

RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

BEPERKT ZICHT BIJ ONVOORZIENE OMSTANDIGHEDEN

De aanzienlijke risico's voor de gemeente Lelystad van de verbintenis met HVC



rekenkamer Lelystad 

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Ing Yoe Tan, lid

Iris Koopmans, lid

Een gezamenlijk onderzoek van de 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

Dit onderzoek is uitgevoerd door IPR NORMAG

Drs. ing. P.M.J. de Bruin (Paul)

M.F. Boels Msc.(Marten)

M. Laan Msc. (Manon)

De hoofdnota (gebaseerd op het gezamenlijk onderzoek) is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 0320-278397

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Datum

19 augustus 2014

Inhoudsopgave

Deel 1: Hoofdnota

1	Inleiding	3
2	Leeswijzer	5
3	Samenvatting bevindingen	7
4	Conclusies	13
	4.1 Algemene indruk	13
	4.2 Hoofdconclusie	13
	4.3 Subconclusies	14
5	Aanbevelingen	17
6	Bestuurlijke reactie	21
7	Nawoord van de Rekenkamer	29
Bijlagen		
	Bijlage : Verklarende woordenlijst.	35
	Bijlage: Uitgebreide samenvatting feitencomplex.	41

Deel 1

Hoofdrapport



1 Inleiding

De rekenkamer Lelystad biedt u twee rapporten aan over het gezamenlijk onderzoek naar HVC: deze bestuurlijke nota van de rekenkamer Lelystad en een uitgebreid onderzoeksrapport van IPR Normag. Het rapport van IPR Normag beschrijft het gezamenlijke onderzoek door 17 rekenkamer(commisies) van 19 aandeelhoudende gemeenten naar HVC. De voor de gemeente Lelystad belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het gezamenlijke onderzoek zijn opgenomen in deze hoofdnota.

Voor de rekenkamer Lelystad had het gezamenlijke onderzoek het karakter van een vooronderzoek. Dat wil zeggen een kortdurend onderzoek met een begrensde scope en een verkennend karakter.

Het gezamenlijke onderzoek heeft zich gericht op de relatie tussen HVC en de aandeelhouders. Het is de bedoeling dat dit gezamenlijke onderzoek naar HVC inzicht geeft in de relatie tussen de aandeelhoudende gemeenten en HVC. Hierbij is gekeken naar 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.

De rekenkamer Lelystad realiseert zich dat het onderwerp van dit onderzoek niet eenvoudig en makkelijk toegankelijk is. Om die reden wil de rekenkamer Lelystad de Lelystadse gemeenteraad met deze bestuurlijke nota een leidraad geven, waarmee de uitkomsten uit het overkoepelende rapport voor de raad beter te plaatsen zijn.

Waarom dit gezamenlijk onderzoek naar HVC?

HVC is eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen. Bij de oprichting van HVC in 1991 stond het verbranden van huishoudelijk restafval en restafval van bedrijven centraal. HVC had toen een laag risicoprofiel.

HVC heeft zich door de jaren heen ontwikkeld tot een bedrijf dat zich ook richt op energie en duurzaamheid. Door deze verbreding is de verhouding tussen taken in het publiek domein en taken in de markt gewijzigd. Daarmee veranderde ook het risicoprofiel van HVC. De aandeelhoudende gemeenten staan daarbij garant voor verliezen van HVC en voor de door HVC aangegane leningen.

In de loop van 2012 kwam de financiële situatie van HVC en de participatie van gemeenten in HVC steeds meer in de belangstelling te staan van onder andere gemeenteraden. Dat komt o.a. door ontwikkelingen zoals de slechte economische situatie en bezuinigingen bij gemeenten. Maar ook door ontwikkelingen zoals overcapaciteit in de sector, stelselwijziging t.a.v. afschrijving¹ en beperkingen van financieringsmogelijkheden door banken met gevolgen voor de financiering van HVC.

Daarom besloten de samenwerkende rekenkamer(commisies) een gezamenlijk onderzoek te doen naar de relatie tussen gemeenten als aandeelhouders en HVC.

De oorsprong en ontwikkeling van afvalverbrandingsinstallaties in Nederland.

In de jaren '80 van de vorige eeuw bepaalde het Rijk, dat de verwijdering van huishoudelijk afval regionaal geregeld moest worden. Regio's moesten in alle opzichten voor hun eigen afvalverwerking zorgen. In die tijd hebben provincies en gemeenten voor de verbranding van huishoudelijk (rest)afval diverse afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) opgezet. Deze AVI's hadden een laag risicoprofiel. De aandeelhoudende gemeenten leverden verplicht hun restafval aan. De tarieven die de AVI's rekenden voor verwerking waren minstens kostendekkend. Bij het bepalen van de verwerkingscapaciteit van deze AVI's hield men rekening met

¹ met hogere (boekhoudkundige) lasten tot gevolg.

de hoeveelheid huishoudelijk restafval die gemeenten verplicht waren aan te leveren en een deel restafval van bedrijven uit de regio. Deze gang van zaken was redelijk vrij van risico.

Halverwege de jaren '90 bleek dat er op regionaal niveau geen goede balans was tussen vraag en aanbod. Toen heeft het Rijk het principe van regionale zelfvoorziening losgelaten. Tegelijkertijd hief het Rijk het verbod op transport van afval over de provinciegrenzen op. Dit leidde tot marktwerking en concurrentie tussen Nederlandse afvalverwerkingsinstallaties. Enige tijd later werd ook het verbod op transport van afval over de landsgrenzen opgeheven. Sindsdien is er sprake van een Europese markt voor verwerking van gft- en restafval. Deze Europese markt is streng gereguleerd, maar toch in principe een vrije markt.

Anno 2013 is de verwerkingscapaciteit voor afvalverbranding in Nederland voor een derde deel in handen van private partijen (ongeveer zes installaties). De rest van de verwerkingscapaciteit is nog steeds in handen van overheidsorganisaties (waarbij provincies en gemeenten aandeelhouder zijn). Het ziet ernaar uit dat de sector in de toekomst verder zal privatiseren. Er is overcapaciteit op de markt voor afvalverbranding. Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties verwerven bijvoorbeeld nu restafval op uit Engeland of Italië, om hun (over)capaciteit te kunnen vullen. De Nederlandse AVI's moesten een positie krijgen op deze min of meer vrije Europese afvalmarkt.

2 Leeswijzer

Rapporten van de rekenkamer Lelystad bestaan uit twee delen:

1. het hoofdrapport van de rekenkamer, en
2. de nota van bevindingen (het onderzoeksrapport van de externe onderzoekers).

In deel 1 kunt u de hoofdlijnen van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen lezen. Deze nota is in principe voldoende om een goede indruk van het onderzoek te krijgen.

In deel 2 staat de uitgebreide beschrijving van alle bevindingen uit het onderzoek. Daar kunt u alle details uit het onderzoek vinden. Deel 2 – het rapport van het gezamenlijke rekenkameronderzoek naar HVC door IPR Normag en de bijbehorende bijlagenbundel - kunt u downloaden van de website van de rekenkamer Lelystad (www.lelystad.nl/rekenkamer).

In dit hoofdrapport geven we eerst een inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1). Hierin staat achtergrondinformatie over het gezamenlijke onderzoek naar HVC. Daarna wordt een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze algemene indruk en geven we de hoofdconclusie weer. In hoofdstuk 4 beschrijven we ook de (sub)conclusies. In hoofdstuk 5 komen vervolgens de aanbevelingen van de rekenkamer aan de orde. In hoofdstuk 6 is de bestuurlijke reactie van het college in zijn geheel weergegeven en in hoofdstuk 7 is het nawoord van de rekenkamer te vinden.

3 Samenvatting bevindingen

Afspraken over financiële verhoudingen aandeelhouders / HVC

De aandeelhoudende gemeenten hebben twee relaties met HVC²:

- een eigendoms- of aandeelhoudersrelatie;
- een opdrachtgeversrelatie³.

In de ballotageovereenkomst⁴ staat dat alle aandeelhoudende gemeenten verplicht zijn hun verbrandbare (rest)afval ter verwerking aan te bieden aan HVC. De raad van commissarissen stelt de tarieven vast, waartegen HVC het restafval verwerkt.

Volgens de ballotageovereenkomst staan de aandeelhoudende gemeenten garant ten opzichte van HVC en derden. In deze overeenkomst staan nog andere belangrijke afspraken over de financiële positie van HVC. Onder andere:

- Bij het uitgeven of vervreemden van aandelen is de prijs van dit aandeel gelijk aan de nominale waarde. Een gemeente kan uittreden door zijn aandeel tegen nominale waarde aan een andere gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling over te dragen⁵.
- Verlies van de vennootschap wordt gecompenseerd door de aandeelhoudende gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) mag bepalen welke aandeelhouder welk deel van het verlies moet dragen. De AvA mag ook onder voorwaarden besluiten verliezen te dekken uit de algemene reserve van HVC⁶.
- Iedere aandeelhouder staat hoofdelijk garant⁷ voor de betaling van rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor leningen die HVC is aangegaan. Deze hoofdelijke garantstelling is naar rato van het aandeel⁸.

De aandeelhouders hebben bij de oprichting van HVC gekozen voor een klein eigen vermogen⁹ en een lage solvabiliteit¹⁰. Zij hoefden daarom niet direct veel eigen middelen te steken in HVC. In plaats daarvan stonden de aandeelhouders garant voor de betaling van de rente en aflossing van de leningen die HVC aanging. Zo kon HVC toch onder gunstige voorwaarden lenen. Voor de garantstelling ontvangen de aandeelhoudende gemeenten jaarlijks een provisie van 1% van de garantstelling.

² In de meeste gemeente is er geen scheiding in de rol van de wethouder als opdrachtgever van HVC en de wethouder als aandeelhouder van HVC.

³ Dit onderzoek gaat niet in op de opdrachtgeverrelatie van de gemeente met HVC.

⁴ De ballotageovereenkomst van de Aandeelhouder A (gemeenten) van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland van oktober 2002

⁵ Artikel 5 ballotageovereenkomst.

⁶ Artikel 7 ballotageovereenkomst.

⁷ Dit betekent dat elke aandeelhouder afzonderlijk gedwongen kan worden de lening te betalen, ook al staan de anderen ook garant. De schuldeiser kan dus het volledige bedrag van rente en aflossing bij elk van hen opeisen. Degene die wordt aangesproken voor het geheel heeft overigens wel 'regres op zijn medeschuldenaren'. Dat wil zeggen hij kan het deel waarvoor hij 'te veel' is aangesproken bij die medeschuldenaren opeisen.

⁸ Artikel 11 van de ballotageovereenkomst. N.b.: Lelystad heeft 2,8% van de aandelen van HVC. In het theoretische geval dat Lelystad de gehele lening met rente moet betalen, kan Lelystad dus 97,2% van het bedrag op de andere aandeelhouders verhalen.

⁹ Weinig eigen geld en weinig bezittingen.

¹⁰ Weinig eigen vermogen vergeleken met de hoeveelheid vreemd vermogen / leningen. Solvabiliteit geeft een indicatie van hoeveel van de aangegane schulden de ondernemer kan opvangen.

De financiële kaders zijn in loop van jaren bijgesteld en aangepast aan (nieuwe) strategie van HVC van afvalverwerker tot energie- en grondstoffenbedrijf.

Belangrijke afspraken (ballotageovereenkomst)

- Verlies (nadelig saldo van baten - lasten) ten laste van aandeelhouders (art. 7)
- Elke aandeelhouder staat hoofdelijk garant voor betaling rente/aflossing geldleningen (art. 9). Derden beding.

Nadere aanpassing van deze kaders (besluiten door AvA)

- Garantstelling nieuwe leningen beperkt tot afvalverbranding (december 2006).
- Garantstelling gemaximeerd tot € 670 miljoen (december 2012).
- Garantstelling collectief: alleen projecten voor afval- en slibverbranding incl. restwarmteafzet.
- Overige projecten: alleen wie wil meedoen staat garant.

HVC: van afvalverwerker naar grondstoffen en duurzame energie.

HVC ontwikkelde zich in de afgelopen jaren van afvalverwerker tot energie- en grondstoffenbedrijf. Deze aangepaste koers van de onderneming is door de directie voorbereid, uitgewerkt en voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De meerderheid van de aandeelhoudende gemeenten heeft ingestemd met de bredere positionering van HVC. Ook heeft de AvA de (financiële) kaders meegegeven, waarbinnen directie en raad van commissarissen hieraan uitvoering geven. De aandeelhouders zijn - naar eigen zeggen - meer dan gemiddeld betrokken geweest bij de bepaling van de strategie van HVC.

De verhouding tussen publieke taken en commerciële activiteiten bij HVC.

Het verbranden van afval is de belangrijkste activiteit van HVC. Op het gebied van afvalbeheer hebben de aandeelhoudende gemeenten een wettelijke zorgplicht. Hieraan zijn de activiteiten gerelateerd die HVC uitvoert op het gebied van afvalinzameling, afvalverbranding, gft-verwerking, et cetera. De aandeelhoudende gemeenten hebben zich contractueel verplicht hun verbrandbaar huishoudelijk restafval en gft-afval uitsluitend aan HVC aan te bieden¹¹. Bovendien hebben de aandeelhouders in meerjarige contracten vastgelegd ook de inzameling door HVC te laten uitvoeren. In 2012 gebruiken de aandeelhoudende gemeenten 45% van de totale maximale verbrandingscapaciteit. Dat betekent dat HVC 55% van het te verbranden afval moet verwerven uit de markt. Over het gebruik van beschikbare afvalverbrandingsinstallaties 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. De omzetverhouding publiek-commercieel heeft zich door de jaren heen ontwikkeld tot 70% publiek -30% commercieel¹².

De marktomstandigheden zijn niet gunstig.

HVC zal in de toekomst waarschijnlijk meer afhankelijk worden van haar commerciële activiteiten, onder ongunstige omstandigheden:

¹¹ In 1996 is voor de Flevolandse gemeenten een uitzondering gemaakt v.w.b. het gft-afval. Deze gemeenten hebben hiervoor een contract voor onbepaalde tijd met Orgaworld. Bron: bestuurlijke reactie

¹² De netto-omzet van HVC bedroeg in 2012 € 247 miljoen. Dit betekent dat 70% van de totale omzet van HVC in 2012 voor rekening kwam van de aandeelhoudende gemeenten. De overgebleven 30% van de totale omzet werd in de vrije markt ten behoeve van derden gerealiseerd.

