

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	9 november 2017
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	2	--
onderwerp			pr-nummer
Aanbieding en samenvatting van het rapport HVC2.			--

Geachte raad,

De rekenkamer Lelystad heeft het genoegen u hierbij haar rapport aan te bieden van haar tweede onderzoek naar HVC. In deze aanbiedingsbrief lichten we in het kort toe, waar het onderzoek over gaat en wat de uitkomsten zijn. Ook geven we in het rood in deze brief per onderdeel aan wat de bestuurlijke reactie van het college was op dit rapport. De volledige bestuurlijke reactie is te lezen in een van de bijlagen bij deze brief.

Inleiding

De onderzoekers hebben bestuurlijke reacties ontvangen van diverse colleges (zie bijlagen). Ze hebben deze aan een overkoepelende beschouwing onderworpen en enkele rode draden uit de reacties afgeleid.

Uit deze analyse blijkt dat enkele colleges er op wijzen dat HVC al stappen heeft gezet om de aanbevelingen van de rekenkamers uit het eerste onderzoek naar HVC op te volgen. Deze constatering is op zich wel terecht. De desbetreffende colleges gaan echter wel voorbij aan de boodschap uit het HVC1-rapport, dat juist de aandeelhouders – c.q. de raden en colleges van de aan HVC deelnemende gemeenten – meer in hun rol moeten gaan zitten. Het is de bedoeling dat zo de eigen gemeentelijke belangen duidelijker naar voren komen bij de aansturing van deze overheidsvennootschap. Dit overlaten aan HVC is eigenlijk een gemiste kans. Kortom: de colleges zouden zich bezig moeten houden met de opvolging en invulling van de aanbevelingen en niet HVC.

Rekenkamer Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14-0320
www.lelystad.nl/rekenkamer
rekenkamer@lelystad.nl

Het naar voren brengen van de (eigen) gemeentelijke belangen is bij uitstek geen aangelegenheid van de bestuurders of commissarissen van HVC: zij moeten zich juist bezig houden met het belang van HVC als vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. Om het onderscheid tussen de diverse rollen duidelijker te krijgen, bieden de rekenkamer(commissie)s die deel hebben genomen aan dit onderzoek twee regionale sessies aan. Op 22 november a.s. organiseren wij hiertoe - samen met de rekenkamercommissie Noordoostpolder - een dergelijke bijeenkomst in Emmeloord. De bijeenkomst is bedoeld voor de gemeenteraadsleden, betrokken bestuurders en betrokken ambtenaren van Flevolandse gemeenten die aandeelhouder zijn van HVC. Dat zijn - naast Noordoostpolder en Lelystad - ook Almere, Urk en Dronten. Rob de Greef – de onderzoeker die het voorliggende onderzoek heeft uitgevoerd - neemt u mee in de rol en positie van raadsleden bij de NV HVC. De mogelijkheden om als raad grip te houden en te sturen komen aan de orde, alsmede de voordelen om als raad regionaal afstemming te zoeken en op welke aspecten dat nuttig kan zijn. Separate uitnodiging volgt.

Verder valt op dat soms dat colleges soms opmerken dat een aanbeveling niet meer actueel is of dat de gemeenteraad deze niet meer interessant vindt. Wijk kunnen een dergelijke politieke weging de niet maken. Wanneer de raad vindt dat een bepaalde aanbeveling niet meer noodzakelijk is, zou de raad zich hierover moeten uitspreken. Tot die tijd gaan wij ervan uit dat de gemeenteraad eerder overgenomen aanbevelingen nog belangrijk vindt.

Uiteraard heeft ook het Lelystadse college een bestuurlijke reactie op het rapport gegeven. De teksten van het college geven we in deze brief in het rood weer bij de desbetreffende alinea's. Het college en de rekenkamer hebben op een aantal punten een verschillend oordeel over de opvolging van de aanbevelingen uit het eerste HVC onderzoek. Voor een deel actualiseert het college de uitkomsten en voor een deel is er een verschil van invalshoek. Het college kijkt vooral met de bril van zijn rol als aandeelhouder in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van HVC. De rekenkamer hanteert vooral in de invalshoek van de raad, die richting HVC een meer getrapte relatie is. De raad heeft vooral met het college te maken en wil invloed hebben op de manier waarop het college handelt richting HVC. De raad heeft dus eigenlijk alleen te maken met het college. Het college wil invloed uitoefenen in de AvA van HVC en heeft te maken met de andere aandeelhouders en de beperkingen die daarmee samenhangen. Dat is een fundamenteel andere rol en een fundamenteel ander perspectief.

Langs deze weg wil de rekenkamer Lelystad ook haar complimenten overbrengen aan het Lelystadse college en zijn ambtelijke ondersteuning in het dossier HVC. Het Lelystadse college heeft – zeker vergeleken met colleges van andere deelnemers aan dit onderzoek – behoorlijk veel gedaan ter opvolging van de aanbevelingen uit het eerste rekenkameronderzoek naar HVC. Alleen kon de onderzoeker van de rekenkamer niet altijd het resultaat van deze inspanningen tot in detail achterhalen. Het is uiteindelijk ook aan de raad om een politiek oordeel te geven of de resultaten van de inspanningen van het college in dit dossier voor hem voldoende zijn.

