haar verantwoordelijkheid rekening met en zicht op (opzet en functioneren) van checks en balances in het besturingsmodel

Normen met betrekking tot Rolvervulling
Dit betreft taakopvatting, rolneming door en kennis en kwaliteit van de aandeelhouder als (rechtsgeldig) vertegenwoordiger namens de gemeente.

- De aandeelhouder stuurt op door de gemeente bepaalde beleidskaders.
- De aandeelhouders hebben een gezamenlijke visie op de wijze waarop het publiek

belang door en met HVC wordt bewerkstelligd.
- Er is een functionele scheiding tussen de rol van eigenaar/aandeelhouder en rol van opdrachtgever.
- De gemeente in haar rol als eigenaar beschikt over voldoende competenties, kennis en kwaliteit.

Normen met betrekking tot Beleid

Dit betreft de wijze waarop gemeenten (publieke) beleidsdoelen opdragen aan HVC.
- De aandeelhouder heeft adequate invloed op het meerjaren beleidskader of strategisch meerjaren plan waarin de beleidsdoelstellingen zijn vastgesteld.
- Er is een duidelijk meerjaren beleidskader of plan aanwezig, waarin beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd.
- Beleidsdoelstellingen en ambities zijn door HVC uitgewerkt in meetbare indicatoren, en worden gemonitord.
- De aandeelhouders stellen eisen aan het risicoprofiel van HVC.

Normen met betrekking tot Toezicht

Dit betreft de wijze waarop de gemeente toezicht houdt op het functioneren en presteren van HVC
- De aandeelhouder houdt toezicht op basis van het publieke belang (voortkomend uit specifieke publieke taken).
- De aandeelhouder (dan wel de RvC namens hem) houdt toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing.

Normen met betrekking tot Informatievoorziening

Dit betreft de wijze waarop de gemeente kennis neemt van het functioneren, presteren en de ontwikkeling van HVC.
- De aandeelhouder stelt zicht responsief en proactief op ten aanzien van zaken die het functioneren van de HVC betreft.
- Er bestaan duidelijke afspraken tussen de aandeelhouder en HVC over de reikwijdte en diepgang van de informatie-uitwisseling over prestaties, middelen en bedrijfsvoering(s-risico's)
- De aandeelhouder kan alle voor hem noodzakelijke informatie van HVC ontvangen (informatieprotocol).
- HVC voorziet de aandeelhouder tijdig en adequaat van alle informatie die benodigd is voor het vervullen van zijn publieke verantwoordelijkheid.

Normen met betrekking tot Oordeelsvorming

De aandeelhouder vormt zich een oordeel - direct dan wel via de RvC - over de publieke taakvervulling door HVC.
- De aandeelhouder wordt op adequate wijze geïnformeerd over risico's en beheersmaatregelen.
- De specifieke risico's die verbonden zijn aan deelname in HVC zijn bekend bij de gemeentelijke aandeelhouder en worden door de aandeelhouder gemonitord.

Normen met betrekking tot Interventie

Dit betreft de wijze waarop de gemeente intervenieert.

- De aandeelhouder heeft adequate bevoegdheid om HVC te kunnen sturen en bijsturen.
- De aandeelhouder maakt voldoende gebruik van deze bevoegdheden (gelet op zijn publieke verantwoordelijkheid)

Normen met betrekking tot Verantwoording

Dit betreft de wijze waarop (wederzijds) verantwoording wordt afgelegd over het functioneren en presteren.

- HVC koppelt tijdig en adequaat aan de gemeente als aandeelhouder terug over de uitvoering van haar (publieke) taak.
- De aandeelhouder dient zicht te verantwoorden over zijn rol (als aandeelhouder namens de gemeente) richting de gemeente (college / raad)

7 CONTEXT

7.1 Oorsprong AVI's[8] in Nederland: sterk gereguleerde markt

De oorsprong van de AVI's als overheidsactiviteit is gelegen in het in de jaren '80 gewenste en door het Rijk bepaalde regionale (provinciale) zelfvoorziening voor de verwijdering van huishoudelijk afval. Provincies en gemeenten hebben in de jaren '80 en '90 diverse AVI's opgericht, waarin het ingezamelde huishoudelijk (rest)afval kon worden verbrand.

De opgerichte AVI's kenden een laag risicoprofiel: de aandeelhoudende gemeenten hadden zich verplicht om hun restafval aan te bieden, en de tarieven die daarvoor werden gerekend waren minstens kostendekkend. Bij de dimensionering van de verwerkingscapaciteit van deze AVI's werd rekening gehouden met de hoeveelheid huishoudelijk restafval en een deel bedrijfsmatig restafval in de betreffende regio.



1.	E.ON, Delfzijl
2.	Omrin, REC Harlingen
3.	Attero, Wijster
4.	Sita, EVI Coevorden
5.	Twence, Hengelo
6.	ARN, Nijmegen
7.	AVR, Duiven
8.	AEB, Amsterdam
9.	HVC, Alkmaar
10.	HVC, Dordrecht
11.	AVR, Rozenburg
12.	Attero, (AEC) Moerdijk
13.	Sita, ReEnergie Roosendaal

Mede vanwege de disbalans tussen vraag- en aanbod op regionaal niveau is de regionale zelfvoorziening midden jaren '90 losgelaten. Tegelijkertijd is het verbod op provincie grensoverschrijdend afvaltransport opgeheven, zodat steeds meer sprake was van marktwerking en concurrentie om het afval tussen de AVI's. Voorts heeft het Rijk ook het verbod op grensoverschrijdend afvaltransport opgeheven, waardoor inmiddels sprake is van een Europese markt voor restafval- en gft verwerking.

7.2 Volgende fase: een vrije markt met hybride karakter

De AVI's in Nederland hebben zich in de loop van de jaren verder ontwikkeld en getracht zich een positie te verwerven in deze – weliswaar streng gereguleerde maar in principe vrije – markt voor afvalverbranding. Daarbij zijn verschillende strategieën gevolgd, maar alleen de productie van (duurzame) energie uit verbrandingswarmte is verder geoptimali-

seerd.

Een aantal AVI's – zoals HVC – heeft zich ontwikkeld tot grondstoffen- en energieproducent en opereren in het publieke domein maar vooral ook in de vrije sector. Het risicoprofiel van deze – voorheen redelijk risicovrije – ondernemingen is daardoor wezenlijk veranderd. De afweging van de noodzaak, de wens of het nut om als gemeente of provincie eigenaar te zijn van een dergelijke onderneming, heeft anno 2013 geleid tot een hybride markt van overheidsgedomineerde en private afvalenergiecentrales. Ruim 1/3 van de verwerkingscapaciteit (circa 6 installaties) is in handen van private partijen, de overige zijn overheids(gedomineerde)bedrijven. Essent heeft in 2009 getracht haar milieudivisie (het huidige Attero) te verkopen, maar deze verkoop is door een te lage opbrengst niet gerealiseerd. Eind 2013 is Attero verkocht aan een private partij. De verdere privatisering in de sector lijkt zijn beslag te gaan krijgen.

De huidige markt voor afvalverbranding kenmerkt zich door overcapaciteit. Buitenlands restafval uit bijvoorbeeld Engeland en Italië vindt inmiddels zijn weg naar Nederland. In deze dynamische markt positioneert HVC zich als grondstoffen- en energiebedrijf, dat primair ten dienste staat van de aandeelhoudende overheden (gemeenten en waterschappen), en daarnaast commerciële activiteiten onderneemt op het gebied van afvalbeheer, grondstoffenmanagement en duurzame energie.

7.3 Van afvalverwerker naar grondstoffen en duurzame energie

In de afgelopen jaren heeft HVC zich ontwikkeld van afvalverwerker (met name op het gebied van restafvalverbranding en gft verwerking) tot energie- en grondstoffenbedrijf.

Voorheen waren de activiteiten van HVC zoals het verbranden van huishoudelijk restafval direct verbonden aan de (kern)taak van de gemeenten. Daarmee kan worden verondersteld dat sprake was van een evidente en duidelijke betrokkenheid van de gemeenten en de taakuitvoering van HVC voor grotendeels diezelfde gemeenten. Deze directe (en duidelijke) betrokkenheid geldt tevens voor de inzameling van het huishoudelijk afval in een groot deel van de aandeelhoudende gemeenten. Dit geldt ook voor de warmtenetten in gemeente Alkmaar en gemeente Dordrecht. Hierbij was vaak ook een directe (en exclusieve) relatie tussen het aandeelhouderschap en het opdrachtgeverschap. Vraagstukken rond investeringen of de bedrijfsvoering hadden veelal betrekking op activiteiten die (grotendeels ook) voor de eigen deelnemende gemeenten worden uitgevoerd. De exploitatie en financiële prestaties zijn grotendeels gewaarborgd door de levering van de betreffende diensten aan deze aandeelhoudende gemeenten.

Gesteld kan worden dat de complexiteit van het besturingsmodel voor de gemeenten als

---

[8] Tegenwoordig spreekt men in plaats van AVI (Afvalverbrandingsinstallatie) vaak van AEC (Afvalenergiecentrale) waarmee de nadruk meer op het leveren van warmte- elektrische energie wordt gelegd.

aandeelhouder en opdrachtgever in deze context bezien relatief klein was. Het aantal 'variabelen' was klein en grotendeels door de gemeenten zelf te beïnvloeden.

Als gevolg van besluiten door de aandeelhoudende gemeenten over de strategie en positionering van HVC is HVC ook actief in duurzaamheidsprojecten, zoals de productie van wind- en zonne-energie. Met deze activiteiten is in veel gevallen geen directe levering van diensten aan de aandeelhoudende gemeenten. HVC participeert bijvoorbeeld in windenergieprojecten, waarvan de energie niet exclusief aan de aandeelhoudende gemeenten of haar inwoners geleverd hoeft te worden. Met de deelname in dergelijke projecten draagt HVC wel bij aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen. Naast de logistieke (inzamel) diensten ten behoeve van de gemeenten blijft sprake van een directe leveringsrelatie ten aanzien van (restafval)verwerking. Daarbij is echter wel sprake van een omkering in de verhouding tussen het verwerken van 'eigen' huishoudelijk (rest)afval en afval van derden c.q. bedrijven en instellingen. Hierover meer in paragraaf 9.5.

Dit betekent dat in de huidige situatie voor diverse bedrijfsactiviteiten van HVC geen sprake meer is van (directe) levering van activiteiten aan aandeelhoudende gemeenten. Diverse vraagstukken rond investeringen en het functioneren van HVC hebben in de huidige situatie betrekking op een veel breder spectrum in dynamische markten.

8 BESTURINGSMODEL HVC

Het besturingsmodel regelt de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van en tussen de organen van de vennootschap (AvA, bestuur/directie, RvC) en volgt grotendeels uit de juridische structuur van HVC. In het kader van het onderhavige onderzoek focust de beschrijving van het besturingsmodel in deze notitie vooral op de rol, invloed en betrokkenheid van de aandeelhoudende gemeenten, en de financiële consequenties en risico's van het aandeelhouderschap van de gemeenten.

De statuten en de ballotage-overeenkomst(en) zijn de belangrijkste bronnen waarin de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen zijn geregeld. Daarnaast zijn er nadere afspraken gemaakt in de vorm van besluiten door de AvA.

8.1 Doel van de vennootschap

Ten tijde van de oprichting en bij het wijzigen van de statuten zijn het de aandeelhoudende gemeenten die het doel van de vennootschap en de inrichting van het besturingsmodel (binnen de wettelijke mogelijkheden) hebben bepaald en bepalen.

Het doel van de vennootschap is statutair omschreven en is zowel richtinggevend als inperkend ten aanzien van de bedrijfsactiviteiten waarmee HVC zich bezig houdt. De vennootschap heeft ten doel:

- Ten algemenen nutte werkzaam te zijn op het gebied van beheer van afval, reststromen en duurzame energie, evenals op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende activiteiten.
- Dit ten dienste van gemeenten, waterschappen individueel of als samenwerkingsverbanden. Alles in de ruimste zin van het met al wat daartoe behoort of daarmee verband houdt.
- Inclusief het deelnemen in ondernemingen met een gelijk of aanverwant doel.

8.2 HVC is vennootschap met verplicht structuurregime

Vanwege de gekozen rechtsvorm en de omvang van de onderneming is sprake van een verplicht structuurregime[9]. Dit betekent dat een deel van de bevoegdheden van de aandeelhouders verschuift naar de commissarissen.

Toelichting: Het verplicht structuurregime vindt zijn oorsprong in de jaren '70 toen de

---

[9] Er is sprake van een (verplicht) structuurregime als in drie opeenvolgende jaren aan de volgende criteria wordt voldaan:
1. Geplaatst kapitaal (inclusief reserves) > € 16 miljoen.
2. Er is wettelijk verplicht (WOR) een OR ingesteld.
3. Bij de vennootschap en haar maatschappijen zijn > 100 werknemers in Nederland werkzaam.

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

wetgever een afnemende betrokkenheid van (groot) aandeelhouders bij grote ondernemingen constateerde. Aandelen werden daarbij vooral gehouden vanuit beleggingsoptiek. Zelfs pensioenfondsen waren gemiddeld slechts twee jaren aandeelhouder van een bedrijf alvorens de aandelen weer te verkopen. Deze afname in betrokkenheid leidde tot een gebrekkige controle van het bestuur door de AvA, waardoor onvoldoende toezicht werd gehouden op slecht presterende besturen en bestuurders.