- Er is een overcapaciteit in de afvalverwerking. Hierdoor is het gemeentelijk afval onvoldoende (en dit aandeel wordt steeds kleiner) om de ovens op voldoende capaciteit te laten branden om rendabel te blijven. Afval uit de (commerciële) markt kan alleen tegen veel lagere markttarieven worden verkregen. In 2002 werd 70% van de totale verbrandingscapaciteit gebruikt door de aandeelhouders voor verbranding van huishoudelijk restafval. In 2013 is dat nog maar 45%. HVC moet 55% van het restafval in de markt bij bedrijven en instellingen verwerven.
- Door Europees, rijks- en gemeentelijk beleid voor betere afvalscheiding en hergebruik van grondstoffen, is de hoeveelheid huishoudelijk restafval (publieke taak van HVC) aanzienlijk gedaald. Deze daling zet waarschijnlijk door. Naar verwachting is de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020 gehalveerd tot 25%, ten opzichte van 2012. Als dit beleid van de overheid slaagt, zal dat onder ongewijzigde omstandigheden bij HVC leiden tot nog meer overcapaciteit. HVC zal dan het overgrote deel van haar verbrandingscapaciteit moeten vullen met afval uit de vrije markt¹³.
- Er is een overcapaciteit op de markt voor (duurzame) energie. Hierdoor staan ook de energieopbrengsten van de HVC onder druk. Beleid op minder energieverbruik en hogere duurzame energieopwekking vergroten deze overcapaciteit, met risico op dalende tarieven.
- De tarieven die de aandeelhouders betalen voor het laten verbranden van hun afval worden vastgesteld door de raad van commissarissen van HVC. Deze tarieven moeten hoog genoeg zijn om de exploitatiekosten van de afvalverbrandingsinstallaties te dekken. De tarieven voor het verbranden van afval van derden (niet aandeelhouders) komen tot stand in de vrije markt. Deze zijn daarmee afhankelijk van de ontwikkelingen op de markt en van concurrentieverhoudingen. Het gevolg van overcapaciteit op de afvalmarkt is lagere markttarieven voor afvalverbranding. Indien tarieven in de markt (te) laag zijn of sprake is van leegloop van de installaties, komt dit tot uitdrukking in een lager financieel rendement of een hoger verwerkingstarief. Het kan dus zijn dat de tarieven die aandeelhouders betalen voor de verwerking van het afval van hun inwoners, te hoog zijn ten opzichte van de markttarieven.

De aandeelhoudende gemeenten dragen het ondernemersrisico van HVC.

Vroeger stonden de aandeelhoudende gemeenten uitsluitend garant voor leningen voor investeringen die direct verband hadden met het eigen gebruik (de publieke taak). Daarmee liepen de gemeenten relatief weinig risico: een rendabele exploitatie was stevig gewaarborgd. Met het toenemende belang van de commerciële activiteiten van HVC is het risico van de garantstellingen voor de aandeelhoudende overheden aanzienlijk toegenomen.

In de huidige situatie loopt HVC – en daarmee de aandeelhoudende gemeenten - een ondernemersrisico. De aandeelhouders zijn niet alleen aansprakelijk voor hun inleg. De financiële risico's die de deelnemende gemeenten lopen zijn:

- Gemeenten staan, naar rato, garant voor maximaal €670 miljoen¹⁴. Gemeente Lelystad heeft 2,8% van de aandelen in HVC en staat garant voor 2,8% van de totale garantstelling, te weten € 20 miljoen (programmabegroting 2014-2017 gemeente Lelystad).
- Indien HVC verlies lijdt, zijn gemeenten naar rato gehouden het verlies van de HVC te compenseren. Ter illustratie: in 2011 en 2012 heeft HVC verlies geleden. Deze verliezen zijn gedekt uit het (geringe) eigen vermogen van HVC. Bij aanhoudende verliezen is het maar de vraag, hoe lang deze praktijk stand kan houden. Voor 2013 wordt ook nog een verlies verwacht. Het is mogelijk dat HVC de gemeente Lelystad vraagt hun bijdrage aan

¹³ De afvalbeleidsdoelstellingen bepalen dat de hoeveelheid huishoudelijk restafval moet verminderen tot 25% in 2020.

¹⁴ Dit is de omvang van de garantstelling in 2012.

het verlies van HVC naar rato te compenseren aan HVC¹⁵. Zo kan het gebeuren dat de Lelystadse inwoner niet alleen hogere tarieven betaalt dan markttarieven, maar indirect ook eventuele verliezen (ook op de commerciële activiteiten) van HVC betaalt.

Een risico-afweging van de verhouding tussen activiteiten in het publieke en commerciële domein is niet expliciet door of met de aandeelhouders gemaakt. De aandeelhouders zijn niet duidelijk geïnformeerd over de (financiële) risico's van de te verwachten afname van het aanbod van huishoudelijk restafval. De aandeelhoudende gemeenten zijn in principe verplicht tot (Europese) aanbesteding van de verbranding van hun huishoudelijk restafval. Echter, de aandeelhouders van HVC hebben zich contractueel verplicht om hun publieke taak op dat gebied exclusief te laten uitvoeren door HVC. Daarom moeten ze een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden: 'quasi inbesteden' en / of een 'uitsluitend recht'. Wanneer gemeenten gebruik maken van de uitzonderingsgrond quasi inbesteden, moeten ze voldoen aan het merendeelcriterium. Dat wil zeggen dat het merendeel van de werkzaamheden van HVC moet worden verricht ten behoeve van de aanbestedende diensten (de gemeenten) die HVC controleren. Wanneer niet meer wordt voldaan aan het merendeelcriterium, moeten de gemeenten hun publieke activiteiten (Europees) aanbesteden. In de huidige situatie wordt 70% van de activiteiten (op basis van omzet) bij de deelnemende gemeenten en water-schappen gerealiseerd.

Het besturingsmodel van HVC: de verplichte structuur NV.

In 1991 hebben de aandeelhouders bepaald wat het besturingsmodel zou zijn van HVC. Zij kozen ervoor een naamloze vennootschap (NV) op te richten. Vanwege de omvang van de onderneming in combinatie met deze rechtsvorm, moest HVC een zogenaamde structuur NV worden. Een dergelijke vennootschap moet aan meer en andere wetten en regels voldoen dan een 'normale' vennootschap. Bij een structuurvennootschap verschuift een deel van de bevoegdheden – en dus een deel van de macht - van de aandeelhouders (AvA) naar de raad van commissarissen (RvC). De RvC heeft veel bevoegdheden. De RvC heeft ook een adviserende rol ten opzichte van de directie. Door de grote handelingsvrijheid van de directie en de (verplichte) rol van de raad van commissarissen, staan de aandeelhouders op vrij grote afstand van de bedrijfsvoering en uitvoering. De aandeelhouders hebben daardoor nauwelijks zeggenschap over de bedrijfsvoering van HVC. Uit dit onderzoek blijkt dat het besturingsmodel van HVC in de praktijk correct wordt toegepast. Uit interviews komt naar voren dat de aandeelhouders zijn over het algemeen wel tevreden zijn over het besturingsmodel.

De rol van de raad van commissarissen.

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 (wettelijke taak). De RvC controleert het bestuur / de directie van HVC ten behoeve van:

- de werknemers van de onderneming die door de structuurvennootschap gedreven wordt;
- de aandeelhouders;
- (het voortbestaan van) de vennootschap.

Van de huidige negen commissarissen (incl. een vacature) worden vijf commissarissen benoemd door samengestelde groepen aandeelhouders. Almere selecteert mede namens Lelystad een van de commissarissen. De commissaris moet weten wat er in de betreffende regio speelt (bestuurlijk, regionaal- economisch, rond duurzaamheid, et cetera) en een goed kanaal vormen voor afstemming tussen HVC en de achterban. De huidige clustering van

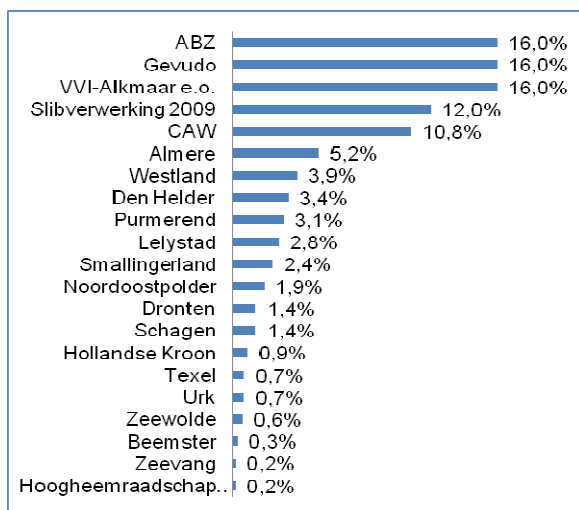
¹⁵ Uit de programmabegroting van 2014 – 2017 van de gemeente Lelystad.

aandeelhouders voor het benoemen van commissarissen is niet optimaal. Niet alle aandeelhouders hebben een sterke band met de door hen benoemde commissaris. Dit is vooral voor gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn – zoals Lelystad – een aandachtspunt.

In het verleden werden ook (ex) gemeentebestuurders benoemd in de RvC. Toezicht houden op, 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 hebben ook zelf opgemerkt, dat de op die manier benoemde leden daarom niet onafhankelijk zijn in de zin van artikel III.2 van de Nederlandse corporate governance code.

De aandeelhouders van HVC.

Het onderstaande overzicht toont de aandeelhouders van HVC per 1 januari 2013. Een aantal gemeenten (en waterschappen) is gezamenlijk als aandeelhouder vertegenwoordigd door middel van een gemeenschappelijke regeling. Lelystad heeft 2,8% van de aandelen in HVC en is op zich een relatief kleine aandeelhouder. De invloed van Lelystad als afzonderlijk aandeelhouder in de algemene vergadering van aandeelhouders is zeer beperkt.



Lelystad is als afzonderlijk aandeelhouder bovendien in het nadeel ten opzichte van aandeelhouders die zich hebben georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling. De aandeelhouders die zich niet hebben verenigd, lijken minder betrokken te zijn bij de initiatieven die HVC onderneemt. Dat komt bijna altijd door tijdgebrek op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Aan de andere kant staan de gemeenteraden van aandeelhouders die zich hebben verenigd in een gemeenschappelijke regeling op nog grotere afstand van HVC. Voor betere betrokkenheid van gemeenteraden bij HVC heeft dit model dus niet de voorkeur.

Door de ontwikkeling die HVC heeft doorgemaakt naar meer commerciële activiteiten is de taak van de aandeelhouders door de jaren heen behoorlijk ingewikkeld geworden. De onderwerpen en het speelveld zijn zo ingewikkeld, dat het aandeelhouderschap een aanzienlijke deskundigheid (financieel, sectoraal, juridisch, technisch) vergt van de aandeelhouder. Kleinere aandeelhouders moeten relatief veel moeite doen de hoeveelheid informatie vanuit HVC te analyseren en te verwerken. Kleine aandeelhouders sluiten zich daarom soms min of meer noodgedwongen aan bij de meerderheid. Er is dus onvoldoende evenwicht tussen aandeelhouders onderling.

Informatievoorziening aan aandeelhouders.

De aandeelhouders worden op verschillende manieren door de directie en de commissarissen van HVC geïnformeerd. De meeste aandeelhouders ervaren de informatieverstrekking door HVC als voortvarend en voldoende. Er is echter zoveel informatie beschikbaar gesteld, dat het voor afzonderlijke aandeelhouders erg lastig wordt voldoende in- en overzicht te krijgen.

Een aantal aandeelhouders is kritisch over de gevraagde besluiten en de informatie die deze besluiten moet onderbouwen. Zij hebben de indruk dat de stukken wel compleet zijn. Maar zij vinden dat de stukken onvoldoende rekening houden met de politiek bestuurlijke context binnen gemeenten. Zij missen vooral informatie over de financiële consequenties, risico's en investeringen. Deze kritische aandeelhouders verwachten dat HVC stukken meer uitwerkt

om ze geschikt te maken voor behandeling door de gemeenteraad. Andere aandeelhouders werken de stukken van HVC zelf uit.

Een aantal aandeelhouders (individueel participerende gemeenten) geeft aan dat te weinig inzicht wordt geboden in vooral en risico's van verschillende (nieuwe) projecten en voorstellen voor de aandeelhoudende gemeente(n). Eén geïnterviewde wethouder vertelde: *'De huidige financiële projecties zijn te veel gebaseerd op extrapolatie'*.

Verantwoording van HVC aan de aandeelhouders.

In de reguliere cyclus beperkt de rol van de aandeelhouders zich tot jaarlijks (minstens) twee bijeenkomsten van de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Onderdeel van deze formele cyclus is het vaststellen van de jaarrekening door de aandeelhouders en het verlenen van decharge aan de directie en RvC. De directie legt verantwoording af aan de AvA voor het gevoerde beleid in 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.

Jaarverslag en de jaarrekening zijn de basis voor de structurele terugkoppeling aan de aandeelhouders over het gevoerde beleid¹⁶. De verantwoording van HVC aan de aandeelhouders is adequaat ingericht via de reguliere behandeling en vaststelling van de jaarrekening door de AvA. Dit is conform de afspraken en formeel correct. Aandeelhouders hebben in principe genoeg tijd om zich voor te bereiden op de AvA¹⁷.

De jaarrekening en het jaarverslag geven (te) beperkt inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsactiviteiten van HVC. Dat komt onder andere omdat de aandeelhouders vooral financiële randvoorwaarden hebben gesteld aan HVC. Maar ze hebben geen inhoudelijke kaders gesteld waarover HVC zich moet verantwoorden. Dat hadden ze bijvoorbeeld kunnen doen door het formuleren van aanvullende prestatie-indicatoren. Op specifieke diensten levert HVC dit inzicht aan gemeenten in het kader van hun rol als opdrachtgever; voornamelijk bij afvalinzameling.

De positie van gemeenteraden ten opzichte van HVC.