De rekenkamer wil tot slot wijzen op de opmerking van het college dat HVC inmiddels in rustiger en financieel betrouwbaarder vaarwater is gekomen. De rekenkamer heeft hier geen oordeel over, want dit valt buiten de scope van het voorliggende HVC2 onderzoek. Tevens is het college van Zaanstad met een toekomstvisie naar buiten gekomen voor HVC en AIJZ.

Welke vragen worden beantwoord in het vervolgonderzoek?

In 2016 / 2017 heeft de rekenkamer Lelystad meegedaan aan een onderzoek om de opvolging te achterhalen van [haar onderzoek naar HVC uit 2014](#)¹. Het onderzoek naar HVC uit 2014 ging over de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC. In dit eerdere onderzoek werden vragen beantwoord als: hoe zijn de risico's verdeeld? Hoe past aandeelhoudersmacht bij de bestuurlijke verantwoordelijkheden en inbreng? Et cetera.

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met andere rekenkamer(commissie)s. De onderzoeksvragen luiden:

1. Welke aanbevelingen hebben de deelnemende rekenkamers gedaan?
2. In hoeverre zijn deze aanbevelingen overgenomen door de raad en hebben deze geleid tot toezeggingen van het college?
3. Hoe staat het met de opvolging hiervan?
4. In welke mate stemmen de betrokken gemeenten over de opvolging van de aanbevelingen met elkaar af en/of trekken zij daarin samen op?
5. Welke acties heeft HVC naar aanleiding van het onderzoek ondernomen?

De nadruk ligt op de eerste vier vragen. Kortom: dit onderzoek gaat vooral over de vraag in hoeverre de afzonderlijke gemeentebesturen zelf aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar HVC (hierna: HVC1) of en in hoeverre zij zelf actie hebben ondernomen richting HVC. De voortgang aan HVC-zijde is indirect in het onderzoek betrokken².

Grote risico's verbonden aan deelname aan HVC reden tussentijds onderzoek.

De deelnemende rekenkamers hebben besloten tussentijds een onderzoek te doen naar de mate waarin de door de raad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd, omdat zij de gebruikelijke periode van vier jaar tussen het uitbrengen van het eerste HVC onderzoek en opvolgingsonderzoek te lang vinden. Aan dit dossier kleven namelijk voor de aandeelhoudende gemeenten aanzienlijke risico's:

¹ Het onderzoek uit 2014 is uitgevoerd namens 17 (gemeenschappelijke) rekenkamer(commissie)s die 19 aan HVC deelnemende gemeenten vertegenwoordigen. In de naamloze vennootschap HVC zijn in totaal 46 gemeenten en zes waterschappen (direct of indirect) aandeelhouder. De gemeenten Den Helder, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Texel houden direct aandelen in HVC. Heerhugowaard neemt deel via het gemeenschappelijk openbaar lichaam Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en Omstreken (VVI). Beverwijk en Zaanstad maken deel uit van het gemeenschappelijk openbaar lichaam Afvalschap IJmond-Zaanstreek (AIJZ). Beide gemeenschappelijk openbare lichamen zijn ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling.

² Daarvoor hebben de onderzoekers de notulen en besluitenlijsten van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de NV HVC over de periode april 2014 tot en met juli 2016 bestudeerd.

- De inkomsten van HVC staan onder druk vanwege een afnemend aanbod aan afval en een overcapaciteit bij de verbrandingsovens van afvalverwerkende bedrijven. Dit is een landelijk verschijnsel.
- De aan HVC deelnemende gemeenten zijn alle hoofdelijk aansprakelijk voor de mogelijke verliezen van HVC. Dat hebben ze geregeld in een zogenaamde ballotageovereenkomst.
- Risico's op het gebied van (Europees) aanbestedingsrecht en ongeoorloofde staatsteun.

Conclusies overkoepelend.

Conclusie 1: de gemeenteraden hebben in het algemeen de aanbevelingen uit het eerste onderzoek naar HVC overgenomen.

De onderzoekers leiden uit de bestudeerde stukken af, dat de raden de conclusies en de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar HVC1 alle nagenoeg geheel onderschrijven. De (on)mogelijkheden tot uittreden vormen een belangrijk onderwerp van discussie bij de raden van Den Helder, Lelystad en Noordoostpolder.

In het algemeen zijn alle aanbevelingen van de deelnemende rekenkamer(commissie)s in raadsvoorstellen verwerkt. Deze voorstellen zijn meestal zonder hoofdelijke stemming in de raadsvergaderingen aangenomen.

De meeste raden hebben de aanbevelingen uit de raadsvoorstellen overgenomen, zonder daarbij zelf aanvullende kaders mee te geven.

Conclusie 2: de colleges hebben in het algemeen deze aanbevelingen in onvoldoende mate opgevolgd.

Dit onderzoek wijst uit dat het merendeel van de colleges de door de raad overgenomen aanbevelingen niet of nauwelijks hebben opgevolgd. Dit gaat overigens niet helemaal op voor de colleges van Lelystad en Noordoostpolder, hoewel ook zij aan meer dan de helft van de (kern)aanbevelingen nog geen adequaat gevolg hebben gegeven. In de bijlagen staat een toelichting op de wijze en mate van opvolging van de aanbevelingen voor Lelystad.