Om deze gebrekkige controle te ondervangen is de structuurvennootschap ingevoerd. De RvC controleert in alle gevallen het bestuur ten behoeve van de werknemers, de aandeelhouders en (het voortbestaan van) de vennootschap. De RvC zelf staat weer onder controle van de AvA.

In een structuurregime verschuift een deel van de bevoegdheden van de aandeelhouders (AvA) naar de commissarissen (RvC). Vanuit de positie van de aandeelhoudende gemeente bezien heeft het verplicht structuurregime tot gevolg dat voor bepaalde besluiten van het bestuur/de directie alleen de goedkeuring van de RvC is vereist en niet van de AvA.

Kader: verschil in bevoegdheid niet-structuur NV en structuur NV

Bij keuze voor de niet-structuur NV leidt dit tot de volgende bevoegdheidsverdeling:
Aan de algemene vergadering komen alle bevoegdheid toe, binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen, die niet aan het bestuur of aan anderen zijn toegekend.
Aan de algemene vergadering komen de volgende dwingende bevoegdheden toe:

- Statutenwijziging (2:121 lid 1 BW)
- Ontbinding van de vennootschap (2:19 lid 1 BW)
- Fusie (2:317 lid 1 BW)
- Splitsing (2:334m lid 1 BW)
- Omzetting (2:18 lid 2 BW)
- Goedkeuring van bestuursbesluiten omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of onderneming (2:107a lid 1 BW)
- Uitgifte van aandelen en beperking/uitsluiting van het voorkeursrecht dan wel aanwijzing van een ander orgaan dat hiertoe bevoegd is (2:96 lid 1 en 2:96a lid 6 BW)
- Kapitaalvermindering (2:99 lid 1 BW)
- Verlenging van de termijn voor het opmaken van de jaarrekening (2:101 lid 1 BW)
- Vaststelling van de jaarrekening (2:101 lid 3 BW)
- Benoeming van een accountant die de jaarrekening controleert (2:393 lid 2 BW)
- Benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders (2:132 en 2:134 BW)
- Benoeming, schorsing en ontslag van tenminste twee derde van de commissarissen (2:142 tot 2:144 BW)

Statutair kan men de bevoegdheden van de algemene vergadering verder uitbreiden. Ook kan statutair afgeweken worden van de bevoegdheden die in beginsel aan de algemene vergadering zijn toegekend, waaronder:

- Bezoldiging van bestuurders (2:135 lid 4 BW)
- Opdracht aan bestuur aangifte te doen tot faillietverklaring (2:136 BW)
- Besluit tot bezoldiging van commissarissen (2:145 BW)

- Opzeggen van vertrouwen in raad van commissarissen (2:161a BW)

Indien een NV volledig onder het structuurregime valt, komen benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders niet aan de algemene vergadering toe, maar aan de raad van commissarissen (2:162 BW). Indien toepassing is gegeven aan 2:129a BW, benoemen de niet-uitvoerende bestuurders de uitvoerende bestuurders van de vennootschap (2:164a BW). Op grond van 2:158 lid 4 BW worden commissarissen benoemd door de algemene vergadering, maar op voordracht van de raad van commissarissen en voor zover commissarissen niet al zijn benoemd bij oprichting van de vennootschap (of voordat dit wetsartikel van toepassing is geworden).

8.3 Het bestuur van HVC (de directie)

Rol en bevoegdheden

Het bestuur c.q. de directie van HVC is belast met het bestuur van de vennootschap en geeft uitvoering aan de – door de aandeelhouders vastgestelde – strategie. Verder wordt de vennootschap in en buiten rechte vertegenwoordigd door de directie.

HVC functioneert als een verzelfstandigd overheidsbedrijf, waarbij de directie een groot aantal vrijheidsgraden heeft met betrekking tot de inrichting en het (ondernemings-) beleid van de uitvoeringsorganisatie. De directie van HVC geeft leiding en sturing aan de uitvoeringsorganisatie. De directie draagt zorg voor een effectieve en efficiënte uitvoeringsorganisatie en bepaalt grotendeels de inrichting en organisatie van de primaire en ondersteunende (bedrijfs)processen en de bedrijfsinterne beleidskaders ten aanzien van personeel, huisvesting, ICT, administratieve processen, onderzoek en innovatie, et cetera.

Als gevolg van deze verzelfstandigde positie van HVC staan de deelnemende gemeenten op grote afstand van bedrijfsvoeringaangelegenheden. De directie verantwoordt zich aan de RvC en vervolgens aan de aandeelhouders (en andere belanghebbenden) door middel van de jaarrekening en het jaarverslag, waarin verslag wordt gedaan van respectievelijk de financiële voorgang en prestaties, en de gerealiseerde doelstellingen en algemene gang van zaken in het betreffende jaar.

Voorafgaande goedkeuring bij zwaarwegende besluiten

De handelingsvrijheid van het bestuur van HVC is met betrekking tot zwaarwegende besluiten rond - bijvoorbeeld - investeringen en strategie duidelijk begrensd als gevolg van de voorafgaande goedkeuring door de AvA en (met name) door de RvC voor zwaarwegende besluiten. Zie hiervoor paragrafen 8.4 en 8.5.

8.4 Toezicht door de raad van commissarissen (RvC)

Rol en bevoegdheden

De raad van commissarissen vervult – vooral ook in het belang van de aandeelhouders – een toezichthoudende rol. De RvC houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van de vennootschap en staat de directie met raad terzijde.

De RvC is bevoegd tot benoeming, schorsing en ontslag van de directeur. Dit betreft een wettelijke bevoegdheid die niet door enige bindende voordracht kan worden beperkt. De RvC stelt de AvA in kennis van een voorgenomen benoeming van een bestuurder der vennootschap, en ontslaat een bestuurder niet eerder dan nadat de AvA over het voorgenomen ontslag is gehoord.

De directie behoeft voorafgaande goedkeuring van de RvC voor onder meer de volgende bestuursbesluiten:

- Uitgifte en verkrijgen van aandelen.
- Het aangaan over verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap indien deze samenwerking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap.
- Investeringen of een deelneming ter waarde van ten minste ¼ van het bedrag van het geplaatste kapitaal met reserves. (Red. om een beeld te krijgen: balans jaarrekening 2012: ruim € 87 miljoen. Een kwart deel hiervan bedraagt dus circa € 22 miljoen.
- Een voorstel tot wijziging van de statuten of tot ontbinding van de vennootschap.
- De vaststelling van het jaarlijkse beleidsplan waarvan de jaarlijkse begroting en het jaarlijkse financieringsplan deel uitmaken.
- Het opnemen en verstrekken van geldleningen boven € 500.000,- die niet in het financieringsplan zijn opgenomen. Met uitzondering van kasgeldleningen voor korter dan één jaar. Dit bedrag kan bij besluit van de RvC worden verhoogd.
- Besluiten tot uitoefening van het stemrecht met betrekking tot in andere vennootschappen gehouden aandelen (indien dit aandeel meer dan de helft van het geplaatste maatschappelijk kapitaal betreft) inzake de voorafgaande goedkeuring voor besluiten van het bestuur van deze deelneming, als in de hiervoor beschreven onderwerpen zijn vermeld.
- In juli 2007 heeft de RvC als volgt besloten inzake vervangingsinvesteringen:
    - Vervangingsinvesteringen worden opgenomen in het door de RvC goed te keuren jaarplan.
    - De in het jaarplan opgenomen investeringen worden in de kwartaalrapportages aan de RvC toegelicht waarbij wordt ingegaan op welke investeringen zijn gedaan, tegen welke prijs en de planning.
    - Voor zover vervangingsinvesteringen niet in het jaarplan zijn opgenomen, worden deze separaat aan de RvC ter goedkeuring voorgelegd.
    - Voor zover vervangingsinvesteringen wel zijn geraamd, maar meer dan € 10 miljoen bedragen, worden deze separaat met advies van de auditcom-

missie aan de RvC ter goedkeuring voorgelegd.

Voorts is besloten dat alle niet-geraamde overige investeringen van meer dan € 1 miljoen vooraf ter goedkeuring aan de RvC dienen te worden voorgelegd. Verantwoording vindt plaats in directierapportages aan de RvC die elke vergadering worden geagendeerd.

De commissarissen beslissen bij volstrekte meerderheid (> 50%) ongeacht het aantal aanwezigen (er is dus geen quorum benodigd).

Indien commissarissen dit verlangen woont de directie de vergadering van de RvC bij. De directie is verplicht alle door hen verlangde inlichtingen te verschaffen.

Samenstelling RvC

De RvC bestaat uit tenminste vijf leden. Dit mogen alleen natuurlijke personen zijn en zij mogen niet in dienst zijn van de vennootschap (of dochter). De RvC stelt een profielschets op voor de omvang en samenstelling van de RvC. Deze profielschets (of wijziging daarvan) wordt besproken met de AvA en de ondernemingsraad.

De actuele situatie ten aanzien van de benoeming van commissarissen is als volgt:

- Eén commissaris-benoeming door gemeenschappelijke regeling AIJZ en gemeenschappelijke regeling CAW.
- Eén commissaris-benoeming door gemeenschappelijke regeling VVI gezamenlijk met de gemeente Den Helder en in samenspraak met de gemeenten Anna Paulowna, Schagen, Texel, Wieringen, Zijpe en Smallingerland.
- Eén commissaris-benoeming door gemeente Almere, in samenspraak met Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde, en de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend, Waterland en Zeevang.
- Eén commissaris-benoeming door GEVUDO in samenspraak met gemeente Westland.
- Eén commissaris-benoeming door gemeenschappelijke regeling Slibverbranding 2009.
- En voor zover niet reeds zoals hierboven aangegeven door de RvC zelf.

Per maart 2013 telt de RvC totaal 9 leden (waarvan één vacant). 4 van de 9 commissarissen zijn benoemd door de RvC zelf.

Voor één van de door de RvC zelf te benoemen commissarissen geldt dat de OR een persoon kan voordragen. De RvC volgt deze voordracht tenzij de RvC verwacht dat deze persoon ongeschikt is.

8.5 De rol en invloed van de aandeelhouders (AvA)

Rol en bevoegdheden

Allereerst is van belang te melden dat alleen publiekrechtelijke organen (gemeente, gemeenschappelijke regeling, waterschap) aandeelhouder kunnen zijn van de vennootschap[10]. Hiermee is een basis gelegd voor een beroep op de uitzonderingsgrond voor verplichte aanbesteding, te weten 'quasi inbesteding' zodat de deelnemende gemeenten zonder verplichte aanbesteding taken kunnen overdragen aan HVC. Een andere uitzonderingsgrond voor verplichte aanbesteding betreft de vestiging van een exclusief recht.

Voorts is sprake van een informatierecht[11]: het bestuur en de RvC verschaffen aan de AvA alle verlangde inlichtingen tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet.

Verder heeft de AvA onder meer de volgende bevoegdheden:

- De AvA stelt de jaarrekening vast. De AvA is bevoegd om een deskundige (accountantsverklaring) aan te wijzen[12].
- De eventuele winst ter verdeling staat geheel ter beschikking van de AvA. Winst kan slechts worden uitgekeerd indien het eigen vermogen van de vennootschap boven een gesteld minimum blijft (solvabiliteitseis).

De directie behoeft voorafgaande goedkeuring van de AvA voor bestuursbesluiten omtrent belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de onderneming. Waaronder in ieder geval:

- Overdracht van (vrijwel de gehele) onderneming aan een derde.
- Het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap indien deze samenwerking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap.
- Het nemen of afstoten van een deelneming in het kapitaal van een vennootschap van tenminste 1/3 van het de activa van de balans. (Ter illustratie: het totaal van de activa op balans per 31 december 2012 bedraagt ruim € 1 miljard. Eenderde deel daarvan bedraagt dus € 333 miljoen.)

Aan de AvA behoort voorts (binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen) alle bevoegdheid toe die niet aan het bestuur of aan anderen is toegekend.

---

[10] Dit mogen ook naamloze vennootschappen zijn indien alle aandelen worden gehouden door publiekrechtelijke lichamen.

[11] BW 2 artikel 107, lid 2

[12] Indien de AvA deze opdracht niet verleent dan is de RvC hiertoe bevoegd. En indien de RvC deze opdracht niet verleent, dan komt die bevoegdheid toe aan de directie. Dit in verband met BW 2 artikel 392 lid 1 daarin is het bestuur verplicht gesteld om een accountantsverklaring bij de jaarrekening van het jaarverslag te voegen.