De positie van gemeenteraden ten opzichte van HVC is ingewikkeld. Gemeenteraden staan op zeer grote afstand van (de bedrijfsvoering van) HVC. De gemeente Lelystad laat zich in de AvA vertegenwoordigen door een van haar wethouders. De vertegenwoordigende wethouder is direct verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad. In principe moet de wethouder / aandeelhouder zorgen voor afstemming en communicatie met de eigen gemeenteraad over HVC. De wethouder / aandeelhouder krijgt zes weken voor de AvA de stukken. Die tijd is te kort voor een behandeling van de stukken door de raad. Dat geldt dus ook voor de behandeling van de reguliere jaarstukken van HVC. Daar staat tegenover dat belangrijke onderwerpen, zoals strategische beslissingen en investeringsvoorstellen, vaak in twee AvA's worden behandeld. Voor behandeling van deze besluiten door de raad is dus vaak wel voldoende tijd. De raad wordt in de praktijk – 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). Kortom: de Lelystadse gemeenteraad staat op een dermate grote afstand van de bedrijfsvoering van HVC, dat zij zeer weinig invloed hierop kan uitoefenen.

¹⁶ **N.B.** Uit dit rekenkameronderzoek blijkt ook dat de jaarrekening en het jaarverslag onvoldoende inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten van HVC. Aandeelhoudende gemeenten hebben in hun rol als aandeelhouder dus onvoldoende zicht op het functioneren van HVC.

¹⁷ Zes weken.

4 Conclusies

4.1 Algemene indruk

De HVC en de deelname daarin door gemeenten kent een lange historie. HVC voerde voor de aandeelhoudende gemeenten een wettelijke taak uit op het gebied van verwerking van huishoudelijk afval. Die taak vervult HVC nog steeds. De activiteiten van HVC zijn uitgebreid met aan huisvuil gerelateerde, maar ook niet aan huisvuil gerelateerde activiteiten zoals o.a. duurzaamheidsprojecten. De meerderheid van de aandeelhoudende gemeenten heeft ingestemd met deze bredere positionering van HVC. De gemeente Lelystad heeft vanwege de geringe omvang van het aandelenpakket een zeer beperkte invloed in HVC. Uit de onderzochte casussen blijkt dat gemeente Lelystad – samen met de andere Flevolandse aandeelhouders – regelmatig een afwijkend standpunt inneemt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Deze constatering kan voor de gemeente Lelystad aanleiding zijn om het aandeelhouderschap in HVC te heroverwegen. Indien de gemeente Lelystad herhaaldelijk een afwijkend aandeelhoudersstandpunt inneemt¹⁸, maar het besluit wel door de AvA wordt aangenomen, ontstaat uiteindelijk een situatie waarin de gemeente aandeelhouder is in een onderneming die zich onvoldoende verhoudt tot de eigen wensen en bedoelingen. Daarbij komt dat risico's van deelneming in HVC aanzienlijk zijn en de invloed van de aandeelhouders beperkt. Bovendien is deelneming in HVC op zich niet noodzakelijk voor de verwerking van het huishoudelijk afval van de inwoners of het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. Complicerende factor is wel dat de overeenkomsten tussen aandeelhouders en HVC en door de gemeente gegarandeerde leningen, desgewenst een eventueel uittreden tegen reële voorwaarden buitengewoon lastig maken.

4.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert dat:

- De verplichtingen en risico's enerzijds en invloed en zeggenschap van de aandeelhouders en hun gemeenteraden anderzijds niet in evenwicht zijn. Het huidige risicoprofiel en de volledig risicodragende rol van de aandeelhoudende gemeenten staan niet in verhouding tot de geringe invloed op en betrokkenheid bij HVC.
- Het besturingsmodel functioneert v.w.b. de verhouding tussen aandeelhouder, directie/bestuur en raad van commissarissen zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten. Maar niet alle aandeelhouders zijn even tevreden over het besturingsmodel. Er zijn aandeelhouders die grotendeels tevreden zijn met de inrichting en functioneren van dit besturingsmodel. Maar er zijn ook aandeelhouders die 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.

¹⁸ Concreet: indien de wethouder in de AvA tegen stemt of onder voorwaarden instemt.

4.3 Subconclusies

De volgende subconclusies onderbouwen de hoofdconclusie:

1. De risico's voor de gemeentelijke aandeelhouders zijn aanzienlijk. De aandeelhoudende gemeenten dragen het volledige ondernemersrisico van HVC.

Toelichting: de aandeelhoudende gemeenten lopen niet alleen een financieel risico over hun geïnvesteerd vermogen. Zij kunnen ook aangesproken worden voor verliezen van HVC en de betaling van rente en aflossingen van leningen die zijn aangegaan door HVC.

- HVC heeft een relatief klein weerstandsvermogen. Als HVC verlies lijdt daalt het (zeer beperkte) eigen vermogen van HVC. De aandeelhoudende gemeenten zijn verplicht verliezen van HVC te compenseren. Als het tekort verder zover oploopt, dat het niet meer gedekt kan worden uit het weerstandsvermogen, zal HVC de aandeelhoudende gemeenten vragen de tekorten aan te zuiveren.
- Gemeenten staan naar rato garant voor maximaal € 670 miljoen. De gemeente Lelystad heeft 2,8% van de aandelen in HVC en staat garant voor 2,8% van de totale garantstelling. Voor de gemeente Lelystad betekent dat de maximale garantstelling naar rato ongeveer € 20 miljoen is¹⁹.
- De tarieven voor het verplicht door HVC laten verwerken van het brandbaar huishoudelijk afval worden bepaald door de raad van commissarissen. Indien tarieven in de markt (te) laag zijn of sprake is van leegloop van de installaties, wordt dit gecompenseerd door een lager financieel rendement of een hoger verwerkingstarief. De inwoners betalen dus mogelijk op twee manieren voor deelname aan HVC: en / of door hogere afvalstoffenheffingen en door hogere gemeentelijke lasten.

2. De invloed van (afzonderlijke) aandeelhouders is echter klein.

Toelichting: de aandeelhouders hebben nauwelijks zeggenschap over de uitvoering en de bedrijfsvoering van HVC. In het besturingsmodel van HVC staan de aandeelhouders op grote afstand hiervan. Dit wordt versterkt door het verplichte structuurregime. Daardoor zijn veel verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aandeelhouders bij de raad van commissarissen van HVC komen te liggen. Bovendien heeft de directie van HVC veel vrijheid bij de uitvoering van taken en de bedrijfsvoering van de onderneming.

3. De marktomstandigheden zijn ongunstig.

Toelichting: de marktomstandigheden waaronder HVC opereert, zijn niet gunstig:

- Er is een overcapaciteit in de afvalverwerking. Hierdoor is het gemeentelijk afval onvoldoende (en dit wordt steeds minder) om de ovens op voldoende capaciteit te laten branden om rendabel te blijven. Afval uit de (commerciële) markt kan alleen tegen veel lagere markttarieven worden verkregen. In 2002 werd 70% van de totale verbrandingscapaciteit gebruikt door de aandeelhouders voor verbranding van huishoudelijk restafval. In 2013 is dat nog maar 45%. HVC moet 55% van het restafval in de markt bij bedrijven en instellingen verwerven.
- Door het overheidsbeleid tot 2020 voor nog betere afvalscheiding, daalt het aandeel huishoudelijk afval in de komende jaren aanzienlijk. Dat zal er toe leiden dat de overcapaciteit toeneemt en HVC het merendeel van haar verbrandingscapaciteit moet vullen met afval uit de vrije markt²⁰.
- Er is een overcapaciteit aan energieopwekking. Hierdoor staan de energieopbrengsten van de HVC onder druk. Beleid op minder energieverbruik en hogere duurzame energieopwekking vergroten deze overcapaciteit met risico op dalende tarieven.

¹⁹ Iets minder dan 10% van de totale begroting van de gemeente Lelystad.

²⁰ De afvalbeleidsdoelstellingen bepalen dat de hoeveelheid huishoudelijk restafval moet verminderen tot 25% in 2020.

Deze marktomstandigheden kunnen het resultaat van HVC verder verslechteren. Dat betekent dat het commercieel risico is toegenomen en naar verwachting in de nabije toekomst zal blijven toenemen. Immers, om rendabel te zijn zal HVC in de toekomst nog meer omzet uit de markt moeten genereren. De publieke taak neemt naar verwachting in omvang af.

4. **Behoeftte aan actief aandeelhouderschap in plaats van aandeelhouderschap op routine.**

Toelichting: in de afgelopen jaren hebben HVC en de meeste deelnemende aandeelhouders nogal op routine gefunctioneerd. Dit was ook goed mogelijk gelet op de primaire functie van HVC: het verbranden van afval voornamelijk afkomstig uit de gemeenten zelf. Recent is de aandacht van deelnemende gemeenten voor hun belang in HVC toegenomen.

Gemeenteraden staan op nog grotere afstand van HVC dan de wethouder die de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigt. Het (pro)actief informeren en betrekken van de gemeenteraad is in veel gevallen – juist door de complexiteit – lastig. Dit terwijl dit door de wijziging in het risicoprofiel van HVC (onder andere het groter wordende belang van commerciële activiteiten) juist wel van belang is.

5. **Aandeelhouderschap is zo ingewikkeld geworden, dat het veel van de kennis en competenties vraagt van de aandeelhouders.**

Toelichting: de onderwerpen en het speelveld waar de aandeelhouders van HVC mee te maken hebben zijn zo ingewikkeld, dat het veel financiële, technische, juridische en sectordeskundigheid van de aandeelhouder vergt. In afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten moet relatief meer tijd gestoken worden om de benodigde deskundigheid op peil te houden. Afzonderlijke aandeelhouders – zoals Lelystad – hebben bovendien vaak veel werk aan de grote hoeveelheid informatie die ze moeten verwerken en analyseren. En ook bij de standpuntbepaling zijn afzonderlijke aandeelhouders in het nadeel ten opzichte van georganiseerde aandeelhouders. De kennis en competenties bij de actieve wethouder-aandeelhouders en ambtelijk betrokkenen zijn voldoende.

Door de relatief rustige context van de afgelopen jaren komt het voor dat de kennis over HVC als overheidsbedrijf soms wat is weggezaakt. Dit gebeurt vooral in gemeenten die jarenlang aandeelhouder zijn. Gemeenteraden van die gemeentelijke aandeelhouders hebben 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.

6. **Raad van commissarissen: onafhankelijkheid en lokale binding zijn aandachtspunten.**

Toelichting: in het verplicht structuurregime is de toezichhoudende rol grotendeels belegd bij de raad van commissarissen. Het is belangrijk dat zij onafhankelijk, kritisch en kennisinhoudelijk toezicht houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken binnen HVC.

In het verleden werden ook (ex) gemeentebestuurders benoemd in de raad van commissarissen. Toezicht houden op, het adviseren van het bestuur van HVC en het behartigen van de belangen van (clusters) aandeelhouders kunnen daardoor met elkaar verweven zijn. De commissarissen die op die manier zijn benoemd, zijn daarom niet onafhankelijk in de zin van artikel III.2 van de Nederlandse corporate governance code.

Bij de werving, selectie en benoeming van 5 (van de 9) commissarissen door de clusters van aandeelhouders wordt vooral de regionale binding van belang geacht. Echter, niet alle aandeelhouders ervaren ook een dergelijke band met hun commissaris.

7. Huidige informatievoorziening is onvoldoende op maat gesneden.

Toelichting: het bestuur van HVC voorziet de aandeelhoudende gemeenten zeer ruim van stukken. Daarbij lijkt het punt van verzadiging bereikt: meer gegevens leiden niet per definitie tot meer informatie, meer kennis en beter inzicht.

Aandeelhouders hebben behoefte aan meer op maat gesneden informatie richting de gemeenteraden en meer tijd om deze informatie te behandelen en te verwerken. De AvA-stukken zijn daarvoor te uitgebreid en onvoldoende toegespitst op de informatiebehoefte van raadsleden.

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

5 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:

Aanbeveling 1

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

Toelichting: bij de onlangs afgeronde strategische heroriëntatie HVC is niet de principiële vraag beantwoord of en waarom HVC als overheidsbedrijf nodig is. Daarom beveelt de rekenkamer aan dat raad en college zich bezinnen op de noodzaak om HVC in de huidige vorm te handhaven. Hierbij zijn de marktontwikkelingen, risico's en de (omzet)verhouding tussen commerciële activiteiten en publieke taak belangrijke factoren. Bij de overwegingen kunnen de volgende vragen worden meegenomen:

- Wat is nut en noodzaak van overheidsdeelneming in een afvalverbrandingsinstallatie, mede gelet op de afname van het te verbranden huishoudelijk afval in de toekomst?
Het Rijk streeft immers naar halvering van de hoeveelheid restafval in 2020.
- Voor welke activiteiten is betrokkenheid van de (lokale) overheid wel of juist minder noodzakelijk of gewenst?
Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in afvalverwerking, afvalbewerking, inzameling en andere logistieke dienstverlening, beleidsafstemming op het gebied van afvalbeheer, duurzaamheidsprojecten en alternatieve energie, et cetera.
- Is het wenselijk commerciële activiteiten uit te voeren in combinatie met taken uit het publieke domein? Zo ja, hoe kunnen de commerciële risico's worden beheerst? Is er een gewenste verhouding tussen commerciële en publieke taken²¹?
- Volstaat de huidige juridische en financieringsstructuur en daarmee de door gemeenten te verstrekken financiële zekerheden? Wat zijn alternatieven? Aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan? Is het wenselijk en mogelijk investeringen en activiteiten op het publieke en commerciële vlak te scheiden?
- Heeft de gemeente Lelystad voldoende politieke en financiële draagkracht om de financiële risico's van HVC te kunnen dragen?

Bij de heroverweging moet rekening worden gehouden met de timing en planning van eventuele wijzigingen en het vermogen van de organisatie HVC om te veranderen. De heroverweging zou ertoe kunnen leiden dat Lelystad wil uittreden. Uittreden is in de praktijk niet gemakkelijk en kan de gemeente Lelystad veel geld kosten. Er is bij oprichting van HVC namelijk geen rekening gehouden met een goede exit-strategie voor aandeelhouders. Een gemeente kan alleen uittreden door zijn aandeel tegen nominale waarde te verkopen aan een andere overheidsorganisatie. Daarom zou het aanbevelenswaardig zijn de afspraken over uittreden onder werkbare condities in aandeelhoudersverband opnieuw te beoordelen.

²¹ Deze verhouding wordt o.a. bepaald door het aanbestedingsrecht en de regelgeving voor ongeoorloofde staats-teun.