Het is opvallend dat de colleges de bal vaak bij de directie (of eventueel raad van commissarissen) van HVC leggen en niet zelf met de aanbevelingen aan de slag gaan. Colleges beschrijven in de regel desgevraagd vooral de acties die HVC heeft ondernomen. Dit doet zich bijvoorbeeld nadrukkelijk voor bij de aanbevelingen over het opstellen van een langetermijnvisie en het opstellen van een informatieprotocol. Zij nemen daarmee hun rol als (actieve) aandeelhouder in onvoldoende mate.

Conclusie 3: (beperkte) afstemming tussen colleges over HVC binnen de provinciale grenzen.

Aandeelhouders HVC stemmen vooral met andere aandeelhouders HVC af binnen de provinciale grenzen. Dat is ook het geval voor de aan dit onderzoek deelnemende Flevolandse gemeenten (Dronten, Noordoostpolder en Lelystad). In hoeverre de colleges actief samen hebben opgetrokken in dit specifieke dossier is niet helemaal duidelijk. Het is ook niet duidelijk of en in welke mate deze afstemming heeft bijgedragen aan de opvolging van de aanbevelingen uit het eerste onderzoek naar HVC uit 2014. Het Lelystadse college heeft sinds het uitbrengen van het HVC1 rapport contact gezocht met andere gemeenten binnen de provincie Flevoland.

In hoeverre dergelijke afstemming nog steeds plaatsvindt, komt uit dit opvolgingsonderzoek niet duidelijk naar voren. Uit dit onderzoek blijkt niet dat de raden afstemming met elkaar gezocht om afspraken te maken over kaderstelling aangaande HVC.

Bestuurlijke reactie:

Voor iedere AVA minimaal is er een overleg met de Flevolandse gemeentes en voor specifieke afstemming worden er overleggen geïnitieerd met andere aandeelhouders.

Conclusie 4: HVC heeft enkele acties ondernomen sinds het eerste HVC onderzoek.

HVC heeft met een aantal financiële herijkingsmaatregelen gevolg gegeven aan een aantal (door HVC zelf geformuleerde) actiepunten. Ook werkt HVC sinds december met een systeem voor vooruit- en terugblikken op de Algemene vergaderingen van Aandeelhouders. In hoeverre en op welke wijze HVC jaarlijks over ontwikkelingen vanuit het meerjarenperspectief rapporteert³ blijft onduidelijk.

Aanbevelingen.

De rekenkamer beveelt de raad aan:

1. het college op de dragen wederom een concreet plan van aanpak op te stellen. Uit dit plan van aanpak moet blijken welke acties het college gaat ondernemen om de (resterende) aanbevelingen van het eerdere onderzoek (HVC1) op te volgen of worden aangegeven waarom het college bepaalde aanbevelingen niet opvolgt. In dit plan kan het college ook toelichten welke gezamenlijke acties voor raden en colleges van belang zijn om meer samenwerking in hun aansturing van HVC te bewerkstelligen.
2. te besluiten, dat het college het plan van aanpak binnen een half jaar na besluitvorming over dit vervolgonderzoek door de raad ter kennisgeving aan de raad moet zenden.
3. het college aanvullend op te dragen ervoor te zorgen dat zijn plan van aanpak ook aan de andere colleges en gemeenteraden gestuurd wordt. De verschillende colleges en gemeenteraden krijgen op die manier inzicht hoe de overige aandeelhouders denken over de aansturing van HVC. Als gemeenteraden of colleges overwegen om rondom HVC meer samen te werken met andere gemeenten in de aansturing van HVC, kan dit inzicht dat bevorderen.

³ Op basis van de door HVC uitgevoerde strategische herijking.

Tot slot

Bij deze aanbiedingsbrief is bedoeld als (uitgebreide) samenvatting van het rapport van het HVC2 onderzoek voor Lelystad. De nota van bevindingen en de volledige tekst van de bestuurlijke reactie voegen we bij in de bijlagen bij deze brief.

Indien u naar aanleiding van dit rekenkamerrapport vragen en / of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



de voorzitter,



Bijlage: Lelystadse opvolging van de aanbevelingen uit het HVC1 onderzoek.

De rekenkamer Lelystad heeft in 2014 een eigen rapport opgesteld waarin zij het brede onderzoek naar HVC van duiding voorziet en in de Lelystadse context plaatst. Het gezamenlijke onderzoek leverde vijftien aanbevelingen op, niet alle van toepassing waren voor Lelystad. Daarom heeft de rekenkamer het aantal aanbevelingen teruggebracht naar acht aan de raad geadresseerde aanbevelingen. Het rapport HVC1 is op 16 december 2014 besproken in de gemeenteraad, tezamen met het door het college opgestelde 'Actieplan HVC' (18 november 2014). De raad heeft alle acht aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen. De raad heeft destijds bijzondere aandacht besteed aan de (on)mogelijkheden van uittreden uit HVC, maar deze discussie heeft verder niet geleid tot actie. De raad heeft geen verdere kaders meegegeven aan het college. Op 16 april 2015 kreeg de raad een 'Tussenbericht Actieplan HVC', waarin het college verslag doet van de voortgang. In schema ziet de opvolging van de aanbevelingen er als volgt uit:

		Gemeenteraad	College	
No.	Tekst aanbeveling	Aanbeveling overgenomen	Aanbeveling overgenomen	Resultaat conform aanbeveling?
1	Met het college een heroriëntatie te verrichten op het strategisch profiel en risicoprofiel HVC.	✓	✓	
2	Ter versterking van de toezichhoudende rol als aandeelhouder een (gezamenlijk) toezichtkader te ontwikkelen, waarin het gemeentebestuur van Lelystad vastlegt hoe zij haar toezichhoudende rol richting HVC invult.	✓	✓	
3	Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen om een monitorsystematiek en middellange en lange termijnprognoses.	✓	✓	
4	Geef het college de opdracht om in de AvA aan de orde te stellen dat de invloed van de aandeelhouders moet worden vergroot op zwaarwegende besluiten zoals besluiten over financiën, financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.	✓	✓	
5	Het college de opdracht te geven het aandeelhouderschap actief in te vullen, voor zover zij dat niet al doet.	✓	✓	
6	Het college de opdracht te geven te zorgen voor het voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en de ambtelijke ondersteuning.	✓	✓	
7	Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de raad van commissarissen te heroverwegen.	✓	✓	
8	Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen afspraken te maken met de directie van HVC over welke informatie op welke wijze en aan welke belanghebbende wordt verstrekt. Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen.	✓	✓	

Bestuurlijke reactie op het voorgaande schema:

Met de informatie uit de bestuurlijke reactie zouden een aantal punten groen beoordeeld kunnen zijn, vooral als naar het resultaat wordt gekeken en niet naar de door de rekenkamer aanbevolen werkwijze.

Punten groen i.p.v. rood dan wel oranje: 1, 2, 4, 5, 6, 8.

Toelichting opvolging per aanbeveling uit het HVC1 onderzoek:

1. Met het college een heroriëntatie te verrichten op het strategisch profiel en risicoprofiel HVC.

Het is belangrijk te onderzoeken of HVC in zijn huidige vorm nog wel kan voortbestaan nog wel als overheidsbedrijf. Misschien doen de aandeelhoudende gemeenten er goed aan de vorm te heroverwegen (in relatie tot marktontwikkelingen, risico's en het aandeel van marktactiviteiten). De onderzoekers formuleren ook enkele aanvullende vragen voor deze heroverweging.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

Het college heeft - zowel voor het rekenkameronderzoek als hierna – bij HVC aangedrongen op ontwikkeling van een strategisch businessplan. HVC heeft zich samen met de aandeelhouders opnieuw bezonnen op haar financiële positie. Dit heeft geleid tot een versnelde afbouw van de garantstelling van de aandeelhouders en versterking van de solvabiliteit van HVC. HVC heeft ook een strategisch businessplan opgesteld. Dit plan geeft echter nog geen invulling aan de strategische positiebepaling van de gemeente als aandeelhouder van HVC uit de aanbeveling van de rekenkamer. Aandeelhouders laten het aan HVC over om een strategie voor de toekomst te ontwikkelen. Door deze afwachtende houding missen aandeelhouders de kans een eigen visie te vormen die leidend kan zijn voor HVC als uitvoerder van gemeentelijke taken.

Bestuurlijke reactie:

Het college heeft zich intensief bemoeid met de financiële heroriëntatie, in samenspraak met HVC, maar ook met de andere aandeelhouders. Bij alle afwegingen is het belang van Lelystad meegewogen en het uiteindelijke resultaat voldoet ook aan de doelstellingen van de andere aandeelhouders. Een versnelde afbouw door betere bedrijfsresultaten, bezuinigingen waar mogelijk, dividend gebruiken om nog sneller de schuld af te bouwen en in 2017 is de BNG akkoord gegaan met het loslaten van de hoofdelijke aansprakelijkheid (en de andere banken zullen daarin nog in 2017 volgen). Een eigen visie als aandeelhouder zou, volgens het college, hier niet effectiever zijn geweest. De aanbeveling van de rekenkamer veronderstelt dat een eigen visie van een 3% aandeelhouder kans zou maken op implementatie bij het bedrijf waar men (slechts) aandeelhouder van is. Het college verschilt hierover van mening en heeft voor deze inspanning gekozen.

2. Ter versterking van de toezichhoudende rol als aandeelhouder een (gezamenlijk) toezichtkader te ontwikkelen, waarin het gemeentebestuur van Lelystad vastlegt hoe zij haar toezichhoudende rol richting HVC invult.