Stemverhouding

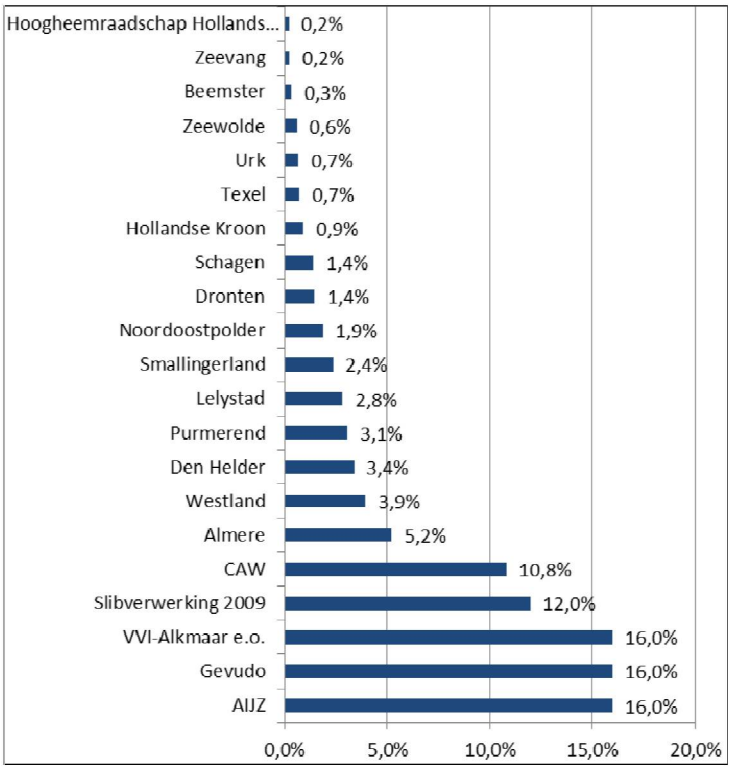
In de statuten van N.V. HVC is sprake van twee typen besluiten door de aandeelhouders:

- **Gekwalificeerde meerderheid**. Bepaalde besluiten kunnen alleen met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Deze besluiten kunnen slechts worden genomen met 2/3 meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Voorts dient minstens 3/4 van het geplaatst kapitaal in deze vergadering vertegenwoordigd[13] te zijn. Dit betreft:
  - Besluiten tot wijzigen van de statuten.
  - Besluit tot ontbinding van de vennootschap.
- **Volstrekte meerderheid**. De Algemene Vergadering besluit met volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen (> 50% van de geldige stemmen), voor zover de wet of de statuten geen grotere meerderheid voorschrijven. Blanco stemmen en ongeldige stemmen worden als niet uitgebracht aangemerkt.
  Bij de besluiten met volstrekte meerderheid tellen dus alleen de uitgebrachte stemmen en er zijn verder geen nadere eisen gesteld aan de aanwezigheid van aandeelhouders (i.c. geplaatst kapitaal) bij de stemming.

Aandeelhouder

Het volgende overzicht toont de aandeelhouders van N.V. HVC per 1 januari 2013. Een aantal gemeenten (en waterschappen) is gezamenlijk als aandeelhouder vertegenwoordigd door een gemeenschappelijke regeling, het overzicht vindt u in bijlage 6.

[13] Iedere aandeelhouder kan zich ter vergadering laten vertegenwoordigen door een andere aandeelhouder of een derde, mits zij daartoe schriftelijk zijn gemachtigd.



8.6 Planning en control cyclus[14]

Het volgende overzicht toont de jaarlijkse (formele) planning & control -cyclus voor de aandeelhoudende gemeenten:

jan	feb	mrt	april	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec
			Stukken AvA (6 wkn)	**Plenair vooroverleg** (4 wkn) **Financieel vooroverleg** (4 wkn)		**AvA** Jaarrekening en -verslag		**Stukken AvA** (6 wkn)	**Plenair vooroverleg** (4 wkn)		**AvA**

Deze formele planning en control cyclus omvat de volgende activiteiten:

- Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA)
  Twee keer per jaar; eind juni/begin juli en eind december. Vast onderwerp in de eerste AvA zijn vaststelling van het directieverslag en de jaarrekening.
- Verspreiding stukken voor vergadering van de AvA
  Twee keer per jaar; zes weken voor de AvA aan alle aandeelhouders door de direc-

tie.

- Plenair vooroverleg
  Twee keer per jaar; vier weken voor de AvA. Voor vragen/uitleg over de stukken in de AvA, niet besluitvormend.
  Het plenair vooroverleg vindt plaats op ambtelijk niveau; ook van de kant van HVC (directie en RvC van HVC zijn hierbij niet aanwezig).
- Financieel vooroverleg (ambtelijk)
  Eén keer per jaar; vier weken voor de eerste AvA.
  Het financieel vooroverleg vindt plaats op ambtelijk niveau, ook van de kant van HVC (directie en RvC van HVC zijn hierbij niet aanwezig).

Afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten dragen zelf zorg voor de voorbereiding c.q. standpuntbepaling ten behoeve van de komende AvA. De door HVC georganiseerde ambtelijke vooroverleggen dienen ter ondersteuning.

De gemeenten waarvoor het aandeelhouderschap is gebundeld via een gemeenschappelijke regeling (CAW, VVI, AIJZ en GEVUDO) dragen eveneens zelfstandig zorg voor hun standpuntbepaling ten behoeve van de komende AvA. Naast de door HVC (collectief) georganiseerde ambtelijke vooroverleggen (waar deze gemeenschappelijke regelingen dus ambtelijk zijn vertegenwoordigd) organiseren de gemeenschappelijke regelingen zelf ambtelijke en bestuurlijke overleggen ter voorbereiding van het standpunt namens de gemeenschappelijke regeling voor de komende AvA.

Overige informatievoorziening door HVC
Naast deze formele besluitvormingsstructuur vindt meerdere keren per jaar informatievoorziening plaats via het zogenaamde innovatieplatform en via netwerkbijeenkomsten.

- Innovatieplatform
  Meerdere bijeenkomsten per jaar, waarvan er twee keer per jaar kan worden gespard met de directie. Voor bestuurders en ambtenaren, op persoonlijke titel. Bij grote informatieve bijeenkomsten worden ook raadsfracties uitgenodigd.
- Netwerkbijeenkomsten
  Meerdere bijeenkomsten per jaar. Informatief naar raadsleden, bestuurders en beleidsambtenaren.

8.7 Bevoegdheden en bevoegdheidsverdeling raad en college

Zoals gezegd heeft het gemeenschappelijk onderzoek betrekking op de rol en betrokken-

[14] Met betrekking tot de rol en betrokkenheid van de gemeenten als aandeelhouder. De informaties van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een bespreking met de manager Strategie en Aandeelhouders en de manager Juridische zaken en directiesecretariaat van HVC.

heid van 'de gemeente' als aandeelhouder van HVC. Daarbij wordt 'de gemeente' als één entiteit beschouwd. In het (eventueel) lokaal uitgevoerd onderzoek wordt ingegaan op de wijze waarop de rol van aandeelhouder binnen de gemeente zelf is georganiseerd.

Deze afbakening van het gemeenschappelijk onderzoek laat de vraag open op welke wijze gemeente(raden) participeren in HVC en hoe deze deelneming in het politiek-bestuurlijke proces geborgd is.

In deze paragraaf wordt daarom kort ingegaan op de bevoegdheden van de gemeenteraad in relatie tot het college van burgemeester en wethouders (college B&W, dagelijks bestuur) en– indien van toepassing – tot de gemeenschappelijke regeling (GR). Een uitgebreider toelichting vindt u in bijlagen 9 en 10.

De gemeenteraad bepaalt de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid (kaderstellende rol) en controleert het dagelijks bestuur op de uitvoering van dit beleid. Daarbij geeft de raad het college kaders mee ten aanzien van proces, financiën en inhoud. De raad kan er tevens voor kiezen verschillende bevoegdheden van de raad toe te delen aan een ander bestuursorgaan door middel van delegatie en mandaat.

Het college is bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren (artikel 160 Gemeentewet). Het college en elk van zijn leden afzonderlijk is verantwoording verschuldigd aan de raad over het gevoerde bestuur. Daarbij geven zij de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Indien de uitoefening van de bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, stelt het college de raad in de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

De raad wordt – jaarlijks – geïnformeerd over de deelneming van de gemeente in HVC op basis van de gemeentebegroting (via de paragraaf verbonden partijen) en de jaarrekening van de gemeente (risicoparagraaf ten aanzien van de garantstelling).

Indien sprake is van deelneming van de gemeente in HVC via een gemeenschappelijke regeling (GR) hebben raden invloed via:

- De raad stelt het takenpakket en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling vast bij oprichting, wijziging en opheffing van de GR (op voorstel van het college);
- De raad wijst voor het Algemeen Bestuur van de GR (een) vertegenwoordiger(s) aan welke een informatie- en verantwoordingsplicht aan de raad hebben;
- Via toezending van begroting (vooraf) en jaarrekening (achteraf) van de gemeenschappelijke regeling worden raden over de uitvoering van taken geïnformeerd. De raad kan haar zienswijze geven op de (ontwerp-)begroting van de gemeenschappelijke regeling bij het Algemeen Bestuur en zo nodig bezwaar maken bij

Gedeputeerde Staten.

- Het college verstrekt de raad alle informatie die nodig is voor de uitoefening van de controlerende taak. Bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente stelt het college de raad in de gelegenheid wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- De raad bepaalt uiteindelijk zelf de kaders van informatieverstrekking, waarbij zij specifieke inlichtingen kan verzoeken aan het college.

9 FINANCIËLE RELATIE EN RISICO'S

9.1 Inleiding

Het onderhavige onderzoek is primair gericht op de eigendoms- of aandeelhouders-relatie van de gemeenten met HVC. De opdrachtgeversrelatie, waarin sprake is van dienstverlening door HVC aan de gemeente(n) op het gebied van afvalinzameling, transport en afval be- en verwerking enerzijds, en de vergoeding die daarvoor wordt betaald anderzijds - valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

De *Ballotage-overeenkomst van de Aandeelhouder A (gemeenten) van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland* werkt als een aandeelhoudersovereenkomst waarbij de aandeelhouders onderling hebben afgesproken hoe zij zich als aandeelhouder (zullen) gedragen. Naast de verplichting voor de gemeenten (als opdrachtgever) om al het verbrandbare afval en het gft-afval ter verwerking aan te bieden, bevat de ballotage-overeenkomst belangrijke afspraken over de financiële positie en garantstelling van de aandeelhoudende gemeente jegens de onderneming en derden. De verwerking van het restafval geschiedt tegen tarieven welke door de RvC worden vastgesteld.

De actuele ballotage overeenkomst is van oktober 2002. Gemeenten die naderhand als aandeelhouder zijn toegetreden tot HVC hebben daartoe een toetredingsverklaring getekend. De rechten en plichten van de ballotage-overeenkomst zijn daarmee van toepassing op alle aandeelhoudende gemeenschappelijke regelingen en aandeelhoudende afzonderlijke gemeenten.

9.2 Initieel overeengekomen financiële kaders

In de ballotageovereenkomst van oktober 2002 zijn financiële kaders[15] overeengekomen, waarvan in het volgende overzicht de– in het kader van dit onderzoek – meest relevante kaders worden toegelicht. Voor een volledig overzicht en de exacte tekst wordt verwezen naar de betreffende overeenkomst.

- Bij het uitgeven of vervreemden van aandelen (bijvoorbeeld indien een deelnemende gemeente uit de vennootschap wil stappen) is de prijs van dit aandeel gelijk aan de nominale waarde.
  Een gemeente kan uittreden door zijn aandeel tegen nominale waarde aan een an-

[15] De eerste Ballotage-overeenkomst is van 13 december 1990. Naderhand zijn enkele wijzigingen en aanpassingen in zogenaamde wijzigingsbladen verwerkt. De eerste overeenkomst inclusief de wijzigingsbladen zijn vervangen door de Ballotage-overeenkomst van september 1999. Een wijziging van de statuten van de vennootschap en de toetreding van nieuwe deelnemers is aanleiding geweest voor het herschrijven van de ballotage-overeenkomst. De Ballotage-overeenkomst d.d. oktober 2002 is op dit moment van kracht
N.b. Dus alle wijzigingen van voor oktober 2002 zijn met de nieuwe ballotage-overeenkomst van oktober 2002 vervallen.

dere publiekrechtelijke organisatie (gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling) over te dragen. De toetredende partij neemt de verplichtingen conform de Ballotage Overeenkomst over.
Dit betekent dat bij verkoop c.q. uittreding geen vergoeding voor het onderliggend (opgebouwde) vermogen, zoals de waarde van activa, reserves en goodwill, wordt vergoed. De financiële positie van de vennootschap (solvabiliteit) is daardoor relatief ongevoelig voor eventueel uittredende gemeenten. (art. 5).

- Er mag pas winst worden uitgekeerd (de AvA besluit over winstuitkering) als de reserves van HVC voor geplande investeringen in de komende 5 jaren niet hoeven worden aangesproken (art. 6).
- Een eventueel nadelig saldo van baten en lasten (c.q. verlies) van de vennootschap komt ten laste van de aandeelhoudende gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De aandeelhouders zijn als AvA bevoegd om ieders aandeel in dit nadelig saldo vast te stellen.
  De AvA kan ook besluiten – bij goedkeuring van de jaarrekening - om een nadelig saldo achterwege te laten en ten laste te brengen van de algemene reserve (art. 7).
- Iedere aandeelhouder staat hoofdelijk garant voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan. Met artikel 11 is afgesproken dat hoofdelijke garantstelling naar rato van het aandeel is.
  Deze regeling is een zogenaamd derden beding. Bij een derden beding worden in een overeenkomst tussen partij A en B rechten toegekend aan een derde partij C (in dit geval de externe financier die geld leent aan HVC) die zelf geen ondertekenende partij is van deze overeenkomst.