Aanbeveling 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.

Toelichting: laat zowel college als raad dit toezichtkader vaststellen. Maak met het college heldere afspraken over de manier waarop de raad wordt betrokken bij HVC. Betrek hierbij de volgende aandachtspunten:

- Formuleer heldere en toetsbare beleidsdoelstellingen en kaders o.a. ten aanzien van milieu, duurzaamheid, tarieven en financiën, waarbinnen het college haar rol van aandeelhouder vervult en waarover periodiek wordt gerapporteerd.
- Geef het college de opdracht om in de AvA te vragen om beter inzicht in de verschillende investeringsbesluiten.
- Vraag het college om de raad terugkoppeling te geven over de genomen AvA besluiten.
- Vraag het college om inzicht in de werking van het besturingsmodel van HVC.
- Vraag het college om informatie over de garantstellingprovisie op te nemen in de jaarrekening en begroting.

Aanbeveling 3

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

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

Toelichting: in deze prognoses 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. Laat de RvC de aandeelhouders hierover (vertrouwelijk) informeren.

Aanbeveling 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.

Toelichting: de aandeelhouders van HVC zijn zeer gebonden. Vanwege deze gebondenheid is het van belang de invloed van de aandeelhouders van HVC op onderdelen te vergroten. Het is mogelijk een niet bindend recht op voordracht of advies aangaande zwaarwegende besluiten toe te kennen aan de AvA. Dit moet een structurele dialoog op gang brengen tussen aandeelhouders en commissarissen, zodat aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kunnen delen.

Aanbeveling 5

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

Toelichting: organiseer voldoende kennis en deskundigheid om adequaat invulling te kunnen geven aan actief aandeelhouderschap. Het is wenselijk dat (groepen) aandeelhouders hun kennis en deskundigheid delen, benutten en verder ontwikkelen. Daarbij kunnen zij goed gebruik maken van de mogelijkheden van (gedeelde of gezamenlijke) ambtelijke ondersteuning en advisering.

Zorg ervoor dat direct betrokkenen en belanghebbenden (college, raad en ambtelijk adviseurs) adequaat inzicht hebben in de (feitelijke) werking van het besturingsmodel van HVC. Dit is inclusief de formele en financiële kaders waarbinnen en waarmee aandeelhouders, commissarissen en directie van HVC werken en inclusief de vrijheidsgraden van directie en RvC. Dit inzicht is van belang bij het overwegen van eventuele aanpassingen

Overweeg 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.

Aanbeveling 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.

Toelichting: bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en / of het groeperen van aandeelhouders.

Aanbeveling 8

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.

Toelichting: houdt hierbij rekening met aspecten van evenwichtige samenstelling, spreiding van kennis, onafhankelijkheid, (politiek-bestuurlijk) gevoel voor de omgeving, et cetera.

Aanbeveling 9

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 (commissarissen, aandeelhouders, college en raad) wordt verstrekt. Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen.**

Toelichting: het is belangrijk dat belanghebbenden gedoseerde en op maat gesneden informatie krijgen. Dit geldt ook voor de informatie over HVC die het college deelt met de raad. Denk hierbij niet alleen aan de reguliere jaarrekening en het jaarverslag, maar ook aan informatie over voorstellen voor (nieuwe) investeringen of deelnemingen.

6 Bestuurlijke reactie

Gemeente Lelystad Ingekomen	
14 MEI 2014	
Kopie aan:	



Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van
15 april 2014

uw kenmerk
U14-81146


ons kenmerk
U14-81565

datum

behandeld door
U.A. Uil

algemeen nummer
14 0320

bijlagen
1

14 MEI 2014
dossiernummer

onderwerp

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek HVC

pr-nummer

Geachte leden van de Rekenkamer,

In uw brief van 15 april jl. hebt u ons om een reactie verzocht op de (concept) hoofdnota van het gezamenlijke Rekenkameronderzoek naar HVC. Bijgaand treft u een notitie aan, waarin uw conclusies cq. aanbevelingen voorzien van onze reactie, gebundeld zijn verwoord.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

Ir. N. Versteeg MCM

M. Horselenberg

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek HVC

4.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert dat:

- De verplichtingen en risico's enerzijds en invloed en zeggenschap van de aandeelhouders en hun gemeenteraden anderzijds niet in evenwicht zijn. Het huidige risicoprofiel en de volledig risicodragende rol van de aandeelhoudende gemeenten staan niet in verhouding tot de geringe invloed op en betrokkenheid bij HVC.
- Het besturingsmodel functioneert v.w.b. de verhouding tussen aandeelhouder, directie/ bestuur en raad van commissarissen zoals afgesproken en vastgelegd in statuten, overeenkomsten en aanvullende besluiten. Maar niet alle aandeelhouders zijn even tevreden over het besturingsmodel. Er zijn aandeelhouders die grotendeels tevreden zijn met de inrichting en functioneren van dit besturingsmodel. Maar er zijn ook aandeelhouders 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.

Reactie college:

Wij onderkennen het toegenomen risicoprofiel van HVC, dat onder meer is ontstaan als gevolg van de koersverbreding naar duurzame energie. Deze situatie is onomkeerbaar. De afgelopen jaren heeft Lelystad zich, samen met andere gemeenten in Flevoland, daarom kritisch opgesteld bij (investerings)voorstellen van HVC en zal dit blijven doen, temeer daar een wel gehoorde optie om uit te treden, vooralsnog om met name financiële redenen niet haalbaar is. Mede door de kritische opstelling van deze kleinere Flevolandse aandeelhouders in combinatie met economische omstandigheden zijn (grotere) aandeelhouders een wat kritischer houding aan de dag gaan leggen. Dit heeft geleid tot een Strategische Herijking bij HVC in 2013. Echter, zoals ook vermeld staat in het onderzoek, Lelystad bezit slechts een klein percentage van de aandelen, waardoor haar invloed beperkt is en blijft. Overigens is inherent aan de gekozen samenwerkingsvorm dat aandeelhouders alleen indirect invloed hebben op het beleid, namelijk door het al dan niet goedkeuren van de jaarcijfers, majeure investeringsvoorstellen en de benoeming van commissarissen.

4.3 Subconclusies

Reactie college:

Wij hebben kennis genomen van de subconclusies en willen op een aantal daarvan reageren.

1. De risico's voor de gemeentelijke aandeelhouders zijn aanzienlijk. De aandeelhoudende gemeenten dragen het volledige ondernemersrisico van HVC.
2. De invloed van (afzonderlijke) aandeelhouders is daarentegen klein.

Reactie college:

De subconclusies dat wij als aandeelhouders aanzienlijke risico's lopen en dat de invloed als afzonderlijke aandeelhouders klein is onderschrijven wij. Risico voor de gemeente is dat HVC weinig reserves heeft en te zwaar gefinancierd is. Bij tegenvallers wordt de kans dat borgstellingen worden ingeroepen steeds groter. Daarnaast zijn de deelnemende gemeenten volgens de ballotageovereenkomst gehouden tot het aanzuiveren van tekorten van HVC.

Wel tekenen we daarbij aan dat HVC de tekorten over de jaren 2011 en 2012 ten laste heeft gebracht van de eigen algemene reserve. Voor 2013 wordt ook nog een verlies verwacht en de kans bestaat dat Lelystad op haar aandeel in dat tekort wordt aangesproken. HVC is een ombuigingsprogramma gestart en dit moet er voor zorgen dat het verlies over 2013 jaar minder hoog is dan voorgaande jaren.

3. De marktomstandigheden zijn ongunstig.

Reactie college:

Recent hebben HVC en de aandeelhoudende gemeenten een strategisch positioneringsproces doorlopen en afgerond. De uitwerking hiervan heeft geleid tot een strategie 'van afval naar grondstof' en doorwerking hiervan in financiële kaders (verschillende typen investeringen). De vastgestelde positionering van HVC geeft een middellange strategie weer tot 2020. Het college (en meerdere gemeenten in Flevoland) hebben meerdere keren de wens uitgesproken dat een langdurige strategische positionering, na 2020 nodig is. Het college voorziet ontwikkelingen in de markt die mogelijk sterk van invloed zijn op de positie en huidige taken en mogelijk het besturingsmodel van HVC.

Wij zijn van mening dat HVC een nieuw visie-, strategie- en businessplan dient te ontwikkelen van haar positie na 2020. De afname van de hoeveelheid restafval, meer focus op recyclebare grondstoffen (en mogelijk ook vermindering hiervan de komende jaren) en verschuiving van publieke taken naar bedrijfsactiviteiten maken een nieuwe strategische positionering van HVC nodig.

Punt van aandacht zal daarbij dienen te zijn dat bij een verhoogde inzet op materiaalhergebruik en duurzaamheid, voor een lange termijnperiode (>2020), inzichtelijk dient te worden gemaakt wat de effecten zullen zijn op het efficiënt kunnen blijven benutten van afvalverbrandingscapaciteit. Op dit moment draaien die centrales immers nog op vollast als gevolg van import, maar de vraag is tot welk tijdstip die vollast gegarandeerd kan blijven.

4. Behoeft aan actief aandeelhouderschap in plaats van aandeelhouderschap op routine.

Reactie college:

HVC houdt twee keer per jaar een aandeelhoudersvergadering. Daarnaast is HVC vorig jaar gestart het organiseren van diverse informatiebijeenkomsten voor ambtenaren te intensiveren. Lelystad neemt actief deel aan deze bijeenkomsten en stelt zich doorgaans kritisch op. Er wordt veelvuldig contact onderhouden met de andere Flevolandse gemeenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Waar mogelijk wordt - zij het onder hoge tijdsdruk - een gezamenlijk standpunt voor de AvA van HVC geformuleerd. Daarmee is ons inziens geen sprake van functioneren op routine, maar van een actieve invulling van de aandeelhoudersrol.

5. Aandeelhouderschap is dermate ingewikkeld geworden, dat het veel van de kennis en competenties vraagt van de aandeelhouders.

Reactie college:

Wij onderschrijven de subconclusie dat het speelveld waarin HVC zich begeeft complex is en dat het lastig is om altijd alle aspecten volledig te kunnen doorzien. Documentatie is vaak uitgebreid en ingewikkeld. Wat hierbij meespeelt is dat juist door het hoge risicoprofiel de vraag om informatie vanuit de aandeelhouders groter wordt. Op zich is dit begrijpelijk, maar als HVC een goede financiële basis zou hebben, en de risico's voor de deelnemende overheden beperkt zouden zijn, dan zou het voor de aandeelhouders niet nodig moeten zijn om complexe informatie op een steeds gedetailleerde niveau tot zich te nemen.

6. Raad van commissarissen: onafhankelijkheid en lokale binding zijn aandachtspunten.

Reactie college:

Wij onderschrijven de conclusie dat onafhankelijkheid en lokale binding aandachtspunten zijn. In de AVA van december 2013 hebben wij daar ook aandacht voor gevraagd. De Raad van commissarissen – die veelal is gefocust op de continuïteit van het bedrijf - staat op grote afstand van de gemeente en de gemeentelijke doelstellingen, waardoor de rol van de commissaris niet altijd scherp wordt ingevuld.

7. Huidige informatievoorziening is onvoldoende op maat gesneden.

Reactie college:

HVC is een structuurvennootschap. Daarbij wordt van aandeelhouders verwacht dat zij sturen op hoofdlijnen, waarbij directie en Raad van commissarissen zorg dragen voor uitvoering van het uitgezette beleid. Aandeelhouders kunnen alleen op hoofdlijnen sturen als voldoende inzicht in de investeringen wordt geboden. Door onvoldoende inzicht in de doorwerking van de risico's, staan sturing en risicomanagement van de gemeente onder druk. De specifiek voor aandeelhoudersvergaderingen verstrekte informatie is veelal omvangrijk, complex en niet altijd voldoende transparant en moet binnen korte tijd worden doorgrond. Voor aandeelhouders betekent dit dat detailkennis nodig is om te doorgronden welke consequenties – zowel voor HVC als gemeente - verbonden zijn aan de besluiten.

5 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

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

Reactie college:

Zoals aangegeven geeft de vastgestelde positionering van HVC een middellange strategie weer tot 2020. Omdat wij het van belang vinden dat HVC een nieuw visie-, strategie- en businessplan ontwikkelt van haar positie ná 2020, zullen wij er bij HVC op aandringen dergelijke plannen te ontwikkelen. Een herziene strategische lange termijn positionering van HVC, waarbij afname van de hoeveelheid restafval, meer focus op grondstoffenhergebruik (en mogelijk ook vermindering hiervan de komende jaren), duurzaamheid en verschuiving van publieke taken naar bedrijfsactiviteiten kan tevens leiden tot andere inzichten aangaande overheidsdeelneming in bedrijven als HVC. Alsdan lijkt het ons wenselijk daaromtrent de principiële discussie aan te gaan.

Aanbeveling 2

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

Reactie college:

Het stellen van (financiële) kaders vooraf is niet altijd zinvol en in enkele gevallen niet mogelijk. Zoals eerder geconstateerd is Lelystad een kleine aandeelhouder en is haar invloed op de AvA HVC beperkt. De raad kan weliswaar kaders stellen en het college haar standpuntbepaling op de AvA hieraan spiegelen, maar dit wil niet zeggen dat zowel HVC als andere aandeelhouders zich kunnen vinden in deze standpuntbepaling. De belangen van de diverse aandeelhouders en mate van dienstverlening van de diverse aandeelhouders zijn verschillend en moeilijk in kaders te vatten.

Aanbeveling 3

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

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

Reactie college:

In het verlengde van hetgeen wij onder aanbeveling 1 hebben opgemerkt, zullen wij in de AvA de wens naar voren brengen een monitorsystematiek waarmee de aandeelhouders de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen volgen. Tevens zullen wij aandringen op het periodiek beschikbaarstellen van middellange en lange termijn prognoses m.b.t. de ontwikkelingen in de afval- en energiemarkt.

Overigens is er tijdens een bijeenkomst voor financiële ambtenaren al voor gepleit jaarlijks een paragraaf Weerstandsvermogen toe te voegen aan de financiële verantwoordingsrapportages van HVC.

Aanbeveling 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.