De gemeentelijke actoren (raad, college, ambtenaren) moeten beter inzicht krijgen in het besturingsmodel van HVC om zodoende te kunnen bepalen waar gemeentelijke sturingsinstrumenten zitten. Het is daarom belangrijk met het college heldere afspraken te maken over de manier waarop de raad wordt betrokken bij HVC. Gezien de wederkerigheid van de afspraken, is het aan te bevelen zowel college als raad dit toezichtkader vaststellen. Hierbij kunnen onder andere de volgende aandachtspunten worden meegenomen:

- Heldere en toetsbare beleidsdoelstellingen en kaders waarbinnen het college zijn rol van aandeelhouder vervult en waarover hij periodiek rapporteert: o.a. op het gebied van milieu, duurzaamheid, tarieven en financiën.
- Beter inzicht in de diverse investeringsbesluiten.
- Terugkoppeling over de genomen AvA besluiten.
- Informatie over de garantstellingprovisie op te nemen in de jaarrekening en begroting.

Het toetsingskader moet door de gemeenteraden worden ontwikkeld, het liefst in onderlinge samenwerking. In het kader moet worden ingegaan op welke wijze de rol als aandeelhouder moet worden ingevuld.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

Het college benadrukte in 2014 in haar bestuurlijke reactie op het HVC1 rapport, dat Lelystad een kleine aandeelhouder is. Haar invloed op de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van HVC is daarom beperkt. Tijdens de AvA van juli 2014 heeft portefeuillehouder Van Wageningen namens het college aangedrongen op het ontwikkelen van een gezamenlijk toezichtkader.

De belangen van de diverse aandeelhouders en mate van dienstverlening aan de diverse aandeelhouders bleek destijds echter verschillend en moeilijk in een eenduidig kader te vatten. Het gezamenlijke toetsingskader is er daarom niet gekomen en dat is een gemiste kans voor alle aandeelhouders om meer grip te krijgen op HVC. Dit vervolgonderzoek heeft overigens niet uitgewezen of het Lelystadse college inmiddels een eigen toetsingskader heeft ontwikkeld voor uitsluitend de wijze waarop Lelystad haar aandeelhoudersrol invult.

Bestuurlijke reactie:

Het college toetst zoals een aandeelhouder zou moeten toetsen, namelijk op de bedrijfsresultaten en de onderliggende meerjarenafspraken en doelstellingen, zoals deze in 2015 zijn vastgelegd bij de financiële heroriëntatie, waar Lelystad een actieve rol heeft vervuld. Afspraken die in gezamenlijkheid zijn gemaakt en die er voor hebben gezorgd dat HVC in rustiger en financieel betrouwbaarder vaarwater is gekomen. Een ander toetsingskader zou contraproductief zijn, omdat dat, als het zou afwijken van de huidige toetsingskaders, niet conform de door de AVA vastgelegde afspraken zou zijn. Er zijn dus wel degelijk nieuwe (gezamenlijke) afspraken gemaakt in de AVA en deze zijn ook afgestemd in de voorbereidingsbijeenkomsten met de Flevolandse gemeentes.

3. Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen om:

- a) Een monitorsystematiek waarmee de aandeelhouders de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen volgen.
- b) Middellange en lange termijn prognoses over de ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt te verstrekken aan in ieder geval de RvC.

HVC moet een monitorsystematiek ontwikkelen waarmee de aandeelhouders inzicht kunnen krijgen in de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen en deze kunnen monitoren. De in de aanbeveling genoemde middellange en lange termijn prognoses moeten gericht zijn op ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. In de systematiek moet rekening worden gehouden met positieve en negatieve scenario's, de consequenties van die scenario's op de financiering, liquiditeit, solvabiliteit en de verwerkingstarieven die aan gemeenten worden berekend.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

De portefeuillehouder heeft expliciet aandacht gevraagd voor dit punt in de AvA van december 2014. Ook heeft het college dit punt aan de orde gesteld tijdens gesprekken met de directie van HVC. HVC heeft in reactie hierop een kwartaalrapportage toegezegd. Verder verstrekt HVC nu bij elke AvA een overzicht met recente ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt. Deze aanbeveling is dus opgevolgd.

Bestuurlijke reactie:

Ook aan deze aanbeveling is opvolging gegeven.

4. Geef het college de opdracht om in de AvA aan de orde te stellen dat de invloed van de aandeelhouders moet worden vergroot op zwaarwegende besluiten zoals besluiten over financiën, financiering, tarieven en bedrijfsstrategie.

De aandeelhouders zijn zeer gebonden aan HVC. Vanwege deze gebondenheid moet de invloed van de aandeelhouders op onderdelen toenemen, bijvoorbeeld op het gebied van financiën en financiering, tarieven en bedrijfsstrategie. De AvA kan onder meer een niet bindend recht op voordracht of advies bij zwaarwegende besluiten toegekend krijgen. Het is de bedoeling van een dergelijke maatregel een structurele dialoog op gang brengen tussen aandeelhouders en commissarissen, waarmee aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kunnen delen.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

Er zijn twee wijzigingen geweest die verband houden met deze aanbeveling. De eerste is de onderaanbeveling 1 genoemde financiële heroriëntatie. De tweede is de toegenomen invloed van aandeelhouders op nieuwe investeringen voor andere zaken dan de kernactiviteiten van HVC (de zogenaamde 'type-2 activiteiten'). Bij deze investeringen besluiten de afzonderlijke aandeelhouders of ze wel of niet deelnemen. Als zij niet participeren zijn zij gevrijwaard van risico's door de aandeelhouders die wel deelnemen. Uit dit vervolgonderzoek komt niet duidelijk naar voren in hoeverre de gemeente Lelystad op deze wijzigingen invloed heeft gehad.