9.3 Nadere afspraken over de financiële kaders

Aanpassingen van het financiële kader zijn vanaf 2006 onderwerp van bespreking en besluitvorming geweest. De belangrijkste besluiten zijn:

- Besluit door de AvA op 7 december 2006
  De garantstelling (artikel 9. van de Ballotage-overeenkomst) voor nieuwe leningen wordt beperkt tot de financiering van investeringen in afvalverbranding.
- Besluit door de AvA op 6 december 2012: de eerder geraamde afbouw van onder de garantstelling vallende leningen tot en met 2015 te temporiseren. Maar het niveau van deze leningen (ter herfinanciering van de huidige activiteiten van HVC) wordt gedurende deze periode wel gemaximeerd op het niveau van ultimo 2011 (€ 670 miljoen).
  Jaarverslag 2012: “De eerder geprognosticeerde afbouw van gegarandeerde leningen wordt na dit besluit omgezet in de afbouw van niet-gegarandeerde leningen.

Het plafond van € 670 miljoen betreft uitsluitend de (her)financiering van vervangingsinvesteringen en modificaties aan bestaande activa. Over de financiering van nieuwe investeringen vindt separate besluitvorming plaats."

In mei 2011 wordt tijdens de AvA op initiatief van de directie gesproken over de gevolgen van het besluit van 7 december 2006. Door de beperking van de garantstelling van nieuwe leningen tot financiering van afvalverbranding, verwachten de directie en de RvC een begrenzing van de financiering van nieuwe activiteiten (zoals op het gebied van duurzame energie) vanwege de omvang van het eigen vermogen. Er wordt een aantal oplossingsrichtingen voorgesteld, variërend van het beëindigen van de verdere ontwikkeling van nieuwe activiteiten tot het uitbreiden van de garantstelling door de aandeelhouders.

Voor de laatst genoemde oplossingsrichting wordt door de meerderheid van de AvA gekozen, waarbij onderscheid gemaakt zal gaan worden in vier typen projecten waarvoor verschillende regimes en voorwaarden zullen gelden ten aanzien van garantstelling en (afbakening van) risico's. De vier typen projecten zijn (zie bijlage 11 voor een nadere toelichting):

1. 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. Gerelateerd aan de wettelijke verantwoordelijkheid voor het afval(water)beheer en komt met het oog op de benodigde schaalgrootte in aanmerking voor de uitvoering op basis van samenwerking in HVC-verband.
   Financiering van type 1 projecten vallen (altijd) onder de garantstelling (art. 9) indien door de AvA wordt besloten tot realisatie van het betreffende project. Er wordt van uitgegaan dat de kasstromen tijdens de levensduur van het project in hoofdzaak worden gegenereerd door de aandeelhouders op grond van hun collectieve inbreng van (deel-)stromen. Een dergelijke inbreng is een basisvoorwaarde voor een gezamenlijke exploitatie, waarmee de risico's van de bedrijfsvoering in belangrijke mate worden gematigd. Onder die omstandigheden biedt financiering middels garantstelling een belangrijk voordeel in de vorm van lagere lasten voor de burger.

2. Activiteiten op het gebied van duurzame energie en grondstoffen (wind-op-zee, wind-op-land, geothermie, collectieve zonneprojecten).
   Dit type activiteiten is voor aandeelhouders daarmee optioneel. Gemeenten en waterschappen hebben hier immers geen wettelijke taak, wel een wettelijke bevoegdheid, waarmee de door hen gewenste betrokkenheid individueel kan worden ingevuld.
   Financiering van type 2 kan (uitsluitend) plaatsvinden op basis van de garantstelling (art. 9) indien dit een collectieve keuze van de aandeelhouders betreft.

3. Innovatieve projecten. Innovatieve projecten kennen een beperkte schaalgrootte en behoren qua exploitatie integraal onderdeel te zijn van de bedrijfsvoering. Specifieke financiering hiervan door middel van garantstelling is daarom niet nodig.
4. Activiteiten met het karakter van dienstverlening. Dit zijn activiteiten die betrekking hebben op een of meerdere aandeelhouders. Financiering op basis van collectieve garantstelling ligt niet in de rede. Eventuele knelpunten dienen te worden afgestemd met de direct betrokken aandeelhouders.

Besluit door de AvA op 6 december 2012
Er wordt ingestemd met de definitie van 'type 1'-activiteiten, onder de belofte dat het onderwerp zal worden geagendeerd als het extern onderzoek naar de risico's (van FFact en Stech) aanleiding geeft tot hernieuwde dialoog. De gemeenten Lelystad en Almere hebben ingestemd met de definitie, onder voorbehoud van de gedane toezegging het onderwerp weer te agenderen als uit onderzoek blijkt dat deze discussie opnieuw moet worden gevoerd. De gemeenten Noordoostpolder, Urk en Zeewolde hebben tegen gestemd.

Ballotage-overeenkomst aandeelhouders B (waterschappen): Naast de hiervoor beschreven ballotage-overeenkomst is verder sprake van een ballotage-overeenkomst van de aandeelhouders B. Dit betreft een overeenkomst van de zes[16] waterschappen en N.V. HVC met betrekking tot DRSH Zuiveringsslib N.V.. Door middel van deze overeenkomst wordt een scheiding van (financiële) rechten en verplichtingen tussen de aandeelhouders A en aandeelhouders B bewerkstelligd.

Vergelijkbaar met aandeelhouder A komt een eventueel nadelig saldo van baten en lasten van vennootschap HVC ten laste van aandeelhouders B[17]. Aandeelhouders B stellen zich hoofdelijk garant (het betreft een derden beding) voor de aflossing en rente van geldleningen die door HVC zijn aangegaan, voor zover deze leningen betrekking hebben op de financiering van DRSH Zuiveringsslib N.V. en Stichting Beheer Registergoederen DRSH. Deze ballotage-overeenkomst wordt verder buiten het onderhavig onderzoek gehouden.

9.4 Waarom garantstelling door gemeenten?

Investeringen door HVC in - bijvoorbeeld - afvalbe- en verwerkingsinstallaties of warmtenetten moeten gefinancierd worden. Dit kan op diverse wijzen. Door de aandeelhouders is – reeds bij de oprichting van HVC –gekozen voor een financieringsvorm zonder substantiele kapitaalstortingen (en dus een klein eigen vermogen en lage solvabiliteit van de vennootschap). Er is voor gekozen om vreemd vermogen onder adequate condities aan te trekken met garantstelling (voor betaling van rente en aflossing) door de aandeelhoudende

[16] Initieel: HH Delfland, HH Rijnland, HH Schieland en Krimpenerwaard, Waterschap Hollandse-Delta, Waterschap Rivierenland.
Door middel van een toetredingsverklaring: Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.
[17] Artikel 6 van ballotage-overeenkomst B is vrijwel gelijk aan artikel 7 van ballotage-overeenkomst A.

gemeenten.

Dit betekent dat de aandeelhoudende gemeenten geen (aanzienlijke) kapitaalstorting in het eigen vermogen van HVC (hebben) hoeven te doen, maar daarvoor in de plaats garant staan voor de betaling van rente en aflossing van de door HVC aangegane (bank-) leningen.

De gemeenten ontvangen jaarlijks een garantstellingprovisie van 1% van de garantiestelling, onafhankelijk van het behaalde resultaat. Deze provisie is ingevoerd om te voorkomen dat de garantstelling door de gemeenten als onrechtmatige staatssteun wordt gezien.

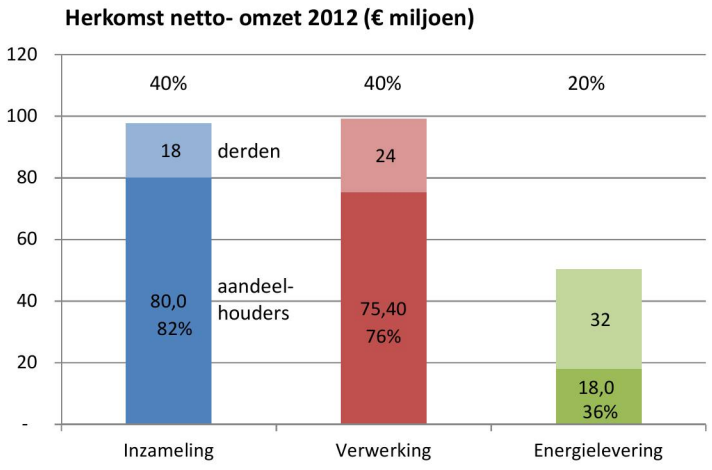
9.5 Relatie taken publiek domein en commerciële activiteiten

Eén van de onderzoeksvragen betreft inzicht in de commerciële activiteiten van HVC en de impact van deze activiteiten op het aandeelhouderschap/garantstelling van gemeenten. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de mate waarin HVC activiteiten verricht ten behoeve van de eigen aandeelhoudende gemeenten.

9.5.1 *Verhouding publieke taken en commerciële activiteiten HVC*

De continuïteit van activiteiten aan eigen deelnemende gemeenten is stevig gewaarborgd. Onder meer via de ballotage-overeenkomst (verplichte levering van verbrandbaar afval en gft) en de meerjarige overeenkomsten inzake de inzameling van huishoudelijk afval. Commerciële activiteiten worden in de vrije markt geleverd aan derden. Hoewel veelal sprake is van meerjarige contracten (bijvoorbeeld, voor de verwerking van bedrijfsafval of de levering van energie) is de continuïteit afhankelijk van marktontwikkelingen en concurrentieverhoudingen.

Omzetverdeling: HVC voert activiteiten uit op het gebied van grondstoffen (afvalinzameling en verwerking) en op het gebied van energie. De volgende grafiek toont een nadere specificatie van de totale (netto-)omzet en de (netto-)omzet gegenereerd bij de aandeelhoudende gemeenten naar deze activiteiten.



Bron: Jaarverslag 2012, opgave HVC 13-12-2013, bewerking IPR Normag

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014

De netto-omzet[18] bedroeg in 2012 € 247 miljoen. Dit betekent dat de aandeelhoudende gemeenten in 2012 zorgdragen voor 70% van de totale omzet van HVC. Voor 30% van de totale omzet was HVC afhankelijk van activiteiten die in de vrije markt ten behoeve van derden worden gerealiseerd.

Circa € 98 miljoen van de netto-omzet (40% van het totaal) werd in 2012 gegenereerd door afvalinzameling, waarvan circa 82% bij aandeelhoudende gemeenten.[19] HVC genereerde circa € 99 miljoen van de omzet door de verwerking van afval[20] (waaronder verbranding, vergisting, recycling en slibverwerking), circa 76% hiervan bij aandeelhoudende gemeenten en waterschappen. Met levering van energie genereerde HVC in 2012 circa € 50 miljoen aan omzet, waarvan 36% bij aandeelhoudende gemeenten. Circa 20% van de omzet betreft de levering van duurzame energie. Circa 16% is gerelateerd aan afvalverwerking en 4% aan andere (niet afval gerelateerde) duurzame energieproductie. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de te verwachten energieproductie door bijvoorbeeld windpark Gemini dat nog operationeel moet worden.

9.5.2 *Acquisitietarget verbranding*

Verbranding is de belangrijkste activiteit binnen het gebied van afvalverwerking. De maximale verbrandingscapaciteit van de AVI's in Alkmaar en Dordrecht is 1.036 kton. In 2012 was de maximale beschikbare verbrandingscapaciteit 969 kton in verband met onderhoud en leegloop.

Circa 463 kton werd benut voor de verbranding van huishoudelijk restafval van aandeelhoudende gemeenten, circa 506 kton voor de verbranding van restafval van derden. Zie onderstaande tabel voor een overzicht.

Verbranding van afval

	2012 (in Kton)
Verbrandingscapaciteit	1.036
Onderhoudstop stoominstallatie (-/-)	42
Schaarste op de afvalmarkt (-/-)	25
	969
Huishoudelijk restafval aandeelhoudende gemeenten	463
	506
Bedrijfsafval	506
	-

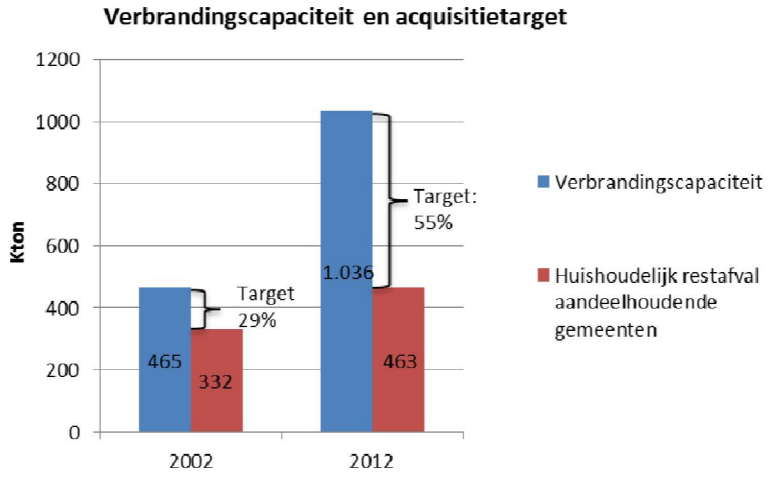
Bron: Jaarverslag 2012, bewerking IPR Normag

[18] "Onder de netto-omzet wordt verstaan de opbrengst van de in het verslagjaar aan derden in rekening gebrachte bedragen voor de inzameling, be- en verwerking van afval en geleverde energie, exclusief omzetbelasting. Opbrengsten van diensten worden opgenomen naar rato van de mate waarin de diensten zijn verricht." (Bron: Jaarverslag 2012)

[19] In de € 98 miljoen is onder meer inbegrepen een bedrag van ruim € 8 miljoen voor overslag en transport van HHA-rest, GFT en GHA. Daarnaast is in 2012 nog bedrijfsafval ingezameld, deze activiteit is inmiddels beëindigd.