Reactie college:

Hoewel wij de roep om meer invloed op de koers van HVC begrijpen, is het stellen van (financiële) kaders vooraf niet altijd zinvol en in enkele gevallen niet mogelijk. Zoals eerder geconstateerd, is Lelystad een kleine aandeelhouder en is haar invloed op de AvA HVC beperkt. Een betere optie om de invloed te vergroten zou zijn om als (kleine) aandeelhouders meer samen te werken en waar mogelijk een gezamenlijk standpunt te bepalen. Overigens worden investeringsbesluiten groter dan € 10 miljoen al aan de aandeelhoudersvergadering voorgelegd.

Aanbeveling 5

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

Reactie college:

Zoals wij bij onze reactie op subconclusies 4.3.4 hebben aangegeven, wordt het aandeelhouderschap - voorzover mogelijk binnen de beperkt beschikbare ambtelijke capaciteit - al actief ingevuld. Uit een oogpunt van functiescheiding en gelet op de capaciteit die benodigd is om de huidige taken op de sterk in beweging afval- cq. grondstoffengebied het hoofd te kunnen bieden, zou capaciteitsuitbreiding op dit vakgebied overigens onze voorkeur verdienen.

Aanbeveling 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.

Reactie college:

Deze aanbeveling zullen wij nader onderzoeken. Zoals hiervoor vermeld wordt al frequent samengewerkt met de andere Flevolandse gemeenten. Gelet echter op de complexiteit van de onderwerpen en de verwevenheid met de opdrachtnemersrol zouden regionale aandeelhoudersbelangen mogelijk beter behartigd kunnen worden door een samenwerkingsverband dat permanent tussen HVC en aandeelhouders informatie uitwisselt en strategische besluiten voorbereid. Wellicht kan ook samenwerking gezocht worden met andere aandeelhouders buiten Flevoland. Dit zou kunnen in een zelfde soort samenwerkingsverband als het platform Nuval waarin een aantal (kleinere) Nuon, Vitens en Alliander aandeelhouders zich verenigd hebben. Het platform

wordt bij complexe voorstellen voorzien van expertise van een externe adviseur. Vanuit dit platform neemt ook een afgevaardigde deel aan overleggen voor de grootaandeelhouders. Als een dergelijke constructie ook voor HVC gekozen zou worden, kan analoog hieraan aan de AvA worden voorgesteld een commissaris door het samenwerkingsverband te laten benoemen (aanbeveling 8).

Aanbeveling 8

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.

Reactie college:

Recent zijn wettelijk regels vastgesteld t.a.v. de verdeling van zetels tussen mannen en vrouwen in de Raad van Commissarissen. Naar aanleiding hiervan heeft HVC de uit 2005 stammende profielschets aangepast. Bij de behandeling van dit onderwerp in de AVA van december 2013 heeft Lelystad voorgesteld de omvang van de Raad van Commissarissen te beperken en aangedrongen betere afstemming van het profiel van een overheidscommissaris aan dat van een niet overheidscommissaris (bv. t.a.v. kennis over algemeen management, financiën en personele zaken). De onder aanbeveling 7 vermelde suggestie zou daarbij betrokken kunnen worden.

Aanbeveling 9

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 (commissarissen, aandeelhouders, college en raad) wordt verstrekt. Zo nodig hiervoor een informatieprotocol op te stellen.

Reactie college:

Op 9 april 2013 heeft de raad de motie "vreemd aan de orde van de dag" aangenomen. Daarbij is het college opgedragen:

- de raad voorafgaande aan elke AvA van HVC te informeren over de agenda en de onderliggende stukken.
- 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.
- 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.

Aan deze motie zullen wij vanzelfsprekend uitvoering blijven geven, zij het dat de toezending van stukken t.b.v. aandeelhoudersvergaderingen ons doorgaans in een zodanig laat stadium bereiken dat afstemming met andere regionale aandeelhouders slechts onder grote tijdsdruk tot stand komt en een preventieve raadconsultatie uit praktische overwegingen nagenoeg niet haalbaar is. Om die reden zullen wij er in de AvA op aandringen de toezending van stukken t.b.v. die vergaderingen zoveel als mogelijk te vervroegen.

Tot slot willen we nog een opmerking maken over hetgeen op pagina 8 van de concept Hoofdnota onder "de verhouding tussen publieke taken en commerciële activiteiten bij HVC" is vermeld m.b.t. de aanlevering van GFT. Daarin is opgenomen dat de aandeelhoudende gemeenten zich (in de zogenaamde Ballotageovereenkomst) contractueel hebben verplicht hun verbrandbaar huishoudelijk restafval en gft-afval uitsluitend aan HVC aan te bieden.

Voor de Flevolandse Gemeenten is in 1996 in een aanhangsel bij deze overeenkomst echter een uitzondering gemaakt op deze verplichting omdat deze gemeenten al een langlopend

verwerkingscontract met Heidemij Realisatie, later Orgaworld hadden afgesloten. Deze uitzondering is aangegaan voor onbepaalde tijd.

7 Nawoord van de Rekenkamer

Overwegingen van de rekenkamer over de bestuurlijke reactie van het college

De rekenkamer Lelystad heeft met waardering kennis genomen van de uitgebreide bestuurlijke reactie van het college. Het college geeft blijk van een positieve grondhouding ten opzichte van het rapport. In zijn reactie geeft het college ook nadere achtergrondinformatie en uitleg bij de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Het college herkent de conclusies en geeft bij de meeste aanbevelingen concreet aan welke vervolgacties nodig te achten. Naar het zich laat aanzien, worden alle aanbevelingen overgenomen. Het college zegt de problemen te zien, maar te weinig aandelen te hebben voor effectieve beïnvloeding van de besluitvorming in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van HVC. Het college wil onder andere in de AvA inzetten op het laten ontwikkelen van een nieuw visie-, strategie- en businessplan voor de positie van HVC ná 2020. Het college wekt daarmee in haar reactie de indruk geen urgente en grote problemen te zien rond eventuele strijdigheid met wet- en regelgeving.

Het college erkent wel het belang van een doordachte ontwikkeling van HVC. Bij dit geheel vraagt de rekenkamer zich af of hiermee voldoende recht wordt gedaan aan de urgentie om actie te ondernemen op de steeds duidelijker wordende risico's en problemen. Immers, een gering aantal aandelen hoeft geen belemmering te zijn voor de mate van invloed die ook een kleine aandeelhouder kan hebben. De rekenkamer is ervan overtuigd dat, als de inbreng van de gemeente Lelystad kwalitatief en bestuurlijk sterk is, zij de andere aandeelhouders moet kunnen overtuigen. Ook kleine deelnemers kunnen zo veel invloed hebben. De rekenkamer raadt het college daarom aan met de raad een gezamenlijk standpunt in te nemen over de huidige constructie, een voorstel te maken over de gewenste situatie evenals een mogelijke marsroute om daar te komen en daarvoor medestanders te zoeken in de Algemene vergadering van Aandeelhouders van HVC.

In zijn antwoord geeft het college aan oog te hebben voor zowel de complexiteit van het aandeelhouderschap van een bedrijf als HVC, als voor het noodzakelijke en / of wenselijke overleg met de gemeenteraad en met collega-aandeelhouders. Daarbij benoemt het college de problemen van deskundigheid en het gebrek aan tijd om aandeelhoudersvergaderingen voor te bereiden. Als oplossing voor het eerste suggereert het college, dat een bundeling van krachten de oplossing biedt. Als voorbeeld noemt het college het aangaan van een formeel samenwerkingsverband. In aansluiting hierop wijst de rekenkamer op een andere bevinding uit dit onderzoek: namelijk dat de afstand van de gemeenteraad tot (het beleid van) HVC groter wordt met een gemeenschappelijke regeling. Daarentegen leert ervaring, dat het vergroten van de 'eigen' capaciteit zowel de afstand verkleint als de invloed op het beleid meer dan evenredig kan vergroten.

Schets van de belangrijkste problematiek HVC

De gemeente Lelystad heeft er bij oprichting van HVC in 1991 voor gekozen de publieke taak van afvalverwerking door HVC uit te laten voeren. De huidige deelneming in HVC is vanuit het verleden goed te begrijpen. Echter, sinds de start van de samenwerking is er veel veranderd in de afspraken, het bedrijf HVC, wet- en regelgeving en de regionale en (inter)nationale (afval)markt. Daardoor lopen de aandeelhoudende gemeenten nu veel meer en grotere risico's dan vroeger. De informatievoorziening schiet tekort om de raadsleden - die uiteindelijk verantwoordelijk zijn - hierover goed te informeren. De overleg- en besluitvormingsstructuur voldeed weliswaar bij oprichting, maar nu niet meer.

De rekenkamer wil met klem benadrukken dat HVC opereert in een zeer moeilijke markt, die gekenmerkt wordt door toenemende overcapaciteit. Sinds de oprichting van HVC is de verhouding tussen afvalverwerking voor de aandeelhouders en die voor derden gewijzigd. Bovendien is HVC ook activiteiten rondom duurzaam grondstoffenmanagement en duurzame energie tot haar kerntaken gaan rekenen. De huidige omzetverdeling van HVC is 70% van de totale omzet uit publieke taken en 30% uit bedrijfsactiviteiten. Het aanbod 'publiek afval' wordt echter steeds minder. Dat komt onder andere door succesvol duurzaamheidsbeleid van de overheid. Bij gelijkblijvende verbrandingscapaciteit zal HVC onder ongewijzigde omstandigheden in de toekomst het merendeel van haar verbrandingscapaciteit moeten vullen met afval uit de vrije markt²². Er is ook een overcapaciteit aan energieopwekking. Hierdoor staan de energieopbrengsten van HVC onder druk. Beleid op minder energieverbruik en meer duurzame energieopwekking vergroten deze overcapaciteit, met risico op dalende tarieven. HVC lijdt al jaren verlies. De genoemde marktomstandigheden kunnen het financiële resultaat van HVC verslechteren. Het college wijst er zelf ook op, dat HVC eigenlijk geen goede financiële basis heeft²³. De aandeelhoudende gemeenten dragen het volledige ondernemingsrisico van HVC, waardoor de moeilijkheden waarmee HVC te kampen heeft concrete financiële effecten kunnen hebben op de financiële positie van onder andere de gemeente Lelystad.

Zoals aangegeven heeft het succes van het (duurzaamheids)beleid voor de afvalstromen tot gevolg, dat het percentage te verwerken afval uit de eigen gemeenten verder afneemt. Met als gevolg het ontstaan van het risico dat aandeelhoudende gemeenten op basis van Europese aanbestedingsregels geen onderhandse opdrachten meer aan HVC mogen gunnen. Daarnaast kan het compenseren van verliezen door de gemeenten op basis van de ballota-geovereenkomst geïnterpreteerd worden als bevoordeling in de zin van de Mededingingswet en als ongeoorloofde staatssteun. Het is daarom heel belangrijk na te gaan in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en de constructie indien nodig aan te passen.

Uit de casus HVC blijkt wel hoe belangrijk het is bij oprichting van een verbonden partij alert te zijn en in ieder geval o.a. een exit strategie vast te stellen. Deze casus illustreert ook het belang van een regelmatige heroverweging van samenwerkingsverbanden. Niets is voor de eeuwigheid: gewijzigde omstandigheden kunnen ertoe leiden dat bepaalde verbonden partijen na verloop van tijd niet meer voldoen.

Berichtgeving in de media en de tussenkomst van HVC

Graag wil de rekenkamer Lelystad een toelichting geven op de berichtgeving in de media en de wijze waarop HVC is omgegaan met het embargo, dat tot 15 mei 2014 op het overkoepelende rapport van dit rekenkameronderzoek naar HVC rustte. De rapporten zijn een week voor publicatie onder embargo verstrekt. Doel hiervan was ruimte te geven aan betrokkenen om zich een mening te kunnen vormen, voordat het rapport openbaar wordt. Het rapport is ruim verspreid, wat altijd een hoger risico is op schending van het embargo. Dat bleek ook wel. In het radioprogramma 'KRO reporter' is zondagavond 11 mei 2014 aandacht besteed aan de inhoud van de rapportage²⁴. De uitzending was op zich overigens evenwichtig. Regionale kranten en nieuwssites hebben vervolgens een artikel (door)geplaatst gebaseerd op de uitzending van KRO reporter. Daarmee was de rapportage op zich niet openbaar. Zowel in het radioprogramma als in de daarvan afgeleide publicaties is slechts een deel van de bevindingen en conclusies aan de orde geweest.

²² *Ondertussen kunnen deelnemende gemeenten niet profiteren van lagere tarieven voor afvalverwerking op de vrije markt, omdat ze gebonden zijn aan HVC.*

²³ *Bestuurlijke reactie. Pagina 2 van 6. Tekst onder 'conclusie 5'.*

²⁴ *De uitzending is te beluisteren via:*

<http://www.radio1.nl/item/194843-Rekenkamers%20kritisch%20over%20afvalverwerker%20HVC%20.html>

HVC was vervolgens van mening dat zij haar aandeelhouders (dus een veel grotere groep van gemeenten dan betrokken bij het onderzoek) moest informeren en dat het embargo niet langer geldend zou zijn. Met HVC is gecommuniceerd dat de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s van mening waren, dat HVC wel kon reageren op de in de pers genoemde punten maar geen andere zaken uit de rapportage naar buiten kon brengen.

Toch heeft HVC gemeend haar aandeelhouders met een memo te informeren over de conclusies uit het onderzoek. Daarbij heeft HVC een selectie en interpretatie van de conclusies en aanbevelingen gemaakt, die geen recht doet aan de zwaarte van de conclusies zoals door de rekenkamer(commissie)s getrokken. Ook heeft HVC in haar reactie het rapport zeer eenzijdig belicht. Daarmee lijkt HVC het belang van de rapportage en de zwaarte van de bevindingen te minimaliseren.

Ook de rekenkamer Lelystad is van mening, dat de verspreiding van het memo door HVC gedurende het embargo een ernstige schending van het vertrouwen is. Temeer omdat HVC al eerder in het proces heeft geprobeerd aan alle aandeelhouders informatie te verstrekken uit een eerder vertrouwelijk concept van dit rapport. De gezamenlijke rekenkamer(commissie)s hebben dit toen op het allerlaatste moment moeten blokkeren.

Uit de actualiteit

Onder andere Binnenlands Bestuur berichtte op 24 mei 2014 over de boete die Brabantse gemeenten moeten betalen aan afvalverwerker Attero.