Bestuurlijke reactie:

Ook hier heeft wethouder Van Wageningen, met ambtelijke ondersteuning, in de discussie haar inbreng kunnen hebben en is de uitkomst, zoals het college dit wilde (en waar de raad ook mee heeft ingestemd). In welke mate de besluitvorming zonder de invloed van Lelystad anders zou zijn gelopen is niet te achterhalen, maar het resultaat is zoals gewenst.

5. Het college de opdracht te geven het aandeelhouderschap actief in te vullen, voor zover zij dat niet al doet.

Gemeenten moeten meer samenwerken in hun aansturing van HVC. Het is ook belangrijk dat aandeelhouders voldoende kennis en deskundigheid organiseren om adequaat invulling te kunnen geven aan actief aandeelhouderschap. Daarbij kunnen zij goed gebruik maken van de mogelijkheden van (gedeelde of gezamenlijke) ambtelijke ondersteuning en advisering.

Het aandeelhouderschap kan ook worden gedifferentieerd door onderscheid te maken tussen de activiteiten die een directe relatie hebben met de wettelijke taak van de gemeente op het gebied van afvalbeheer en de activiteiten die meer op afstand daarvan staan. Het aandeelhouderschap kan ook formeel juridisch worden gedifferentieerd. Daarbij kan het juridisch splitsen (onder een holding) worden overwogen. Bijvoorbeeld door het oprichten van dochtervennootschappen waarin specifieke belangen of bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht. Hiermee wordt dus niet bedoeld op het reeds bestaande verschil in A- en B-aandelen⁴.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

De gemeente Lelystad heeft samen met de overige Flevolandse gemeenten die deelnemen in HVC verkend welke mogelijkheden er zijn om gezamenlijk op te trekken richting HVC. Afsproken is om - voorafgaand aan de AvA - onderling waar mogelijk gezamenlijke standpunten in te nemen. Hiermee wordt in ieder geval gedeeltelijk invulling gegeven aan de aanbeveling om het aandeelhouderschap actief in te vullen. Via de gezamenlijke standpunten kan de invloed op HVC worden vergroot. Samenwerking met andere gemeenten blijkt echter in de praktijk lastig te organiseren door afwijkende standpunten van aandeelhouders.

Bestuurlijke reactie:

Deze constatering gaat enigszins voorbij aan de actieve deelname van de wethouder, namens het college, aan de verschillende overleggen, zowel in HVC verband als met de omliggende gemeentes. De bijstellingen van het beleid als gevolg van deze overleggen en aanbevelingen zouden het meetpunt moeten zijn en niet de vrijblijvende veronderstelling dat de invloed (meer?) kan worden vergroot.

⁴ De gemeenten houden (direct of indirect) zogenaamde a-aandelen, terwijl de waterschappen (direct of indirect) de zogenaamde b-aandelen houden. Alleen gemeenten zijn hoofdelijk aansprakelijk via onderliggende overeenkomsten omdat ze a-aandelen hebben.

6. Het college de opdracht te geven te zorgen voor het voldoende waarborgen van de benodigde competenties bij de vertegenwoordigende aandeelhouder en de ambtelijke ondersteuning.

De kennis van de aandeelhouder - van zowel de bestuurlijke vertegenwoordiger / portefeuillehouder als de ambtelijke ondersteuners die betrokken zijn bij HVC - moet verbeteren door specialisatie, externe ondersteuning en/of groeperen van aandeelhouders.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

Aan de aanbeveling om competenties te borgen lijkt opvolging te zijn gegeven, nu de wethouder consequent vanuit zowel inhoudelijke als financiële expertise wordt geadviseerd. Mogelijk dat soms ook nog andere vormen van expertise nodig zijn. Deze moeten dan ook worden geborgd.

Bestuurlijke reactie:

Deze extra aanbeveling is feitelijk onnodig. Het geldt voor elk proces waar expertise wordt gevraagd.

7. Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de raad van commissarissen te heroverwegen.

Bij de benoeming van commissarissen moet rekening worden gehouden met een evenwichtige samenstelling en spreiding van kennis, onafhankelijkheid, (politiek-bestuurlijk) gevoel voor de omgeving, et cetera.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

In de AvA van december 2013 is de laatste wijziging op de profielschets van de Raad van Commissarissen (RvC)⁵ van HVC besproken. Bij de behandeling in de AvA van december 2013 heeft Lelystad voorgesteld de omvang van de RvC te beperken en aangedrongen op betere afstemming van het profiel van een overheidscommissaris aan dat van een niet overheidscommissaris (bijvoorbeeld ten aanzien van de gebiedsgebondenheid). Aan deze aanbeveling is opvolging gegeven.

⁵ De profielschets is overigens een verantwoordelijkheid van de RvC zelf.

8. Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen afspraken te maken met de directie van HVC over:

- a) welke informatie
- b) op welke wijze en
- c) aan welke belanghebbende (commissarissen, aandeelhouders, college en raad) wordt verstrekt. Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen.