[20] Onder afvalverwerking wordt meer verstaan dan uitsluitend afvalverbranding.

Onderstaande grafiek toont een overzicht van de verbrandingscapaciteit en de bijdrage aan de capaciteit door aandeelhoudende gemeenten in 2002 en tien jaar later in 2012.



In 2002 bedroeg de totale verbrandingscapaciteit 465 kton[21]. Circa 332 kton (71%) van deze capaciteit werd benut door verbranding van huishoudelijk restafval van de aandeelhoudende gemeenten. Om vollast te bewerkstelligen diende daarom circa 29% van de afval in de vrije markt verworven te worden. HVC had daarmee een acquisitietarget van 29%.

In 2012 is de situatie gewijzigd. Onder meer vanwege de capaciteitsuitbreiding (vierde lijn) en de afname van het huishoudelijk restafval per huishouden zorgen de aandeelhoudende gemeenten voor 45% van de vollast. De acquisitietarget is daarmee gestegen tot 55%.

In verband met het Europees, Rijks en gemeentelijk beleid gericht op betere afvalscheiding en hergebruik van grondstoffen wordt verwacht dat de hoeveelheid huishoudelijk restafval in de komend jaren nog verder zal afnemen[22]. Het Rijk[23] streeft naar reductie van het huishoudelijk restafval tot gemiddeld 75% afvalscheiding. Dit is een halvering van de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020. Dit betekent dat – bij een gelijkblijvende verbrandingscapaciteit - de acquisitietarget verder zal toenemen. Het belang van commerciële activiteiten voor een financieel renderende onderneming neemt dus toe.

Zonder aanvullende afspraken is binnen een vennootschap het (financieel) risico van aandeelhouders beperkt tot het geïnvesteerd vermogen. De aandeelhouders van HVC hebben hieromtrent echter aanvullende afspraken gemaakt: een eventueel nadelig saldo van baten en lasten (c.q. verlies) van de vennootschap komt ten laste van de aandeelhoudende gemeenten.

Overigens moet worden opgemerkt dat de rentabiliteit (en de financiële continuïteit) van

---

[21] Dit is nog voorafgaand aan de realisatie van de vierde verbrandingslijn

[22] Europese wet- en regelgeving legt het accent op het voorkomen van afval en de wel ontstane afvalstoffen als grondstof te gebruiken. Gevolg is dat de hoeveelheid huishoudelijk restafval per inwoner daalt.

[23] Invulling programma Van Afval Naar Grondstof, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 28 januari 2014.

de verwerkingsactiviteiten wordt bepaald door het tarief dat bij de gemeenten in rekening wordt gebracht. Dit tarief wordt vastgesteld door de directie en RvC (gemeenten hebben hierin geen formele zeggenschap als aandeelhouder en opdrachtgever).

9.6 Financieel risico gemeenten

Gemeenten staan garant voor de betaling van rente en aflossing van door HVC aangegane leningen. In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de relatie tussen de activiteiten door HVC en de garantstelling door de aandeelhoudende gemeenten en de verder financiële risico's.

9.6.1 *Relatie investeringen en garantstelling*

De aandeelhoudende gemeenten staan garant voor de betaling van rente en aflossing van door HVC aangegane leningen. Tot 2006 stonden aandeelhouders voor alle (externe) aangegane leningen garant. In de AvA van december 2006 is besloten dat alleen financiering en herfinanciering van AVI-investeringen en herinvesteringen van reeds gegarandeerde leningen plaatsvinden op basis van deze garantstelling. Voorts is besloten om jaarlijks 1% van de garantiestelling uit te keren aan de aandeelhouders als garantstellingprovisie, onafhankelijk van het behaalde resultaat.

Investeringen in afvalenergiecentrales te Alkmaar en Dordrecht

Alle investeringen en herinvesteringen in de afvalenergiecentrales te Alkmaar en Dordrecht zijn gefinancierd met gegarandeerde leningen. De omvang van de investering voor de realisatie van de afvalenergiecentrale Alkmaar in 1991bedraagt NLG 839 miljoen, met "hoofdelijke garantstelling voor rente- en aflossingsverplichtingen van leningen die door HVC onder goedkeuring van de raad van commissarissen worden aangetrokken"[24].

In de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van 1 december 2005 stemmen de aandeelhouders in met de toetreding van Gevudo en daarmee de verwerving van alle aandelen in de afvalenergiecentrale te Dordrecht tegen een bedrag van € 34 miljoen.

Belangrijk bezwaar van de aandeelhouders was in eerste instantie de toename van de hoofdelijke garantstelling door toetreding van Gevudo. Daarom is in de AvA van 1 december 2005 ingestemd met de interim-oplossing dat "aanstaande aandeelhouder Gevudo uitsluitend garant staat jegens financiers voor leningen t.b.v. Gevudo". Na de besluitvorming omtrent de financieringsstructuur in de AvA van 7 december 2006 staan alle aandeelhouders (opnieuw) op gelijke wijze garant.[25]

Latere (her)investeringen in de afvalenergiecentrales betreffen onder andere periodiek groot onderhoud en de aanleg van de vierde en vijfde verbrandingslijn.

In 2012 is besloten de garantstelling uit te breiden naar leningen die betrekking hebben op

[24] Bron: Directie en Raad van Commissarissen, april 2012

[25] Bron: HVC (2005). Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de NV Huisvuilcentrale N-H d.d. 1 december 2005. Verslag/besluitenlijst

bestaande activiteiten c.q. verplichtingen, en tevens de leningen met garantstelling tot en met 2015 te maximeren op € 670 miljoen; circa het niveau van de gegarandeerde leningen ultimo 2011.

De gegarandeerde leningen zijn ter financiering van de afvalenergiecentrales in Alkmaar en Dordrecht, de slibverbrandingsinstallatie in Dordrecht, stadsverwarming Dordrecht en het warmtenet in Alkmaar.[26] Per 31 december 2011 bedraagt de bij de garantstelling behorende boekwaarde van de activa circa € 680 miljoen.[27] Hiervan is € 625 miljoen toe te delen aan de afvalenergiecentrales in Alkmaar en Dordrecht.[28] Het overige deel betreft de slibverbrandingsinstallatie in Dordrecht, stadsverwarming Dordrecht en het warmtenet in Alkmaar.

Conclusie
Voorheen had de garantstelling betrekking op investeringen waarbij, door het grotendeels eigen gebruik door de gemeenten, een rendabele exploitatie was gewaarborgd. Voor een rendabele exploitatie van de AEC/AVI is in de huidige situatie sprake van een acquisitietarget van 55% van de vollast. Hoewel veelal sprake is van meerjarige contracten voor de verwerking van afval of de levering van energie ten behoeve van derden, is het commerciele risico van HVC als onderneming daarmee toegenomen Ook in de toekomst is te verwachten dat het risico verder toeneemt.

In de huidige situatie heeft de garantstelling door gemeenten primair betrekking op leningen voor investeringen in de afvalenergiecentrales: circa € 625 miljoen.

Zoals uit het feitenrelaas blijkt, is deze situatie ontstaan in overleg en met medeweten van, en op basis van besluitvorming door de aandeelhoudende gemeenten.

Aanbestedingsrisico
Omdat de deelnemende gemeenten activiteiten en taken aan HVC (willen blijven) overdragen zonder verplichting tot (Europese) aanbesteding, zal een beroep moeten worden gedaan op een van de uitzonderingsgronden. De mogelijkheden zijn 'quasi inbesteden' en/of een 'uitsluitend recht'.

Indien een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond 'quasi inbesteden' dient onder meer voldaan te worden aan het zogenaamd 'merendeel criterium'. Indien de aanbestedende dienst op grond van de 'quasi inbesteding' opdrachten verkrijgt en tegelijk ook een actieve marktspeler is, dan zou de betreffende onderneming door die onderhandse gunningen een voordeelpositie ten opzicht van concurrenten kunnen behalen. Om dit tegen te gaan, houdt het 'merendeel criterium' in dat het merendeel van de werkzaamheden moet

---

[26] Bron: HVC, 20 november 2012
[27] De boekwaarde betreft de verkrijgingswaarde minus de afschrijvingen en eventuele desinvesteringen in de aanschafwaarde en eventuele desinvesteringen in de aanschafwaarde. Het is dus mogelijk dat de boekwaarde afwijkt van de grootte van de aangegane leningen.
[28] Bron: HVC, 20 november 2012

worden verricht ten behoeve van de aanbestedende diensten (de gemeenten) die hem controleren. In de huidige situatie wordt 70% van de activiteiten (op basis van omzet) bij de deelnemende gemeenten en waterschappen gerealiseerd.

Voor zover gemeenten gebruik maken van 'quasi inbesteding' is sprake van een aanbestedingsrisico indien de HVC niet voldoet aan het merendeelcriterium. Hier is verder geen onderzoek naar verricht.

10 ROL EN BETROKKENHEID GEMEENTEN

10.1 Besluitvorming en bevoegdheidsverdeling

10.1.1 *Onderzoeksvragen*

- Welke knelpunten worden in het besturingsmodel gesignaleerd en in hoeverre zijn deze op te lossen door aanpassing van het besturingsmodel (gelet op de wettelijke verplichtingen)?
- Geven aandeelhouders en RvC blijk van voldoende kennis van het besturingsmodel? Handelen zij naar de beschikbaar zijnde bevoegdheden? En zijn de aandeelhouders en RvC voldoende in staat om in te grijpen?

Bevindingen en conclusies

De gemeenten zijn als aandeelhouder bevoegd om het besturingsmodel in te richten en aan te passen (binnen wettelijke kaders). Doordat HVC een verplichte structuurvennootschap is, zijn veel bevoegdheden bij de RvC ondergebracht en staan de aandeelhouders meer op afstand dan binnen een normale (overheids)vennootschap.

Uit de interviews met aandeelhouders komt over het algemeen tevredenheid over het besturingsmodel naar voren. De formele verdeling van taken en bevoegdheden is helder voor de aandeelhouders. Ook in informele zin zijn aandeelhouders tevreden: er wordt geluisterd naar minderheidscoalities in de AvA, de discussie in de AvA is sterk inhoudelijk en er wordt - als dat nodig is - bijgestuurd in het model. (Bijvoorbeeld in het verminderen van het te nemen belang in Gemini. Zie toelichting op deze casus in 10.5.1).

Er worden echter tegelijkertijd verschillende knelpunten gesignaleerd (zie ook 9.2). De volgende conclusies worden getrokken:

- Er zijn verschillen tussen aandeelhouders. Vooral de kleine(re) gemeenten - zowel die afzonderlijk aandeelhouder of deelnemen in een gemeenschappelijke regeling - moeten zich meer moeite getroosten om de hoeveelheid informatie vanuit HVC te analyseren en verwerken.
- Bij bespreking en besluitvorming in de AvA is sprake van asymmetrie tussen aandeelhouders. Aandeelhouders die zijn gegroepeerd in een gemeenschappelijke regeling hebben hun standpunten vooraf onderling beeldvormend en opiniërend besproken en gezamenlijk een aandeelhoudersstandpunt bepaald.
  Gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn, hebben behoefte om ter vergadering nog beeldvormende en opiniërende onderwerpen aan de orde te stellen. Aandeelhoudende gemeenten die zich hebben georganiseerd ervaren dit als vertragend en minder efficiënt.
- De verplichtingen van de aandeelhouders op basis van artikel 7 en artikel 9 uit de ballotageovereenkomst lijken een verdere uitbreiding van taken van HVC in de weg te staan.

- Niet alle aandeelhouders hebben een sterke band met de door hen benoemde commissaris. Dit is met name voor de afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten een aandachtspunt.
- Uit de diverse gevoerde gesprekken met aandeelhouders is behoefte gesignaleerd aan onderscheid tussen (bedrijfs-)activiteiten met een directe relatie met de (wettelijke/publieke) gemeentelijk taken op het gebied van afvalbeheer, en (bedrijfs-) activiteiten die meer op afstand daarvan staan. Dit is door de introductie van de verschillende typen investering relevant.

Aandachtspunten voor de raad

- Ten behoeve van actief 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.
- Overweeg om het aandeelhouderschap te differentiëren.
- Het aandeelhouderschap kan daarbij ook formeel juridisch worden gedifferentieerd. Daarbij kan het juridische splitsen (onder een holding) worden overwogen. Bijvoorbeeld door het oprichten van separate juridische entiteiten (dochter vennootschappen) waarin specifieke belangen of bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht.
- Inzicht bieden in het (feitelijk) functioneren van het besturingsmodel van HVC. Betrokkenen (raad, college, ambtelijke organisatie) die daaraan behoefte hebben kunnen zich vervolgens een correct beeld vormen.

10.2 Rolvervulling

Onderzoeksvragen

- Welke beleidsdoelen liggen ten grondslag aan specifieke besluiten en hoe heeft de aandeelhouder hier naar gehandeld?
- Hoe organiseren aandeelhouders zichzelf? In welke mate hebben aandeelhouders een gezamenlijke visie en belang bij/met HVC?
- Is er sprake van scheiding tussen vakinhoudelijke wethouder (als opdrachtgever) en de wethouder in de AvA?
- In hoeverre geeft de aandeelhouder in haar handelen blijk van voldoende competenties, kennis en kwaliteit? Wordt de aandeelhouder voldoende ambtelijk ondersteund? En in hoeverre wordt RvC benoemd aan de hand van een profielschets?