FORSE REKENING ATTERO BIJ GEMEENTEN OP DE MAT

De Noord-Brabantse gemeenten die hun afval aanbieden aan Attero hebben de eerder aangekondigde rekening ontvangen: ze moeten fors betalen omdat ze minder restafval aanbieden dan was afgesproken in een bijna twintig jaar oud contract.

Schikking geweigerd

Gemeenten, provincie en Attero bakkeleien al lange tijd over de kwestie. Een schikkingsvoorstel van Attero werd in maart door de gemeenten verworpen. Daarmee bleef voor Attero de in het contract vastgestelde boete overeind, wegens het leveren van minder afval. De afvalverwerker heeft de gemeenten vrijdag de rekening gestuurd. Welk bedrag er op de rekening staat wilde een woordvoerder van Attero niet zeggen. Eerder bleek dat een naheffing kan oplopen tot 47 miljoen euro.

Gestraft voor afvalscheiding

De gemeenten hebben lang geleden een contract gesloten met de afvalverwerker en moeten tot en met 2017 samen ten minste 510 ton (510.000 kilo) restafval aanbieden. Maar vanwege afvalscheiding wordt steeds minder restafval opgehaald en sinds 2011 is dat minder dan 510 ton.

Gemeenten in Brabant vinden het onrechtvaardig en ongemakkelijk dat ze worden gestraft omdat ze hun afval goed hebben gescheiden. Het is lastig aan burgers uit te leggen, die dan ook weer meer moeten gaan betalen, aldus wethouder Gerard Stoffels van Cuijk gisteravond bij de NOS.

Provincie moet boetes compenseren

Attero (voorheen Essent Milieu) is nu nog eigendom van zes provincies en 116 gemeenten en wordt voor 170 miljoen euro verkocht aan investeerder Waterland. Noord-Brabant is met bijna 31 procent de grootste aandeelhouder. De Brabantse gemeenten willen dat de opbrengst wordt gebruikt om de dreigende boetes te compenseren.

Deze kwestie met Attero illustreert dat de bevindingen uit dit onderzoek naar HVC niet op zichzelf staan. Ook elders in Nederland zijn de verhoudingen tussen gemeenten en 'hun' afvalverwerker aan grote veranderingen onderhevig.

Tot slot

De rekenkamer Lelystad is mening dat de bevindingen in de rapportage zo substantieel zijn, dat deze om een zorgvuldige agendering bij de gemeenteraad vraagt. Zowel het gewicht als de consequenties van de bevindingen zouden moeten leiden tot een krachtige doorwerking van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meegedacht met dit rekenkameronderzoek naar afvalverwerker HVC. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter

8 Bijlagen

Bijlage : Verklarende woordenlijst.

Woord	Verklaring
Activiteiten	Activiteiten zijn producten of diensten van maatschappelijke instellingen. <i>Voorbeeld</i> van een activiteit: het aanbieden van bloemschikcursussen. Het exploiteren van een jongerenlokaal.
Algemeen belang	Het algemeen belang (of algemeen nut) is dat wat voor het welzijn van het volk in het algemeen nuttig, gewenst of nodig is. Het is het belang van de gemeenschap / de samenleving. De overheid moet het algemeen belang bevorderen.
Ambtelijke organisatie	De ambtelijke organisatie ondersteunt raad en college bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid van de gemeente en bij het dagelijks bestuur van de gemeente. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De gemeenteraad wordt ondersteund door de griffie. Aan het hoofd van de griffie staat de griffier.
Bedrijfsvoering	Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn veel definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft. Zoals de feitelijke uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen).
Beleidsproces	Het proces van maken en uitvoeren van beleid: plannen, opvolgen, evalueren, bijsturen en verankeren (plan, do, check, act).
Controleren(de rol)	De raad controleert of het college het dagelijks bestuur en het door de raad vastgestelde beleid goed uitvoert. Daarbij worden vragen gesteld als: Worden afspraken nagekomen? Worden afspraken op de overeengekomen manier nagekomen? Zijn de afgesproken beleidsdoelen gehaald? Is het beschikbaar gestelde geld goed besteed? Is er niet meer geld uitgegeven dan we hadden afgesproken? Als dit niet goed gebeurt kan de raad het college daarop aanspreken en zo nodig het beleid bijstellen.

**Doelmatig
(ook wel: efficiëntie)**

Doelmatigheid is het bereiken van gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten met zo min mogelijk middelen (tijd, geld, personeel, etc.). Er is een verschil tussen de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke doelmatigheid. In geval van subsidies heeft de doelmatigheid van de organisatie te maken met het proces van subsidieverlening bij de gemeente (verloopt dat proces tegen minimale kosten?). De maatschappelijke doelmatigheid is de vraag of dankzij het instrument subsidie met minimale middelen een bepaald doel wordt bereikt. Bij het beoordelen van maatschappelijke doelmatigheid is ook de vraag aan de orde of er andere instrumenten mogelijk zijn, waardoor met minder inzet van middelen dezelfde doelen kunnen worden gerealiseerd. Alternatieven voor het instrument subsidie zijn bijvoorbeeld regels of voorlichting.

**Doeltreffend
(ook wel effectiviteit / effectief)**

Doeltreffendheid is de mate waarin doelen, maatschappelijke effecten en prestaties van het beleid ook echt worden bereikt. Hierbij gaat het om de vraag of er een oorzakelijk verband bestaat tussen wat de gemeente doet of presteert en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Anders gezegd betreft het de vraag of datgene wat bedoeld wordt met het beleid, ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het college hoort in de programmabegroting zichtbaar te maken wat de doelen zijn en wat het college met die doelen wil bereiken. Daarmee wordt in de programmabegroting de basis gelegd voor een verantwoording over doeltreffendheid in de jaarstukken. De raad kan zich daarover bij de bespreking van de jaarstukken uitspreken.

Effectief (effectiviteit)

Zie doeltreffendheid.

Efficiënt (efficiëntie)

Zie doelmatigheid.

Evaluëren

Evaluatie is het verzamelen, verklaren en presenteren van informatie om zo de waarde van een resultaat of proces te bepalen. Het kan gaan om het waarderen van de resultaten van een organisatie, maar ook om het waarderen van alternatieve oplossingen. Het kan ook het inschatten van het belang en de betekenis van een onderwerp.

Indicator(en)

Kengetal (getallen, percentages, etc.). Een concrete aanwijzing waarmee iets gemeten kan worden. Een indicator is een meetbaar verschijnsel dat een signalerende functie heeft. Het kan bijvoorbeeld een aanwijzing zijn voor de mate van kwaliteit. Als een indicator afwijkt van een afgesproken norm is bijsturing mogelijk.

Inefficiënties

Ondoelmatig: iets dat te veel middelen (tijd, geld, moeite, inspanning, personeel) kost om het doel te bereiken.

Jaarcyclus

Het vaste proces dat in een jaar altijd wordt gevolgd.
Voorbeelden: beleidscyclus, subsidiecyclus of planning- en controlcyclus.

Jaarrekening	De jaarrekening bestaat uit de programmarekening en de balans (inclusief toelichting). In de programmarekening worden per programma de cijfers van de dynamische begroting en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden geanalyseerd (voor de lasten en baten gescheiden). De balans geeft de stand van zaken van de omvang en de samenstelling van het vermogen van de gemeente.
Jaarstukken	De jaarstukken zijn het jaarverslag en de jaarrekening. Met het jaarverslag (inhoudelijk) en de jaarrekening (financieel) legt het college volledige verantwoording af aan de raad over de uitvoering van de begroting. Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken. Het is de beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's en de verplichte paragrafen uit de programmabegroting. In het jaarverslag beantwoordt het college de drie w-vragen:
Jaarverslag (ook wel: programmaverslag)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is bereikt? Uitleg in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting (onder de vraag 'wat willen we bereiken') feitelijk zijn bereikt. De mate waarin doelen bereikt zijn wordt afgezet tegen voornemens uit de begroting. 2. Wat hebben we daarvoor gedaan? Uitleg in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden. De mate waarin activiteiten uitgevoerd zijn wordt afgezet tegen de voornemens uit de begroting. 3. Wat heeft het gekost? Het antwoord op deze derde w-vraag wordt in het verslag in hoofdlijnen gegeven. Een meer gedetailleerde, financiële uitleg is opgenomen in de jaarrekening.
Kaderstellend(e rol)	<p>De raad gaat over de hoofdlijnen van het beleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat willen we bereiken? - Wat gaan we daarvoor doen? - Wat mag het kosten? <p>De raad heeft budgetrecht. Dat betekent dat de raad de verdeling van het geld over de verschillende beleidsterreinen bepaalt. Daarnaast maakt de raad afspraken met het college over het proces van grote beleidstrajecten. Ook stelt de raad verordeningen vast.</p>
Monitoren	Het waarnemen en verzamelen van informatie over iets, gedurende langere tijd of afstand met een bepaalde bedoeling. Tijdens een proces controle uitoefenen en het proces bewaken.
Ongeoorloofd	Iets dat niet mag. Niet toegestaan. Ontoelaatbaar.
Operationaliseren	Het in meetbare kenmerken omzetten van iets dat niet concreet is.

Planning- en controlcyclus	<p>De planning en controlcyclus is een sturingsmodel voor het zo goed mogelijk beheersen van de bedrijfsvoering. De "planning" heeft betrekking op het vaststellen van doelen en deze concreet maken in actieplannen (tjdpad, verantwoordelijkheden, methoden en technieken, waaronder de meetpunten en de normen om de resultaten te meten). De "control" heeft betrekking op het organiseren en beheersen van de uitvoering, het periodiek toetsen van de uitvoering aan de meetbare doelen en de normen en het zonodig bijsturen van de uitvoering of de doelen. Daardoor ontstaat een wisselwerking met de planning. Een heldere planning & control biedt houvast om op een goede manier (bij)sturing te kunnen geven aan de (financiële) processen binnen een organisatie.</p>
Politieke keuze	<p>Dit is het kiezen tussen tegengestelde belangen. Het gaat om een afweging van belangen, een onderwerp of keuze waarover in de samenleving verschillend wordt gedacht. Dit kan leiden tot een discussie in de raad, omdat verschillende politieke partijen hier ook verschillende ideeën over hebben.</p>
Politiek relevant	<p>Een onderwerp is politiek relevant als voldaan is aan de volgende voorwaarden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is een keuzevraagstuk (belangenafweging en / of dilemma's in de samenleving). - Het onderwerp leeft in de samenleving. - De raad gaat erover (of wil erover gaan) door zelf te beslissen, te adviseren of te beïnvloeden. - Inhoudelijke politieke profilering is mogelijk.
Portefeuillehouder	<p>Een wethouder / bestuurder die voor bepaalde onderwerpen verantwoordelijk is.</p>
Prestatieafspraken	<p>Concrete afspraken tussen gemeente en maatschappelijke instelling over de te leveren prestaties in een bepaald jaar. Zie ook: prestaties.</p>
Prestaties	<p>Een verzameling activiteiten van instellingen. Een afrekenbare eenheid (verzameling activiteiten) die een bijdrage levert aan het gewenste maatschappelijke resultaat, waarvoor één instelling verantwoordelijk kan worden gesteld. <i>Voorbeeld</i> van een prestatie: het buurthuis biedt in 2012 25 keer per jaar een bloemschikcursus aan. Of: Het jongerenlokaal in de wijk is in 2012 400 uur geopend.</p>
Programma-begroting	<p>Deze vorm van begroten is sinds 2004 verplicht volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De begroting van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's. Een programma is een samenhangend geheel van werkzaamheden van de gemeente. De gemeente moet per programma nadrukkelijk ingaan op de maatschappelijke effecten en de manier waarop zij die effecten wil bereiken. Daarvoor staan drie vragen centraal: (drie w-vragen) Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Het is de bedoeling, dat de raad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.</p>

Programmaverslag Zie jaarverslag.

Rapporteren Schriftelijk verantwoording afleggen.

Rechtmatig *Juridische rechtmatigheid is het* voldoen aan de wetten en regels. Zowel geschreven als ongeschreven recht.
Financiële rechtmatigheid is dat verantwoorde baten, lasten en balansmutaties passen binnen de begroting en de geldende wettelijke regelingen (waaronder gemeentelijke verordeningen). De accountant toetst de financiële rechtmatigheid.

Resultaat Het bereiken van een beleidsdoel of de mate waarin een beleidsdoel van de gemeente wordt bereikt.
Voorbeeld van een resultaat: In 2012 is het aantal meldingen van overlast door groepen jongeren met 50% gedaald.

SMART SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
Dit is een algemeen gehanteerde norm. Het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.
Specifiek = Voor maar één uitleg vatbaar.
Meetbaar = Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose.
Acceptabel = De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd.
Realistisch = De haalbaarheid is onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie.
Tijdgebonden = Er is een te volgen tijdpad

Verantwoordingsdocumenten De stukken waarmee instellingen aan de gemeente rapporteren over de besteding van subsidiegeld, het bereiken van doelen en het uitvoeren van de prestatieafspraken.

Visie Een visie is een algemene voorstelling of een haalbaar ideaalbeeld van de toekomst (van een organisatie). Een doordachte mening over een kwestie en hoe zich die zou moeten ontwikkelen.

Bijlage: Uitgebreide samenvatting feitencomplex.

HVC: van afvalverwerker naar grondstoffen en duurzame energie.

HVC werkt in belangrijke mate voor de (lokale en regionale) overheden die een aandeel hebben in de onderneming²⁵. HVC ontwikkelde zich in de afgelopen jaren van afvalverwerker²⁶ tot energie- en grondstoffenbedrijf. Daarmee bedoelen we dat HVC nu ook commerciële activiteiten op het gebied van afvalbeheer, grondstoffenmanagement en duurzame energie onderneemt. Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat het risicoprofiel van HVC is gewijzigd. De aandeelhouders van HVC lopen daardoor aanzienlijk meer risico, dan zij deden bij de start van de onderneming.

Vroeger was er een direct verband tussen de activiteiten van HVC en de publieke taak van de aandeelhoudende overheden²⁷. Er was dus een directe en exclusieve relatie tussen het aandeelhouderschap van en het opdrachtgeverschap door gemeenten. De investeringen voor en de bedrijfsvoering van HVC hadden ook vooral betrekking op activiteiten, die voor de eigen deelnemende gemeenten werden uitgevoerd. Door het afnemen van de diensten van HVC zorgden de deelnemende overheden toen grotendeels zelf voor een sluitende exploitatie en de financiële prestaties van HVC. Verhoudingsgewijs was het aandeelhouderschap toen minder ingewikkeld. Immers, HVC leverde maar weinig diensten en de prestaties van HVC waren grotendeels door de deelnemende overheden zelf te beïnvloeden.