Het is belangrijk dat betrokkenen gedoseerde en op maat gesneden informatie krijgen. In het informatieprotocol waarnaar de aanbeveling verwijst, moet staan beschreven hoe het bestuur van HVC andere betrokkenen informeert, zoals de Raad van Commissarissen en de aandeelhouders (zowel Algemene vergadering van Aandeelhouders, als de afzonderlijke raden en colleges). Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de op maat gemaakte informatie voor de raad en de raadsleden. Denk hierbij niet alleen aan de reguliere jaarrekening en het jaarverslag, maar bijvoorbeeld ook aan informatie over voorstellen voor (nieuwe) investeringen of deelnemingen. Het moet om gedoseerde informatievoorziening gaan, want is ook weer niet de bedoeling raadsleden te overladen met informatie.

Wat is er sindsdien gebeurd met deze aanbeveling?

In een motie 'Vreemd aan de orde van de dag' van 9 april 2013 heeft de raad het college als volgt opgedragen:

- a. de raad voorafgaande aan elke AvA van HVC te informeren over de agenda en de onderliggende stukken;
- b. voorstellen die voor de gemeente financiële verplichtingen en/of risico's met zich meebrengen vallend onder artikel 7 en 8 van de Ballotageovereenkomst ter verkrijging van een zienswijze aan de raad voor te leggen;
- c. voorstellen van "non core" activiteiten die voor de gemeente financiële risico's inhouden dan wel waarin de gemeente keuzevrijheid heeft wel of niet financieel garant te staan aan de raad voor te leggen.

Het college geeft invulling aan de motie. Zo heeft het college er in de AvA van december 2014 bij HVC op aangedrongen, dat HVC de AvA-stukken eerder beschikbaar stelt. Waar mogelijk stelt HVC stukken eerder (in concept) beschikbaar voor de ambtelijke voorbereiding.

De geschetste (verbeteringen in de) informatievoorziening aan de raad (a, b en c) acht de rekenkamer waardevol. Deze staan echter strikt genomen los van de aard van de aanbeveling. De actie in de AvA van december 2014 geeft slechts gedeeltelijk opvolging aan de aanbeveling. Het zou goed zijn de reeds genomen stappen verder uit te werken in het verlangde protocol.

Bestuurlijke reactie:

De rekenkamer gaat voorbij aan het proces waardoor de directie van HVC zich bewust is geworden (door de herhaalde overleggen met de directie en op- en aanmerkingen tijdens de AVA) van het belang van betere en frequentere informatievoorziening. Het kwartaalbericht, de uitgebreide toelichting op de besluiten en de acties van het college om de raad te informeren, kunnen nog worden vastgelegd in een protocol waarin HVC opschrijft wat ze doet, maar of dat leidt tot een verbetering van de behaalde resultaten of nog een protocol is de vraag.

Bijlage: opstelling Lelystadse portefeuillehouder in AvA HVC.

Op de AvA van 11 december 2014 zegt de Lelystadse portefeuillehouder blij te zijn met de toezegging van HVC te zullen zoeken naar alternatieve financieringsscenario's om zo de risico's voor de deelnemende gemeenten te verkleinen. Ze vertelt dat de raad van Lelystad het college zal vragen in beeld te brengen wat het kost om uit HVC te stappen. Zij is van mening dat de aandeelhouders de boodschap moeten geven, dat het nadelig is om uit HVC te stappen. HVC is volgens de Lelystadse portefeuillehouder namelijk een prachtig nutsbedrijf, waar de deelnemende gemeenten ook voordeel van hebben.

De Lelystadse portefeuillehouder dringt er verder tijdens de AvA van 11 december 2014 op aan dat HVC een monitorsystematiek ontwikkelt waarmee de aandeelhouders de beleidsrealisatie van de onderneming goed kunnen volgen. Ook moet HVC niet alleen een middellangetermijnprognose of -strategie hebben, maar ook een langetermijnprognose. De portefeuillehouder verzoekt HVC tevens de AvA stukken sneller toe te sturen, desnoods in gedeelten. Verder brengt ze naar voren dat de Flevolandse aandeelhouders een werkgroep hebben geformeerd om ideeën te ontwikkelen voor het vergroten van de invloed van de aandeelhouders op HVC. Zij nodigt andere aandeelhouders van harte uit om mee te doen met deze werkgroep.

In de AvA van 11 december 2015 geeft de Lelystadse portefeuillehouder aan blij te zijn met de zogenoemd type 2-structuur, mede omdat ze heeft gelezen dat de second opinion positief is.

Bijlage: acties door HVC naar aanleiding van het HVC1 onderzoek.

HVC heeft ook enkele acties ondernomen naar aanleiding van het eerste onderzoek, zo blijkt uit de stukken⁶. De directeur van HVC gaf in de AvA van 3 juli 2014 een presentatie over HVC. Hij maakte voorafgaand aan de publicatie van het rekenkameronderzoek HVC1 vier actiepunten voor HVC bekend:

1. Overleggen met de aandeelhouders over de exploitatie van de afvalverbrandingscapaciteit op langere termijn, mede vanuit het oogpunt van de garantstelling door aandeelhouders.
2. Verbeteren van de communicatie. Onder meer door rondom elke algemene vergadering een memo met een vooruitblik en terugblik op de vergadering uit te brengen aan de raden en algemene besturen.
3. Actualiseren van de scenario's strategische herijking 2013 en meerjarenperspectief 2015. Verder zegt HVC toe over deze onderwerpen voortaan jaarlijks te rapporteren aan de aandeelhouders.
4. Overleggen met de aandeelhouders over de vraag of de atypische wijze van financieren van HVC – die nu nog is gebaseerd op garantstellingen door aandeelhouders en minimaal eigen vermogen van HVC - nog past onder de huidige omstandigheden.