Bevindingen en conclusie

Er zijn verschillen in de wijze waarop gemeenten de rol van aandeelhouder georganiseerd hebben. Er zijn twee groepen te onderscheiden in formele zin: gemeente als afzonderlijk aandeelhouder en Gemeenschappelijke Regeling als aandeelhouder

Gemeente als afzonderlijk aandeelhouder

De gemeenten die als afzonderlijk aandeelhouder in HVC participeren, zijn kritischer in het beoordelen van de HVC-bijdrage aan de gemeentelijke doelen. Bovendien is de vertegenwoordigende wethouder ook direct verantwoording verschuldigd richting de raad en is er in de meeste gemeenten geen scheiding in de rol van wethouder-opdrachtgever en wethouder-aandeelhouder.

De afzonderlijke aandeelhouders maken verschillende keuzes in de wijze waarop het aandeelhouderschap wordt ingevuld:

- Afzonderlijke standpuntbepaling: gemeenten bepalen op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau zelfstandig hun standpunt ten aanzien van de AvA-stukken;
- Gedeelde standpuntbepaling: gemeenten stemmen op ambtelijk niveau af met andere gemeenten (al dan niet door HVC ondersteund) en proberen gezamenlijke bestuurlijke standpunten in de AvA te vinden. Uiteindelijk bepaalt het college van de gemeente het gemeentelijk standpunt voor de AvA.

De gemeente als afzonderlijk aandeelhouder is minder betrokken bij de initiatieven die HVC onderneemt; vrijwel altijd vanuit tijdgebrek op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Dit komt ook de kennis en kwaliteit, die nodig is om de rol van aandeelhouder in te vullen, niet altijd ten goede.

Gemeenschappelijke regeling als aandeelhouder

Er zijn binnen HVC vier gemeenschappelijke regelingen (GR-en) actief als aandeelhouder voor de hierin deelnemende gemeenten of waterschappen. Hoewel er tussen de GR-en verschillen zijn in de wijze waarop deze zijn ingericht, geldt dat de gemeentelijke rol meer op afstand staat. De gemeenten die lid zijn van een GR bepalen hun standpunt binnen de GR, waarna de voorzitter van de GR het woord voert in de AvA.

Standpuntbepaling vindt plaats in GR-verband. Ook bieden de gemeenschappelijke regelingen meer mogelijkheden om benodigde kennis en kwaliteit te borgen, omdat de GR-en in staat zijn onderling taken te verdelen (specialisatie).

Aandeelhouderschap wel of niet georganiseerd in een GR

Uit interviews en analyse blijkt een merkbaar verschil tussen gemeenten die het aandeelhouderschap hebben belegd in een gemeenschappelijke regeling en gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn.

Aandeelhouder-wethouders in GR-en overleggen en ondersteunen elkaar. O.a. ten behoeve van de beeld- en oordeelsvorming, standpuntbepaling en kennis van de (formele) werking van het besturingsmodel en rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van aandeelhouders. Dit bevordert de afstemming en overleggen in AvA-verband. In plaats van 54 aandeelhoudende gemeenten en waterschappen, is door deze bundeling van belangen sprake van een AvA bestaande uit 22 deelnemers.

Ook de kennis van het besturingsmodel, zoals de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen aandeelhouders, bestuur en RvC, is in een constructie met een gemeenschappelijke regeling op een goed niveau en beter verankerd. In een aantal afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten zijn wethouder-aandeelhouder en ambtelijke adviseurs overigens hiervan ook zeer goed op de hoogte; deze vervullen een actieve aandeelhoudersrol.

Competenties aandeelhouder

In paragraaf 7.3 is de ontwikkeling van HVC van afvalverwerker naar grondstoffen- en duurzaam energiebedrijf toegelicht. Geconcludeerd wordt dat de complexiteit van het speelveld en daarmee ook de complexiteit van het functioneren van de gemeenten als aandeelhouder en opdrachtgever in de loop van de tijd groter is geworden en in de huidige situatie groot is.

Een groot aantal geïnterviewde aandeelhouders onderkent de toegenomen complexiteit en geeft aan dat deze complexiteit goed hanteerbaar is. Om de rol van aandeelhouder goed te kunnen vervullen, is de kennis en materiedeskundigheid (financieel, sector, juridisch, technisch) benodigd.

Uit interviews en analyse blijkt dit verschillend voor de betrokken partijen:

- **Afzonderlijke aandeelhoudende gemeenten**: Hier is sprake van een tweedeling. De actieve, goed geïnformeerde aandeelhouders hebben voldoende kennis en materiedeskundigheid.
- **Aandeelhoudende gemeenschappelijke regelingen**: Hier is sprake van een andere tweedeling: de vertegenwoordiger in de AvA (namens de groep gemeenten, veelal de voorzitter van het bestuur) toont voldoende kennis en materiedeskundigheid. Een aantal – vaak kleinere – participerende gemeenten is afhankelijk van de kennis en kunde van deze vertegenwoordiger.

Bestuur en commissarissen van HVC dragen op proactieve wijze zorg voor adequate informatie, zoals in de vorm van context beschrijvingen en (informatie-) bijeenkomsten.

Een aantal aandeelhouders – met name kleinere gemeenten - met een direct aandeelhouderschap – geeft aan dat de complexiteit te groot is in relatie tot de beschikbare tijd van de (vak)wethouder. Uit diverse gesprekken met kleinere gemeenten, die deelnemen in een gemeenschappelijke regeling, ontstaat hetzelfde beeld.

Aandachtspunten voor de raad

- Deelnemende gemeenten in een gemeenschappelijke regeling dragen wel het gehele (financiële) risico, maar daar staat zeer beperkt invloed en zeggenschap tegenover. Heroverweeg de inrichting en werking van de gemeenschappelijke regeling, waarbij de rol en betrokkenheid van de achterliggende colleges en gemeenteraden wordt vergroot. Dit opdat de raden hun controlerende en kaderstellende functie beter kunnen

vervullen.

- Zorg voor voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en/of het groeperen van aandeelhouders.

10.3 Beleid

Onderzoeksvragen

- Hoe zijn AvA en RvC betrokken bij belangrijke koers- en strategiewijzigingen? En in welke mate hebben gemeenten als eigenaar van HVC invloed op de koersbepaling?
- Is er een meerjarenbeleidsplan? Zijn beleidsdoelstellingen SMART? Sluiten deze aan op de vastgestelde strategie?
- Hoe worden de beleidsdoelstellingen gemonitord door RvC en aandeelhouders? Is de monitoring SMART en adequaat? En is er dialoog over de keuze van indicatoren en wijze van monitoren tussen RvC, AvA en Bestuur?

Bevindingen en conclusie

De aandeelhouders (c.q. de functionarissen die de gemeente of gemeenschappelijke regeling als aandeelhouder vertegenwoordigen) zijn intensief (volgens interviews met wethouders en HVC: "meer dan gemiddeld") betrokken geweest bij de strategiebepaling. De meeste aandeelhouders realiseren zich dat de gemeenten geen aandeelhouder van HVC zijn (geworden) vanuit beleggingsoptiek. HVC wordt door alle aandeelhouders beschouwd als het vehikel voor gemeenten, waarmee uitvoering wordt gegeven aan (publieke) taken op het gebied van afvalbeheer. Met de herijking van de strategie is dit verbreed en wordt HVC door de meeste aandeelhouders tevens gezien als vehikel waarmee gemeentelijke duurzaamheidsdoelen kunnen worden bewerkstelligd. Een aantal aandeelhouders is minder enthousiast over deze verbreding van het strategisch profiel van HVC.

Het proces van strategische (her)positionering kenmerkt zich door de wisselwerking op twee aspecten:

1. Verbreding van de strategie richting grondstoffen en duurzaamheid, waarbij ook bedrijfsactiviteiten (of participaties) aan de orde kunnen zijn die indirect bijdragen aan gemeentelijke (met name) duurzaamheidsdoelstellingen.
2. Inkadering van (financiële) risico's van deelnemende gemeenten ten aanzien van de financiële kaders en de garantstelling.

Wijziging van de strategische positionering van HVC is aanleiding geweest om de financiele kaders daarop aan te passen. Door deze wisselwerking en parallelle behandeling is het proces van strategische positionering relatief complex geweest. De financiële inkadering is - nadat strategische keuzes zijn gemaakt – tot en met 2013 onderwerp van uitwerking en besluitvorming geweest. Deze complexiteit is door de meeste aandeelhouders als realiteit geaccepteerd. Er is niet gevraagd om een pas op de plaats.

Interview wethouder annex voorzitter algemeen bestuur gemeenschappelijke regeling: "In de laatste jaren is de directie vooruitstrevend bij het initiëren van nieuwe projecten. En wellicht juist te veel verkennend en aftastend, waardoor het ontbrak aan focus. De gewenste focus is er met de vastgestelde strategie en de nieuwe kaders voor financiering inmiddels wel."

Besluiten door de AvA ten aanzien van beleid en strategie worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen. Het is daarbij dus mogelijk dat sommige aandeelhouders niet instemmen met de koers en strategie van HVC.

Tijdens elke AvA geeft HVC inzicht in de ontwikkelingen in de sectoren waarbinnen de onderneming actief is. Er is echter geen specifiek kader vastgesteld met prestatie-indicatoren waaraan HVC moet voldoen – anders dan de financiële kaders welke door de aandeelhouders gesteld zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat de aandeelhouders een sterkere rol weggelegd zien voor directie en RvC waar het gaat om strategiebepaling. Het bedrijf zou daarbij een voorstel moeten voorleggen aan de AvA, op basis van de kennis en ervaring in de sector.

Door de maximalisatie van de garantstelling is de omvang van de risico's voor de aandeelhoudende gemeenten bevroren. Daarnaast is door de invoering van verschillende typen investeringen en daaraan verbonden financiële kaders, meer grip op het toekomstig risicoprofiel van de onderneming gecreëerd.

Verantwoording voor het gevoerde beleid en de gerealiseerde prestaties wordt afgelegd door middel van de jaarrekening en het jaarverslag. De jaarrekening is het financiële gedeelte met de balans en de winst- en verliesrekening en een toelichting daarop.

Beleidsdoelen en monitoring

Het jaarverslag is een beschrijving van de gang van zaken in het boekjaar en andere informatie zoals werkmethoden, bereikte successen en doelstellingen. van het bedrijf. De jaarrekening en het jaarverslag geeft onvoldoende inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten. Op specifieke diensten levert HVC dit inzicht aan de opdrachtgever; met name op afvalinzameling.

Casus Besluit biovergistingsinstallatie Middenmeer

Zie voor het gehele feitenrelaas van deze casus bijlage 7.

Passend binnen de corebusiness van HVC en op basis van een interne studie naar de verwerkingsmogelijkheden van GFT, stelt de directeur in september 2007 voor de dan geldende strategie uit te breiden door een verwerkingsstrategie op basis van vergisting te ontwikkelen. Om aandeelhouders verder te informeren over verwerkingsmethoden van grondstoffen als GFT vindt in oktober 2007 een workshop plaats over biomassa.

Het principebesluit van uitbreiding van de strategie met vergisting als nieuwe verwerkingstechniek van GFT wordt genomen in de AvA van december 2007.

Het besluit tot bouwen van een biovergistingsinstallatie in Middenmeer, genomen in de AvA van

december 2009, past binnen de gezette koers.

Aandachtspunten voor de raad

- Zorg voor een beter inzicht in het (risico)profiel van HVC. Betrokkenen kunnen zich vervolgens een correct beeld vormen.
- Uitgaande van een disbalans tussen invloed en (financieel) risico van gemeenten: In samenspraak met de betrokkenen herijken en - waar gewenst - aanpassen van het strategisch en daarmee het risicoprofiel van HVC dan wel de financiële kaders inzake garantstelling en aansprakelijkheid voor verlies. Dit betekent mogelijk aanpassing van de Ballotage-overeenkomst.
- Inrichten van een monitorsystematiek waarmee de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten.

10.4 Toezicht

Onderzoeksvragen

- In hoeverre zijn afwegingen ten aanzien van HVC terug te voeren op publieke belangen (van de aandeelhouders)?
- Op welke wijze wordt toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicoprofiel door aandeelhouders georganiseerd?

Bevindingen en conclusie

De oorsprong van afvalverbranding als overheidsactiviteit is gelegen in het in de jaren '80 gewenste en door het Rijk bepaalde regionale (provinciale) zelfvoorziening voor de verwijdering van huishoudelijk afval. Gemeenten hebben daarvoor HVC opgericht, als inrichting waar het ingezamelde huishoudelijk (rest)afval kon worden verbrand. De opgerichte AVI kende een laag risicoprofiel: de aandeelhoudende gemeenten hadden zich verplicht om hun restafval aan te bieden, en de tarieven die daarvoor werden gerekend waren minstens kostendekkend.

Een aantal AVI's – zoals HVC – heeft zich verder ontwikkeld tot grondstoffen- en energieproducent en opereren in het publieke domein, maar vooral ook in de vrije sector. Daarmee is niet alleen het risicoprofiel van de onderneming verandert, ook is de relatie tussen de publieke taak (van afvalverbranding) en de activiteiten van de onderneming verminderd. Een deel van de aandeelhouders legt wel het verband tussen publiek (gemeentelijk) belang en afvalverbranding en aanverwante taken, maar minder het verband richting duurzaamheidsdoelstellingen (zoals windenergie).