Inmiddels is HVC ook actief in duurzaamheidsprojecten, zoals de productie van wind- en zonne-energie. Hierbij is meestal geen sprake van directe levering aan de aandeelhoudende overheden. Dat wil zeggen: HVC hoeft de energie niet exclusief aan de aandeelhoudende gemeenten of haar inwoners te leveren. Maar het is wel de bedoeling dat HVC hiermee bijdraagt aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen.

Tegenwoordig is voor diverse bedrijfsactiviteiten van HVC geen sprake meer van (directe) levering van activiteiten aan aandeelhoudende gemeenten. De aandeelhouders lopen over deze activiteiten meer risico, dan over activiteiten die verband houden met hun wettelijke taken. Bij de inzameling en verbranding van huishoudelijk (rest)afval is er nog steeds een directe leveringsrelatie met de aandeelhouders. Maar inmiddels is de verhouding tussen het afval van derden (bedrijven en instellingen) en het huishoudelijk (rest)afval dat de aandeelhouders aanleveren omgedraaid.

De verhouding tussen publieke taken en commerciële activiteiten bij HVC.

Het voortbestaan van de dienstverlening aan de eigen aandeelhouders (de publieke taken) behoort stevig gegarandeerd. Dat komt doordat:

- aandeelhoudende gemeenten verplicht zijn hun verbrandbaar afval en gft-afval²⁸ aan HVC aan te bieden, en
- door de meerjarige overeenkomsten voor de inzameling van huishoudelijk afval tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC

De voortgang van de commerciële activiteiten²⁹ is echter afhankelijk van:

- de ontwikkelingen op de markt en
- concurrentieverhoudingen.

²⁵ Alleen overheidsorganisaties kunnen aandeelhouder zijn van HVC.

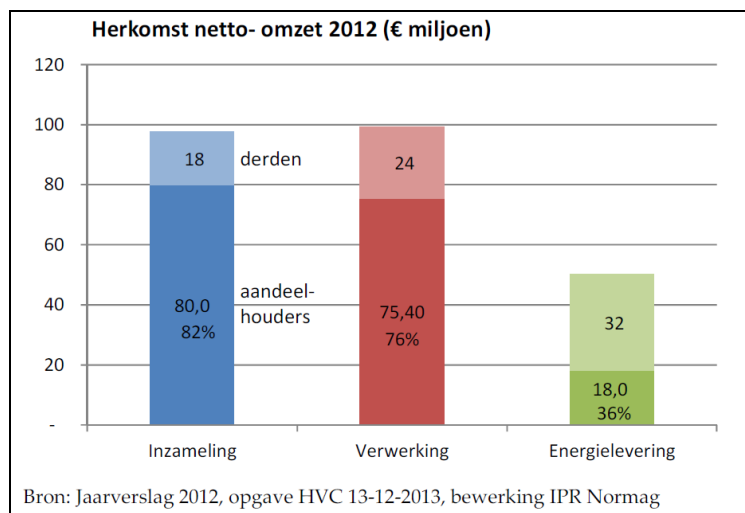
²⁶ Met name op het gebied van restafvalverbranding en gft verwerking.

²⁷ Het inzamelen en verbranden van huishoudelijk afval in de aandeelhoudende gemeenten.

²⁸ In 1996 is voor de Flevolandse gemeenten een uitzondering gemaakt v.w.b. het gft-afval. Deze gemeenten hebben hiervoor een contract voor onbepaalde tijd met Orgaworld. Bron: bestuurlijke reactie.

²⁹ Zoals verbranding van bedrijfsafval en duurzame energie.

Het voortbestaan van deze activiteiten is weliswaar gebaseerd op meerjarige contracten, maar minder zeker dan de publieke taken. De onderstaande grafiek laat de verhouding zien bij HVC tussen publieke en commerciële taken.



De netto-omzet³⁰ van HVC bedroeg in 2012 € 247 miljoen. Dit betekent dat 70% van de totale omzet van HVC in 2012 voor rekening kwam van de aandeelhoudende gemeenten. De overgebleven 30% van de totale omzet werd die in de vrije markt ten behoeve van derden worden gerealiseerd. De verhouding publiek / commercieel bij HVC is dus 70 / 30.

Een aantal aandeelhouders heeft behoefte aan een duidelijker onderscheid tussen activiteiten met een directe relatie met de (wettelijke/ publieke) gemeentelijk taken op het gebied van afvalbeheer, en commerciële activiteiten die meer op afstand daarvan staan.

Maximale capaciteit en (on)benutte capaciteit afvalverbranding.

Het verbranden van afval is de belangrijkste activiteit van HVC binnen de afvalverwerking. De maximale totale verbrandingscapaciteit van de twee afvalverbrandingsinstallaties³¹ van HVC is 1.036 kiloton. In 2012 was die maximale capaciteit vanwege onderhoud (42 kiloton) en schaarste van te verbranden afval op de markt (25 kiloton) teruggebracht tot 969 kiloton. Daarvan werd 463 kiloton gebruikt door de aandeelhoudende gemeenten (publieke taken). Voor de verbranding van restafval van derden (commerciële activiteiten) werd 506 kiloton gebruikt.

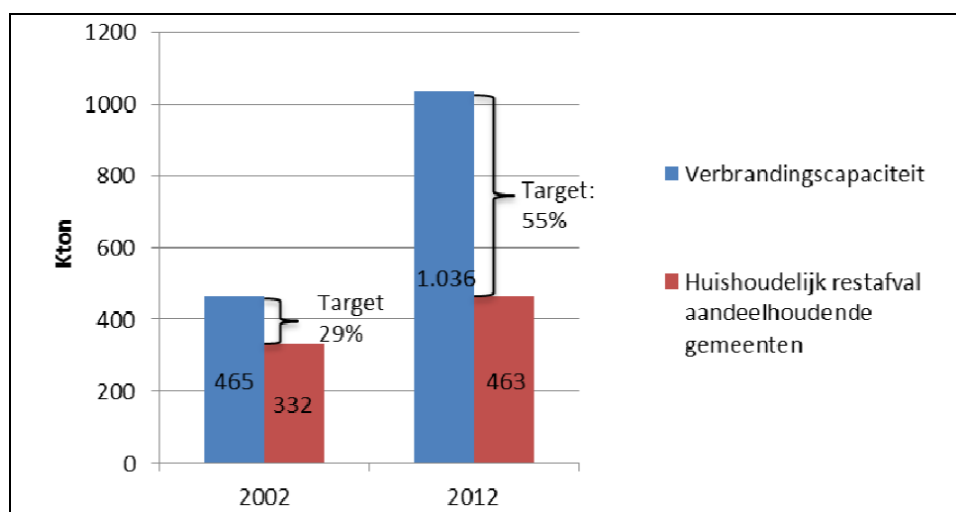
Verbranding van afval	
	2012 (in Kton)
Verbrandingscapaciteit	1.036
Onderhoudstop stoominstallatie (-/-)	42
Schaarste op de afvalmarkt (-/-)	25
	969
Huishoudelijk restafval aandeelhoudende gemeenten	463
Bedrijfsafval	506
	-

Bron: Jaarverslag 2012, bewerking IPR Normag

³⁰ 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.

³¹ Alkmaar en Dordrecht.

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



In 2002 was de totale verbrandingscapaciteit 465 kiloton. Ongeveer 71% van deze capaciteit werd gebruikt door verbranding van huishoudelijk restafval van de aandeelhoudende gemeenten (publieke taak). Om de volledige capaciteit van de afvalverbrandingsinstallatie te kunnen gebruiken moest HVC circa 29% van het te verbranden afval uit de vrije markt verkrijgen (commerciële activiteit).

In 2012 is die situatie gewijzigd. Onder meer vanwege capaciteitsuitbreiding (een vierde verbrandingslijn) en de afname van het huishoudelijk restafval per huishouden, zorgen de aandeelhoudende gemeenten voor een gebruik van 45% van de totale maximale capaciteit. Dat betekent dat HVC tegenwoordig 55% uit de markt moet halen met commerciële activiteiten.

Door Europees, rijks- en gemeentelijk beleid voor betere afvalscheiding en hergebruik van grondstoffen, is de hoeveelheid huishoudelijk restafval (publieke taak) gedaald. Deze daling zet vermoedelijk door. Naar verwachting is de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020 gehalveerd ten opzichte van 2012³². Bij een gelijkblijvende verbrandingscapaciteit zal HVC in de toekomst dus meer afval uit de markt moeten halen, om rendabel te blijven. Het belang van de commerciële activiteiten van HVC neemt dus naar verhouding sterk toe. Dat betekent ook dat het risico op verlies toeneemt. Daarbij komt dat de aandeelhouders hebben afgesproken, dat zij de eventuele verliezen van HVC voor hun rekening nemen (garantstelling). Zo kan het dus gebeuren dat de Lelystadse belastingbetaler in de toekomst opdraait voor de verliezen op de commerciële activiteiten van HVC.

Betrokkenheid van de aandeelhouders bij de wijziging van de strategie van HVC.

De aandeelhoudende gemeenten beschouwen HVC als dé manier waarmee zij uitvoering geven aan hun publieke taken op het gebied van afvalbeheer. Het strategisch profiel van HVC is door herijking verbreed. HVC houdt zich sindsdien ook bezig met duurzaamheid en duurzame energie.

In de statuten van de onderneming is het doel van HVC als volgt omschreven:

- Voor het algemene nut werkzaamheden doen op het gebied van beheer van afval, reststromen en duurzame energie. Dat is inclusief activiteiten die direct of indirect daarmee verband hebben.

³² 25% huishoudelijk restafval in 2020.

- In de ruimste zin met alles wat daarmee verband houdt of erbij hoort werken voor individuele gemeenten en waterschappen of als samenwerkingsverbanden.
- Het deelnemen in ondernemingen met een gelijk of vergelijkbaar doel.

Sinds deze verbreding wordt HVC door de meeste aandeelhoudende gemeenten ook gezien als de manier waarop zij hun doelstellingen op het gebied van duurzaamheid waar kunnen maken. Een aantal aandeelhouders geeft aan dat niet alle aandeelhouders vinden dat HVC de geschikte constructie is om gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen mee te verwezenlijken. Enerzijds omdat de gemeente soms al in andere duurzaamheidsprojecten buiten HVC investeert. Anderzijds omdat gemeenten de omvang van HVC en de risico's bij duurzaamheidsprojecten te groot vinden.

De strategie³³ en / of de aanpassing daarvan is 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 raad van commissarissen uitvoering geven. De AvA kan aanwijzingen geven over de door haar gewenste koers en strategie. De aandeelhouders zijn - naar eigen zeggen - meer dan gemiddeld betrokken geweest bij de bepaling van de strategie van HVC. Uit de interviews komt naar voren, dat de aandeelhouders bij strategiebepaling een sterkere rol weggelegd zien voor directie en RvC. Deze aandeelhouders zullen waarschijnlijk dus meer geneigd zijn het advies van directie en RvC te volgen. Een aantal aandeelhouders is in de praktijk minder enthousiast over de verbreding van de strategie. Besluiten door de AvA over beleid en strategie worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen. Een minderheid van aandeelhouders kan dus een wijziging van de strategie niet tegenhouden, door niet in te stemmen.

Het proces van strategische positionering was relatief ingewikkeld. Deze complexiteit is door de meeste aandeelhouders geaccepteerd als vaststaand gegeven. Geen van de aandeelhouders heeft gevraagd om een pas op de plaats.

Afspraken over financiële verhoudingen aandeelhouders / HVC

De aandeelhouders hebben twee relaties met HVC³⁴:

- Een eigendoms- of aandeelhoudersrelatie.
- Een opdrachtgevers relatie³⁵.

In de ballotageovereenkomst³⁶ staat dat alle deelnemende gemeenten verplicht zijn al hun verbrandbare (rest)afval ter verwerking aan te bieden aan HVC. De RvC stelt de tarieven vast waartegen HVC het restafval verwerkt. Volgens de ballotageovereenkomst staan de aandeelhoudende gemeenten garant jegens HVC en derden. In deze overeenkomst staan ook andere belangrijke afspraken over de financiële positie van HVC. Onder andere:

- 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 andere gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling over te dragen. Bij verkoop c.q. uittreding wordt geen vergoeding gegeven voor het onderliggend (opgebouwde) vermogen, zoals de waarde van activa, reserves en goodwill. De financiële po-

³³ Koers voor de onderneming.

³⁴ In de meeste gemeente is er geen scheiding in de rol van de wethouder als opdrachtgever van HVC en de wethouder als aandeelhouder van HVC.

³⁵ Dit onderzoek gaat niet in op de opdrachtgeverrelatie van de gemeente met HVC.

³⁶ De ballotageovereenkomst van de Aandeelhouder A (gemeenten) van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland van oktober 2002

sitie van de vennootschap (solvabiliteit) is daardoor relatief ongevoelig voor eventueel uit-tredende gemeenten³⁷.

- De AvA mag pas besluiten over winstuitkering als de reserve van HVC voor geplande investeringen in de komende vijf jaren niet hoeven te worden gebruikt³⁸.
- Verlies van de vennootschap wordt betaald door de aandeelhoudende gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De AvA mag bepalen welke aandeelhouder welk deel van het verlies moet dragen. De AvA mag ook bij goedkeuring van de jaarrekening besluiten het verlies te laten betalen uit de algemene reserve van HVC³⁹.
- Iedere aandeelhouder staat hoofdelijk garant⁴⁰ voor de betaling van rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan. Deze hoofdelijke garantstelling is naar rato van het aandeel⁴¹.

Garantstelling door aandeelhouders

HVC heeft geld nodig voor investeringen. Dat geld kan HVC op verschillende manier verkrijgen. De aandeelhouders hebben bij de oprichting van HVC gekozen voor een klein eigen vermogen⁴² en een lage solvabiliteit⁴³. Zij hoefden daarom niet direct veel (publiek) geld te steken in HVC. In plaats daarvan stonden de aandeelhouders garant voor de betaling van de rente en aflossing van de leningen die HVC aanging. Zo kon HVC toch onder gunstige voorwaarden lenen. Voor de garantstelling ontvangen de aandeelhoudende gemeenten jaarlijks een provisie van 1% van de garantstelling. Door het betalen van deze vergoeding zou de garantstelling door gemeenten niet als ongeoorloofde staats-teun⁴⁴ mogen worden gezien.