De aandeelhouders gaven HVC er destijds nog een actiepunt bij: het ontwikkelen van een monitorsystematiek. De directie van HVC plaatste vervolgens dit actiepunt nadrukkelijk in het kader van het jaarverslag.

⁶ De jaarverslagen 2014 en 2015 van HVC en de vergaderstukken en verslaglegging van de AvA's van december 2013 tot de zomer van 2016.

In de AvA van 13 mei 2015 is verder gesproken over de bevindingen en het gewenste vervolg van het rekenkameronderzoek HVC1. Onder andere verkennen de aanwezigen of HVC eventueel uittredende gemeenten kan ondersteunen. Ook wordt gesproken over het belang van het ondertekenen van de laatste versie van de ballotageovereenkomst. Tevens komt het aantal gemeenten dat al dan niet een uitsluitend recht op HVC heeft gevestigd aan de orde. Het onderwerp ‘monitoring’ is ook weer ter sprake gekomen. De directeur van HVC wil de aandeelhouders eenmaal per kwartaal op hoofdlijnen informeren⁷.

Op 11 december 2015 neemt de AvA zonder hoofdelijke stemming het volgende besluit naar aanleiding van het project financiële herijking HVC:

“(…) 2. het dividendbeleid aan te passen, inhoudende het toevoegen van alle nettoresultaten aan het eigen vermogen;

3. kennis te nemen van het voornemen van de directie om:

a. de mismatch tussen leningen en boekwaarde weg te nemen, in combinatie met het benutten van de huidige lage rente;

b. projectfinanciering waar mogelijk toe te passen, om de anders noodzakelijke grotendeelse vervanging van niet-gegarandeerde leningen door gegarandeerde leningen te beperken;

c. een aanvullende taakstelling voor het bedrijf op te leggen;

d. aan de Algemene Vergadering, bij het voorstel tot vaststellen van de jaarrekening 2019, een voorstel voor te leggen voor het evalueren van het bovengenoemde pakket aan maatregelen in het licht van het dan bekende perspectief op 2024.”

Wat is de stand van zaken van de acties door HVC eind 2016?

Met de financiële herijkingsmaatregelen heeft HVC grotendeels invulling gegeven aan twee van de aanbevelingen uit het onderzoek HVC1. Sinds december 2014 werkt HVC bovendien met een systematiek van beknopte vooruit- en terugblikken op de AvA's, hetgeen ook in zekere mate tegemoet komt aan de aanbevelingen. De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen lijken zeer tevreden over de verbeteringen die HVC naar hun mening op het terrein van communicatie heeft aangebracht. Niet alleen worden de vooruit- en terugblikken gewaardeerd, ook ervaren zij dat HVC actiever en intensiever werk maakt van accountmanagement.

HVC heeft – conform afspraak met de aandeelhouders - een strategische herijking uitgevoerd. In hoeverre en op welke wijze HVC in de praktijk jaarlijks over ontwikkelingen vanuit meerjarenperspectief rapporteert aan de aandeelhouders, komt niet duidelijk uit dit onderzoek naar voren. Zowel de jaarlijkse contextanalyse bij de AvA van december en de jaarverslagen hebben impliciete raakvlakken hiermee.

⁷ De voorzitter van de vergadering is het niet eens met het informeren per kwartaal, maar vindt dat de directeur hier een eigen verantwoordelijkheid heeft.

HVC heeft een monitorsystematiek opgezet: de aandeelhouders krijgen – ter informatie aan de gemeenteraad - vier keer per jaar een kwartaalbericht met sturingsinformatie. Met ingang van de jaarrekening 2016 ontvangt elke aandeelhouder ook jaarlijks een aandeelhouder-specifiek jaarbericht, waarin HVC de inspanningen en prestaties voor die specifieke gemeente toelicht. Het gaat hierbij om informatie over dienstverlening, duurzame energie, economie, werkgelegenheid, financiën, communicatie en milieueffecten.

We kunnen in dit vervolgonderzoek niet ondubbelzinnig vaststellen of en in hoeverre de financiële herijkingsmaatregelen succesvol zijn. Het meerjarenperspectief van HVC laat echter een positieve ontwikkeling zien en het tot nu toe gerealiseerde resultaat is in overeenstemming met eerdergenoemde positieve lijn⁸.

⁸ *Het bedrag aan garantstellingen door de aandeelhouders bedroeg eind 2015 € 624,3 miljoen. Dit is ongeveer € 14,5 miljoen minder dan in 2014. Het eigen vermogen van HVC is van € 68 miljoen eind 2014, toegenomen naar € 82 miljoen eind 2015 en € 89 miljoen eind 2016.*