De raad van commissarissen (RvC) houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken van de vennootschap en staat de directie met raad terzijde. Voorts behoeft de directie voorafgaande goedkeuring van de RvC voor diverse zwaarwegende bestuursbesluiten. De RvC vervult daarmee voor de aandeelhoudende gemeenten

een belangrijke toezichthoudende functie. Van de huidige 9 commissarissen (incl. een vacature) worden 5 commissarissen benoemd door samengestelde groepen aandeelhouders.

De rol van de door aandeelhouders benoemde commissarissen is van belang voor een goed contact tussen HVC en de deelnemende gemeenten. Bij het selecteren en benoemen van commissarissen door groepen aandeelhouders wordt gezocht naar een functionaris met een goede relatie met de betreffende gemeenten en regio. Dat wil zeggen: weten wat er in de betreffende regio speelt (bestuurlijk, rond duurzaamheid, et cetera) en een goed kanaal vormen voor afstemming tussen HVC en de achterban.

De huidige clustering van aandeelhouders voor het benoemen van commissarissen is vanuit deze optiek niet optimaal. Bijvoorbeeld, de CAW-gemeenten en de AIJZ-gemeenten hebben geen vanzelfsprekende (bestuurlijke, regionaal-economische, et cetera) onderlinge verbondenheid. Uiteindelijk hebben beide groepen gemeenten gezamenlijk en naar beider tevredenheid een commissaris gevonden. Het aantal commissarissen is met 9 goed werkbaar en wordt ook als maximum beschouwd om werkbaar te blijven.

Binnen het structuurregime hebben bestuur en RvC ten opzichte van een gewone vennootschap meer vrijheidsgraden voor investerings- en andere financiële beslissingen. Formeel stelt het bestuur - met voorafgaand akkoord van de RvC - de jaarbegroting en het jaarplan vast. Echter, de (financiële) meerjarenraming waaruit deze jaarbegroting wordt afgeleid, wordt ter raadpleging aan de AvA voorgelegd. Het jaarplan is gericht op de lopende bedrijfsvoering en instandhouding ervan. De betrokkenheid en invloed door de aandeelhoudende gemeenten is daardoor groter dan statutair vereist.

Een dilemma vormt de afstand van gemeenteraden tot HVC. Formeel is sprake van toezicht en controle op grote afstand. Dit laat onverlet dat er grote belangstelling van raadsleden is voor het reilen en zeilen van HVC. Onder meer de algemene slechte economische situatie, de vraagstukken rond overcapaciteit in de markt voor restafvalverwerking en een toegenomen risico-aversie leidden ertoe dat met name raadsleden kritische vragen hebben over het functioneren van HVC en de (financiële) consequenties voor de eigen gemeente.

Uit diverse interviews met aandeelhouders/wethouder en HVC: “De positie van de gemeenteraden blijft ingewikkeld. Het besturingsmodel van HVC betekent (formeel juridisch) dat het bestuur van de onderneming is geprofessionaliseerd en relatief zelfstandig kan opereren binnen de gestelde kaders. Voor deze wijze van werken moet bij de gemeenteraden natuurlijk wel draagvlak bestaan. Begrip, inzicht en uitleg over het functioneren en presteren van HVC bij raadsleden en andere belanghebbenden verdient aandacht.”

De afstand tot de gemeenteraden is nog groter bij gemeenschappelijke regelingen, waarin gemeenten hun (gezamenlijk) aandeelhouderschap hebben belegd. De jaarrekening van HVC wordt vastgesteld door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het blijkt, vanwege de gehanteerde termijn tussen ontvangst van stukken en besluitvorming, in de praktijk niet mogelijk om voorafgaand aan de AvA af te stemmen met de verschillende

gemeenteraden.

Vervolgens komt in de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling wel diverse relevante informatie over HVC en het aandeelhouderschap aan de orde. Bijvoorbeeld in de jaarrekening van VVI wordt uitleg gegeven aan de garantstelling en het totaalbedrag. Er wordt geen toelichting gegeven op het (reële) risico dat hiermee is gemoeid. Er wordt geen inzicht gegeven in het aandeel van de gemeenschappelijke regeling. De garantstellingsprovisie dat de gemeenschappelijke regeling ontvangt wordt expliciet vermeld (en in de jaarrekening verwerkt).

Jaarrekening en begroting van de gemeenschappelijke regeling worden ter informatie aan de gemeenteraden voorgelegd. De raden kunnen daardoor wel invloed uitoefenen op (de besluitvorming van) de gemeenschappelijke regeling. Hun invloed op HVC is echter beperkt. De raden staan in bestuurlijk opzicht op grote afstand van het overheidsbedrijf HVC.

Tenslotte is de gemeenschappelijke regeling als verbonden partij in de begroting en jaarrekening van de gemeenten opgenomen.

Aandachtspunten voor de raad

- Formaliseer de betrokkenheid van aandeelhouders bij besluitvorming over strategisch en financiële onderwerpen waar dat formeel nu niet het geval is. Dit heeft tot gevolg dat structureel een dialoog ontstaat tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken. Het advies of de voordracht zijn niet bindend. Wel kan worden gestreefd naar – zo veel mogelijk – consensus.
- Heroverweeg de wijze waarop aandeelhoudergroepen commissarissen benoemen, ter versterking van de verbinding in deze aandeelhoudersgroepen en met 'hun' commissaris.
- Ontwikkel en stel zo mogelijk gezamenlijk een toezichtkader vast waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting HVC.

10.5 Informatievoorziening aandeelhouders

Onderzoeksvragen

- Hoe stelt aandeelhouder (en RvC) zich op ten aanzien van informatievoorziening? Is sprake van een voldoende kritische houding?
- Welke afspraken zijn er over informatie-uitwisseling ten aanzien van prestaties, middelen en bedrijfsvoering(risico's)? Worden deze ook nagekomen?
- Is er een informatierecht bij aandeelhouders?
- Zijn relevante informatie tijdig verstrekt en wordt hier adequaat op gehandeld?

Bevindingen en conclusie

De aandeelhouders worden op verschillende wijze door het bestuur en de commissarissen van HVC geïnformeerd. Via:

1. AvA-vergaderingen
   Voor elke AvA-vergadering ontvangen de aandeelhouders ongeveer 6 weken voor de vergadering de stukken. Er zijn normaal gesproken twee AvA's per jaar.
2. Commissarissen
   De verschillende aandeelhouders verkrijgen via de door henzelf benoemde commissaris informatie ten aanzien van HVC, en geven de commissaris ook de zienswijzen vanuit de eigen gemeente mee.
3. Innovatieplatform (vrijwillig)
   Het Innovatieplatform is opgericht door HVC om aandeelhouders te betrekken bij de besluitvorming en mogelijke investeringen in de toekomst. Deelname aan het Innovatieplatform is op vrijwillige basis.
4. Extranet HVC
   Alle aandeelhouders hebben toegang tot het extranet van HVC. Op het extranet zijn alle stukken van voorgaande AvA's te vinden (tot 2008) en is ook aanvullende informatie te vinden.
5. Individuele basis
   Aandeelhouders kunnen op individuele basis HVC vragen om informatie. Dit is geen formeel informatierecht op basis van statuten, maar wordt op deze wijze ingevuld als onderdeel van de gemeentelijke informatieplicht richting raden (hoewel de wethouder bepaalt of informatie ook met de raad gedeeld moet worden).

De informatieverstrekking door HVC wordt door de meeste door ons geïnterviewde aandeelhouders als proactief en adequaat ervaren. Ook op basis van de casuïstiek wordt geconcludeerd dat aandeelhouders ruimschoots inzicht wordt geboden in beschikbare informatie.

Deze open houding heeft echter ook beperkingen: er blijkt te veel informatie beschikbaar voor afzonderlijke aandeelhouders om voldoende in- en overzicht te krijgen. Aanvullend geven aandeelhouders aan behoefte te hebben aan meer comprimeerde bestuurlijke sa-

menvattingen, welke eventueel ook met de raad gedeeld kunnen worden (al dan niet ter informatie).

In de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft is sprake van grote transparantie richting aandeelhouders-wethouders en ambtelijk adviseurs en een aanzienlijke informatietroom. Er is echter een punt van verzadiging bereikt: te veel gegevens leidt niet per definitie tot inzicht of kennis. De directie en RvC zijn daarom voornemens om informatieverstrekking in de toekomst verder te kanaliseren en te doseren. Met dezelfde proactieve aanpak en transparantie, zonder verlies van informatie-inhoud, maar met minder omvangrijke gegevensstromen.

Een aantal aandeelhouders (afzonderlijk participerende gemeenten) geeft aan dat juist te weinig inzicht wordt geboden in met name de gemeentelijke financiële consequenties en risico's van verschillende (nieuwe) projecten en voorstellen. Niet alleen op de korte termijn, maar ook op lange(re) termijn, waarbij rekening wordt gehouden met relevante ontwikkelingen zoals de afnemende hoeveelheid restafval.

Interview wethouder van een afzonderlijk aandeelhoudende gemeente: "De huidige financiële projecties zijn te veel gebaseerd op extrapolatie".

10.5.1 *Informatieverstrekking richting (en rol en betrokkenheid van) gemeenteraad*

Uit de gevoerde gesprekken met bestuurder en commissarissen van HVC en op grond van de bestudeerde casussen blijkt dat besluitvorming en toezicht zoals afgesproken worden georganiseerd en bekrachtigd. Ook wordt de formele rol en betrokkenheid van de gemeenteraad (zie ook paragraaf 8.7) daarbij in acht genomen.

Verder wordt geconcludeerd dat formeel correct genomen besluiten door de AvA, de RvC en het bestuur binnen de door de aandeelhouders vastgestelde kaders, niet altijd door de gehele achterban (met name raadsleden) worden herkend of gedragen. Er bestaat – zo blijkt ook uit de aanleiding voor de uitvoering van dit onderzoek – bij verschillende raadsleden minstens meer behoefte te bestaan aan inzicht in het functioneren van het besturingsmodel en de kaderstelling. Mogelijk bestaat ook behoefte aan aanpassing van het besturingsmodel en of de kaderstelling.

In principe is het de wethouder-aandeelhouder die zorg moet dragen voor de gemeenteinterne afstemming en communicatie. Directie en commissarissen tonen op dit gebied een proactieve houding, en organiseren in voorkomende gevallen – vaak in overleg met de betreffende vakwethouder(s) - informatiebijeenkomsten waarvoor raadsleden en overige belangstellenden worden uitgenodigd.

Geconcludeerd wordt dat het besturingsmodel, hoewel in de praktijk correct toegepast, een lacune toont ten aanzien van de informatieverstrekking en mogelijk gewenste betrokkenheid van de gemeenteraden.

Casus Deelneming in windenergiepark Gemini
Zie voor het gehele feitenrelaas van deze casus bijlage 7.

Het besluit tot participatie in windenergiepark Gemini betreft een langdurig traject, waarbij op verschillende manieren informatie is verstrekt door HVC aan de aandeelhouders.

In aanloop naar het specifieke besluit is tijdens verschillende bijeenkomsten (tot mei 2009) met aandeelhouders gesproken over de mogelijkheden om de samenwerking in HVC te benutten voor het realiseren van klimaatdoelstellingen in windenergie, naar aanleiding van het klimaatakkoord tussen rijk en lagere overheden. In de AvA van juni 2009 stemmen de aandeelhouders in met een discussienotie met als uitgangspunt activiteiten op het gebied van duurzame energie gezamenlijk te ontwikkelen, waaronder de mogelijkheid windmolenlocaties te realiseren op land dan wel te investeren in windparken op zee.

In november 2010 volgt het voorstel te participeren voor 15% in Bard Offshore NL, het latere Gemini. In het traject van besluitvorming en implementatie worden aandeelhouders geïnformeerd via de contextanalyse (onderdeel stukken AvA), in de AvA zelf en via het jaarverslag.

Naar aanleiding van onder andere de slechte economische situatie vindt in 2013 door de aandeelhouders een interventie plaats en wordt de deelneming in Gemini gereduceerd tot een participatie van 10%. Aandeelhouders worden geïnformeerd over de stand van zaken rond de ontwikkelingen van windpark Gemini via een notitie, de stukken voor de AvA en de reguliere AvA en in een vertrouwelijk gedeelte van de AvA van december 2012.

De financial close van dit traject vindt naar verwachting medio 2014 plaats.

Aandachtspunten voor de raad

- Doseer en optimaliseer de informatieverstrekking richting aandeelhouders c.q. de hen vertegenwoordigende functionarissen. Het verstrekken van veel gegevens zoals in de huidige situatie (herijking strategie, voorstellen voor nieuwe investeringen of deelnemingen) levert niet per definitie beter bruikbare (gewenste) informatie.
- Optimaliseer de informatieverstrekking richting overige belanghebbenden binnen de gemeentelijke organisatie. Met name op maat gesneden 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.
- Stel een informatieprotocol op waarin afspraken worden gemaakt over de onderwerpen en wijze van informatievoorziening richting belanghebbenden (RvC, Aandeelhouders, college en raad).

10.6 Oordeelsvorming

Onderzoeksvragen

- In hoeverre hebben aandeelhouders blijk gegeven van oordeelsvorming over de publieke taak van HVC?

Bevindingen en conclusie

Uit de casuïstiek blijkt dat het merendeel van de aandeelhouders een positief-kritische houding ten aanzien van HVC hebben. Daarbij blijkt dat de aandeelhouders – op basis van

dezelfde stukken – tot verschillende inzichten komen.

Bij de oordeelsvorming maken sommige gemeenten gebruik van een overlegstructuur; al dan niet in GR-verband. Daarbij hebben gemeenten zowel ambtelijk als bestuurlijk voor-overleg, waarbij men op basis van de AvA-stukken technische vragen aan HVC kan stellen. Op deze wijze functioneren in elk geval de drie onderzochte GR-en en de gemeenten in de kop van Noord-Holland (inclusief Smallingerland).

Voor de overige gemeenten geldt dat zij op individuele basis tot een oordeel over de stukken voor de AvA komen.

Uit de interviews komt naar voren dat verschillende aandeelhouders kritisch zijn over de gevraagde besluiten en de informatie die de besluiten onderbouwen. Hoewel men het idee heeft dat de stukken compleet zijn, mist men vaak de politiek-bestuurlijke sensitiviteit in de aangeboden documentatie die voor een adequate gemeente-interne behandeling gewenst wordt geacht. Deze aandeelhouders verwachten van HVC een beter "op maat van de gemeente gesneden" uitwerking van het gevraagde besluit. Dit is met name ten aanzien van risico's en investeringen een belangrijk aandachtspunt. Andere aandeelhouder-wethouders waarmee wij hebben gesproken zijn zelf goed in staat om informatie voor interne communicatie (ook richting de raad) op maat te snijden.

De stukken die ter besluitvorming aan de AvA worden voorgelegd, zijn overzichtelijk en inhoudelijk concreet en duidelijk. De omvang van de bijlagen (ter toelichting van de context, nadere inhoudelijke duiding, et cetera) is groter. De complexiteit van de onderwerpen vraagt soms om meer uitleg. Deze complexiteit is realiteit, en vereist daarom aandacht van betrokkenen.

Stukken worden circa 6 weken voorafgaand aan de AvA verspreid. De beschikbare tijd voor aandeelhouders om zich te verdiepen in de materie is in principe ruim genoeg. Dit wordt in de interviews met aandeelhouders ook bevestigd. Echter, voor behandeling binnen de gemeentelijke organisatie, zoals met de raad of raadscommissie is de tijd vaak (te) kort.

Echter, strategische onderwerpen en investeringsvoorstellen worden vaak in twee AvA's behandeld. De eerste behandeling in de AvA is beeldvormend en/of opiniërend. Het onderwerp en (al dan niet aangepaste stukken) komen dan in de daaropvolgende AvA (na een halfjaar) ter besluitvorming aan de orde. Voor gemeente-interne behandeling van deze besluiten hebben gemeenten voldoende tijd. Dit in tegenstelling tot de reguliere jaarstukken.

Ter ondersteuning van de oordeelsvorming door de aandeelhouders, worden zowel op aangeven van aandeelhouders en/of op initiatief van het bestuur van HVC zelf, externe deskundigen gevraagd een onafhankelijke beoordeling van risico's en perspectieven te geven. Dit is onder meer gebeurd bij de besluitvorming over de strategische positionering van HVC.
De AvA was in principe akkoord, maar aandeelhouders hadden ook onzekerheden over de

voorgestelde strategische koers en (financiële) risico's. In gesprekken met bestuur en commissarissen is aangegeven dat de externe onderzoeken zijn gedaan ter geruststelling, maar óók met het uitgangspunt dat de uitkomsten en bespreking van die onderzoeken tot aanpassing van het besluit (en daarmee de strategie) had kunnen leiden.

Casus Herijking van de strategie

Zie voor het gehele feitenrelaas van deze casus bijlage 7.

Eind november 2011 doen de Flevolandse gemeenten een verzoek aan de Raad van Commissarissen tot het laten uitvoeren van een extern onderzoek. Doel van dit extern onderzoek is enerzijds een beeld vormen van de strategische koers van HVC en de (financiële) risico's en anderzijds om hierover een oordeel te geven en indien nodig de strategische koers aan te passen.

Gedurende het proces van herijking zijn aandeelhouders intensief betrokken geweest. Een bestuurlijke klankbordgroep, bestaande uit 12 aandeelhouders (circa 89,0% van het geplaatst kapitaal), is betrokken bij de opdrachtformulering, bespreking van tussentijdse bevindingen en bespreking van eindconclusies.

De informatieverstrekking aan de aandeelhouders is breed en uitvoerig. Voor alle aandeelhouders vindt eind januari 2013 een plenaire startbijeenkomst plaats, 8 maart 2013 is een bijeenkomst van het innovatieplatform over duurzame ambities en de rol van HVC, 4 april 2013 vindt een plenair voroverleg plaats en 25 april 2013 een extra AvA waarin de herijkte strategie wordt vastgesteld. Bij de startbijeenkomst en het innovatieplatform zijn naast de portefeuillehouders ook alle contactambtenaren uitgenodigd.

Aandachtspunten voor de raad: zie paragraaf 10.4 en 10.5.

10.7 Interventie

Onderzoeksvragen

- In hoeverre gaat de door aandeelhouder te dragen publieke verantwoordelijkheid ook gepaard met bevoegdheid (om te kunnen bijsturen)?
- In hoeverre hebben aandeelhouders geïntervenieerd?

Bevindingen en conclusie

Allereerst moet worden geconstateerd dat de aandeelhoudende gemeenten aansprakelijk zijn en blijven voor een eventueel verlies van de HVC. De financiële verantwoordelijkheid is groot, en de invloed is (wettelijk verplicht conform het structuurregime) ingeperkt.

De AvA bepaalt de strategie en de kaders waaraan en waarbinnen directie en RvC uitvoering geven. Formeel hebben de aandeelhouders de mogelijkheid om het besturingsmodel van HVC aan te passen. De AvA is bevoegd de statuten te wijzigen. Voor zover bij de statuten de bevoegdheid tot wijziging mocht zijn uitgesloten, is wijziging niettemin mogelijk met algemene stemmen in een vergadering waarin het gehele geplaatste kapitaal is vertegenwoordigd.

In de praktijk worden aandeelhouders ook voorafgaand aan belangrijke besluiten die formeel door directie en RvC bekrachtigd kunnen worden, geïnformeerd en gehoord. Dit

betreft ook besluitvorming die strikt formeel niet met de AvA besproken hoeft te worden, waarbij directie en RvC bewust de dialoog zoeken met de AvA. Dit wordt gedaan vanwege de maatschappelijke en gemeentelijke context waarin HVC zich bevindt.

De verbreding van de strategie van afvalverbranding naar duurzame energie heeft het risicoprofiel van de onderneming veranderd. Mede daardoor hebben aandeelhouders de behoefte gekregen om het risico te beperken door middel van maximering en inperking van de garantstelling tot investeringen met een directe relatie tot de wettelijke taak – op het gebied van afval - van de gemeente.

Ten aanzien van de aanpassing van de garantstelling (maximering en afbakening tot type 1 projecten) is dit in het verleden ook effectief uitgevoerd. Daarbij hebben de aandeelhouders de garantstelling gemaximeerd en is gekozen voor het differentiëren van de gemeentelijke garantstelling en deelname naar verschillende typen investeringen.

In een aantal interviews wordt aangegeven dat de publieke verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid van HVC met name bij duurzaamheidsprojecten gevoelig ligt. Niet alle aandeelhouders vinden HVC de geschikte constructie om gemeentelijke duurzaamheids-doelstellingen mee te verwezenlijken. Enerzijds omdat de gemeente soms al in andere duurzaamheidsprojecten buiten HVC investeert en anderzijds omdat gemeenten de omvang van HVC en de risico's bij duurzaamheidsprojecten te groot achten.

Casus Herijking van de strategie

Zie voor het gehele feitenrelaas van deze casus bijlage 7.

Een goed voorbeeld van interventie door aandeelhouders is de casus herijking van de strategie. Bij deze interventie zijn door enkele aandeelhouders zorgen uitgesproken, en al hoewel de directie en RvC van mening waren "dat deze onrust voor een groot deel niet terecht is", is door hen wel gereageerd op de wens van deze (minderheid van) aandeelhouders met het instellen van een extern onderzoek.

In een gesprek tussen vertegenwoordigers van de bestuurders van Flevolandse gemeenten en de directie en RvC van HVC in november 2012 spreken de Flevolandse bestuurders hun zorgen uit over de financiële situatie van HVC en de wijze waarop de aandeelhouders in staat worden gesteld om betrokken te blijven bij de keuzes die in dat licht moeten worden gemaakt. In dit overleg wordt tevens voorgesteld "de actuele lange termijn strategie van HVC te laten toetsen door een externe partij, in opdracht van de gezamenlijke aandeelhouders." Naar aanleiding van dit overleg sturen de Flevolandse gemeenten een verzoek tot laten uitvoeren van een extern onderzoek. Ook ISW geeft begin december 2012 via een brief aan HVC opdracht te willen geven voor het ontwikkelen van een nieuwe/aangepaste visie en missie waarbij de relevante context en de markt van afvalverwerking in beeld is gebracht.

In de AvA van december 2012 nemen directie en RvC van HVC naar aanleiding van de brieven van de Flevolandse gemeenten en ISW het voorstel van de Flevolandse gemeenten over "…om met inschakeling van een extern bureau de strategische visie te herijken.".

Aandachtspunten voor de raad

- Formaliseer de praktijk waarbij aandeelhouders voorafgaand aan belangrijke besluiten

die formeel door directie en RvC bekrachtigd kunnen worden, geïnformeerd en gehoord worden.

- In de structuurvennootschap is het niet mogelijk om de betreffende bevoegdheden die (wettelijk) aan de RvC toevallen, terug te leggen bij de AvA. Wel is het mogelijk om een (niet bindend) recht op voordracht of advies inzake de betreffende onderwerpen/besluiten aan de AvA toe te kennen. Dit heeft tot gevolg dat structureel een dialoog ontstaat tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken. Het advies of de voordracht zijn niet bindend. Wel kan worden gestreefd naar – zo veel mogelijk – consensus.

10.8 Verantwoording

Onderzoeksvragen

- In hoeverre zijn in begroting en jaarverslag doelstellingen, prestaties, kosten, risico's en bijbehorende beheersmaatregelen gepresenteerd?
- Bieden begroting en jaarverslag voldoende informatie om decharge te kunnen verlenen?
- Op welke wijze legt aandeelhouder verantwoording af?

Bevindingen en conclusie

De verantwoording over het gevoerde beleid door HVC richting de aandeelhouders is adequaat ingericht. Dit betreft de reguliere behandeling (en vaststelling door de AvA) van de jaarrekening. Ook op basis van de casusstudie wordt geconstateerd dat jaarverslag en de jaarrekening de basis zijn voor de structurele terugkoppeling over het gevoerde beleid.

De aanlevering (door bestuur en commissarissen van HVC) en behandeling van de betreffende documenten (AvA) is exclusief gericht op de vertegenwoordigende aandeelhouders. Dit is conform de afspraken en formeel correct.

De gemeente-interne behandeling valt buiten de verantwoordelijkheid van bestuur en commissarissen van HVC. In principe is het de wethouder-aandeelhouder (dan wel het college als geheel) die zorg moet dragen voor de gemeente-interne afstemming en communicatie. Indien daarom wordt verzocht, vervullen directie en/of commissarissen HVC hierbij een ondersteunende rol. Aandeelhouders ervaren de proactieve houding van HVC waar het gaat om verantwoording in de gemeente als prettig en constructief.

Uit de interviews komt naar voren dat aandeelhouders een gebrek ervaren aan geschikte documenten om de raden mee te informeren. De AvA-stukken zijn daarvoor te uitgebreid en onvoldoende toegespitst op de informatiebehoefte van raadsleden.

Casus Besluit biovergistingsinstallatie Middenmeer

Zie voor het gehele feitenrelaas van deze casus bijlage 7.

Verantwoording van de realisatie van de biovergistingsinstallatie in Middenmeer vindt plaats via het jaarverslag en de contextanalyse. In de jaarverslagen van 2011 en 2012 en de contextanalyse van 2011

zijn de vorderingen van de realisatie van de biovergistingsinstallatie opgenomen. Er wordt geen directe koppeling gemaakt met de doelstellingen van de afzonderlijke gemeenten. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het monitoren van hun afvalbeheerbeleid.

Aanbevelingen: zie paragraaf 10.4 en 10.5.

DEEL III BIJLAGEN

Deze bijlagen zijn in een aparte bundel bij het rapport gevoegd:

1. Activiteiten- en deelnemingenoverzicht HVC
2. Normenkader gemeenschappelijk onderzoek
3. Gehanteerde bronnen en literatuur
4. Lijst van gesprekspartners
5. Gespreksleidraad
6. Overzicht aandeelhouders HVC
7. Feitenrelaas:
    a. Gemini
    b. Biovergistingsinstallatie Middenmeer
    c. Herijking Strategie
8. Feitenrelaas financieel kader
9. Beschrijving gemeenschappelijke regelingen
10. Bevoegdheidsverdeling college en raad
11. Indeling typen investeringen
12. Reactie HVC in het kader van wederhoor

Onder embargo tot 18:00 uur 15 mei 2014