Sinds 2006 zijn de afspraken over de garantstelling op punten gewijzigd / aangevuld:

- Voorheen werd er rekening mee gehouden, dat leningen die onder de garantstelling vallen zouden worden afgebouwd. Deze afbouw wordt vertraagd tot en met 2015. HVC mag huidige activiteiten herfinancieren met deze leningen, maar slechts tot het niveau van 2011 (€ 670 min)⁴⁵.
- De garantstelling voor nieuwe lening wordt beperkt tot lening voor investeringen in afvalverbranding⁴⁶.

Dus: tot 2006 stonden aandeelhouder garant voor alle leningen. Na 2006 alleen voor de leningen voor financiering en herfinanciering van investeringen voor afvalverbrandingsinstallaties (publieke taak). De verplichtingen van aandeelhouders uit artikel 7 en 9 van de ballota-

Financiering zonder eigen vermogen is een keuze en betekent:

- **Geen kapitaalstorting door gemeenten.**
- **Maar wel: garantstelling voor leningen**

³⁷ Artikel 5 ballotageovereenkomst.

³⁸ Artikel 6 ballotageovereenkomst.

³⁹ Artikel 7 ballotageovereenkomst.

⁴⁰ Dit betekent dat elke aandeelhouder afzonderlijk gedwongen kan worden de lening te betalen, ook al staan de anderen ook garant. De schuldeiser kan dus het volledige bedrag van rente en aflossing bij elk van hen opeisen. Degene die wordt aangesproken voor het geheel heeft overigens wel 'regres op zijn medeschuldenaren'. Dat wil zeggen hij kan het deel waarvoor hij 'te veel' is aangesproken bij die medeschuldenaren opeisen.

⁴¹ Artikel 11 van de ballotageovereenkomst. N.b.: Lelystad heeft 2,8% van de aandelen van HVC. In het theoretische geval dat Lelystad de gehele lening met rente moet betalen, kan Lelystad dus 97,2% van het bedrag op de andere aandeelhouders verhalen.

⁴² Weinig eigen geld en weinig bezittingen.

⁴³ Weinig eigen vermogen vergeleken met de hoeveelheid vreemd vermogen / leningen. Solvabiliteit geeft een indicatie van hoeveel van de aangegane schulden de ondernemer kan opvangen?

⁴⁴ Niet toegestane steun van de overheid aan ondernemingen.

⁴⁵ Besluit AvA van 6 december 2012.

⁴⁶ Besluit AvA van 7 december 2006.

geovereenkomst⁴⁷ lijken overigens een verdere uitbreiding van taken van HVC in de weg te staan.

In 2011 spreekt de directie met de AvA over de gevolgen van deze laatste afspraak. Omdat de directie toen alleen nieuwe leningen mocht afsluiten voor investeringen in afvalverbranding, verwachtte de directie dat ze minder kon investeren in nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld op het gebied van duurzame energie). De meerderheid van de AvA koos er vervolgens voor, de garantstelling door de aandeelhouders uit te breiden. Hierbij maakt de AvA verschil tussen vier typen projecten waarin HVC kan investeren:

1. **Afval- en slibverbranding incl. restwarmteafzet.** Leningen voor investeringen hierin vallen altijd onder de garantstelling, vanwege de wettelijke taak die de aandeelhouders hebben op dit terrein.
2. **Activiteiten op het gebied van duurzame energie en grondstoffen.** Aandeelhouders kunnen ervoor kiezen garant te staan voor deze leningen. Aandeelhouders hebben geen wettelijke taak op dit terrein, maar wel een bevoegdheid.
3. **Innovatieve projecten.** Garantstelling is niet nodig, omdat deze projecten volledig onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van HVC.
4. **Activiteiten voor dienstverlening afzonderlijke aandeelhouders.** Deze activiteiten zijn bedoeld voor een of meerdere aandeelhouders. Collectieve garantstelling hiervoor ligt daarom niet voor de hand.

In 2012 besloot de AvA dat de garantstelling werd uitgebreid naar leningen die betrekking hebben op bestaande activiteiten c.q. verplichtingen, en tevens de leningen met garantstelling tot en met 2015 te maximeren op € 670 miljoen. Op 6 december 2012 stemde de AvA in met de definitie van activiteiten op het gebied van afval- en slibverbranding incl. restwarmteafzet. De directie beloofde toen dit onderwerp opnieuw te agenderen, wanneer extern onderzoek naar de risico's van dit besluit hiertoe aanleiding zou geven. De gemeenten Lelystad en Almere hebben ingestemd, maar alleen onder voorbehoud van deze toezegging.

Financiële kaders zijn in loop van jaren bijgesteld en aangepast aan (nieuwe) situatie / koers / strategie gericht op duurzaamheid.

Naast het collectief, ook ruimte voor specifieke aandeelhoudergroepen.

Belangrijke (initiële) afspraken (ballotageovereenkomst)

- Verlies (nadelig saldo van baten - lasten) ten laste van aandeelhouders (art. 7)
- Elke aandeelhouder staat hoofdelijk garant voor betaling rente/aflossing geldleningen (art. 9). Derden beding.

Nadere aanpassing van deze kaders (besluiten door AvA)

- Garantstelling nieuwe leningen beperkt tot afvalverbranding (december 2006)
- Garantstelling gemaximeerd tot € 670 miljoen (december 2012)
- Garantstelling collectief: alleen type 1 projecten
- Overige projecten (type 2): alleen wie wil meedoen

Financieel risico garantstelling en aanbestedingsrisico

Vroeger stonden de aandeelhoudende gemeenten uitsluitend garant voor leningen voor investeringen die direct verband hadden met het eigen gebruik (de publieke taak). Daarmee

⁴⁷Verlies van de vennootschap wordt betaald door de aandeelhoudende gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen (art. 7) & de garantstelling voor nieuwe leningen wordt beperkt tot de financiering van investeringen in afvalverbranding (art. 9).

liepen de gemeenten relatief weinig risico: een rendabele exploitatie was stevig gewaarborgd.

Nu moet HVC 55% van haar afval uit de markt halen met commerciële activiteiten. Anders gebruikt HVC niet de maximale capaciteit van haar afvalverbrandingsinstallaties. Daarmee is het risico van de garantstellingen voor de aandeelhoudende overheden toegenomen. Vanwege de verwachte daling van het aanbod van huishoudelijk restafval, zal dit risico waarschijnlijk in de toekomst nog verder toenemen.

In de huidige situatie heeft de garantstelling door gemeenten voornamelijk betrekking op leningen voor de afvalenergiecentrales: circa € 625 miljoen. Door de maximalisatie van de garantstelling is de omvang van de risico's voor de aandeelhoudende gemeenten voorlopig bevroren. Daarnaast is door de invoering van verschillende typen investeringen en daaraan verbonden financiële kaders, in theorie meer grip op het toekomstig risicoprofiel van de onderneming gecreëerd.

Daarbij komt dat de aandeelhoudende gemeenten aansprakelijk zijn en blijven voor een eventueel verlies van HVC. De financiële verantwoordelijkheid is dus groot en de invloed van aandeelhouders is beperkt⁴⁸.

De aandeelhoudende gemeenten willen naar verwachting activiteiten en taken aan HVC blijven overdragen, zonder dat ze verplicht zijn tot (Europese) aanbesteding. Daarom moeten ze een beroep doen op een van de uitzonderingsgronden: 'quasi inbesteden' en/of een 'uitsluitend recht'. Wanneer gemeenten gebruik maken van de uitzonderingsgrond quasi inbesteden, moeten ze voldoen aan het merendeelcriterium. Dat wil zeggen dat het merendeel van de werkzaamheden van HVC moet worden verricht ten behoeve van de aanbestedende diensten (de gemeenten) die HVC controleren.

In de huidige situatie wordt 70% van de activiteiten (op basis van omzet) bij de deelnemende gemeenten en waterschappen gerealiseerd. Indien het belang van commerciële activiteiten in de toekomst toeneemt, kan het gebeuren dat niet meer wordt voldaan aan het 'merendeelcriterium'. Wanneer daar niet meer aan wordt voldaan, moeten de gemeenten hun publieke activiteiten (Europees) aanbesteden.

⁴⁸ O.a. door het wettelijk verplichte structuurregime van de vennootschap.

Het besturingsmodel van HVC: de verplichte structuur NV.

De aandeelhouders van HVC hebben bij het oprichten en later bij het wijzigen van de statuten van de onderneming bepaald wat het doel en het besturingsmodel zou zijn. Als besturingsmodel voor HVC hebben de aandeelhouders gekozen voor de naamloze vennootschap (NV)⁴⁹. Deze keuze heeft er indertijd toe geleid dat HVC verplicht een structuurvennootschap werd. De verplichting om structuurvennootschap te worden, kwam voort uit de gekozen rechtsvorm (kapitaalvennootschap⁵⁰) en de omvang van de onderneming⁵¹.

HVC is een verplichte structuur NV:

- Aandeelhouders bepalen strategie en kaders: financieel en koers.
- Bestuur / directie en RvC zorgen voor de uitvoering.

Kenmerk verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

1. Bestuur / directie besluit met voorafgaand akkoord RvC:
 - Beleidsplan, jaarbegroting en jaarlijks financieringsplan
 - Investerings boven de € 5 miljoen.
 - Ook: tarieven voor verwerking (i.v.m. de financiële continuïteit)
2. AvA:
 - Stelt jaarrekening vast (verantwoording)
 - Investeringsbesluiten boven de € 10 miljoen.
 - Besluiten over (verandering) karakter / identiteit onderneming (bijvoorbeeld van afval naar duurzaamheid).

Een structuurvennootschap is een bijzondere vorm van een BV of een NV. Zo'n vennootschap moet aan meer en andere wetten en regels voldoen dan een 'normale' vennootschap. Bij een structuurvennootschap verschuift een deel van de bevoegdheden – en dus een deel van de macht - van de aandeelhouders (AvA) naar de raad van commissarissen (RvC). Door de grote handelingsvrijheid van de directie en de rol van de RvC, staan de aandeelhouders op grotere afstand van de bedrijfsvoering van de structuurvennootschap dan binnen een normale (overheids)vennootschap. Uit interviews blijkt dat de aandeelhouders over het algemeen wel tevreden zijn over het besturingsmodel. Uit dit onderzoek blijkt dat het besturingsmodel van HVC in de praktijk correct wordt toegepast. Maar het model leidt wel tot een tekortkoming op het gebied van de informatieverstrekking en mogelijk gewenste betrokkenheid van de gemeenteraden. Hierover later meer.

⁴⁹ De aandeelhoudende gemeenten mogen het besturingsmodel van HVC inrichten en aanpassen, zolang ze maar binnen wettelijke kaders blijven.

⁵⁰ Dat is een vennootschap opgericht door rechtspersonen, in plaats van overeengekomen door natuurlijke personen.

⁵¹ In drie opeenvolgende jaren moet aan de volgende criteria zijn voldaan:

- Geplaatst kapitaal (incl. reserves) > € 16 miljoen.
- Een wettelijk verplichte OR.
- Meer dan 100 werknemers in Nederland bij de vennootschap en haar maatschappijen.

Verdeling taken en bevoegdheden aandeelhouders, commissarissen en directie / bestuur HVC.

	Aandeelhouders (AvA)	Commissarissen (RvC)	Directie / Bestuur
Wie doet wat?	<p>De aandeelhouders – verenigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) – zijn de eigenaren van HVC. De algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) heeft de zogenaamde 'uiteindelijke macht'. Dat willen zeggen dat de AvA – via de RvC - het beleid van de directie controleert. De AvA maakt zelf geen beleid.</p> <p>De AvA houdt ook controle op de RvC.</p>	<p>De raad van commissarissen houdt toezicht op het beleid en bestuur en op de algemene gang van zaken bij de vennootschap. De RvC controleert het bestuur van HVC ten behoeve van:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de werknemers van de onderneming die door de structuurvennootschap gedreven wordt; – de aandeelhouders; – (het voortbestaan van) de vennootschap. <p>De RvC adviseert tevens de directie.</p>	<p>De directie / het bestuur heeft de dagelijkse leiding over de onderneming HVC. De directie geeft leiding en sturing aan de uitvoeringsorganisatie van HVC en vertegenwoordigt de onderneming 'in en buiten rechte'.</p> <p>De directie voert de door de aandeelhouders vastgestelde strategie uit. Zij werkt die strategie uit in beleid.</p> <p>De directie verantwoordt zich aan de RvC en vervolgens aan de aandeelhouders (en andere belanghebbenden) door middel van de jaarrekening en het jaarverslag. In het jaarverslag staat de verantwoording over achtereenvolgens de financiële voorgang en prestaties, de gerealiseerde doelstellingen en algemene gang van zaken in het betreffende jaar.</p>
Wie mag wat?	<p>Binnen de grenzen van de wet en de statuten heeft de AvA alle bevoegdheden, die niet aan de directie / het bestuur, de RvC of aan anderen zijn toegekend. Dat zijn volgende dwingende bevoegdheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Statutenwijziging (2:121 lid 1 BW) – Goedkeuring van bestuursbesluiten omtrent een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of onderneming (2:107a 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) – Uitgifte van aandelen en beperking/uitsluiting van het voorkeursrecht dan wel aanwijzing van een ander orgaan dat hiertoe bevoegd is (2:96 lid 1 	<p>Binnen een structuurvennootschap heeft de RvC een verregaande bevoegdheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> – De RvC heeft het recht bepaalde bestuursbesluiten goed te keuren, als die besluiten de identiteit of het karakter van de onderneming ingrijpend veranderen (2:164 BW). – De RvC is ook als enige bevoegd om bestuurders / de directeur te benoemen, ontslaan en schorsen (2:162 BW). Bij een 'normale' NV heeft de AvA deze bevoegdheid, maar bij een structuur NV is deze bevoegdheid overgedragen aan de RvC. – Als de commissarissen dit verlangen moet de directie bij de vergadering van de RvC zijn. De directie is verplicht alle door de RvC verlangde inlichtingen te geven. 	<p>De directie heeft veel vrijheid bij het inrichten van het uitvoeringsorganisatie en het vaststellen van beleid voor de onderneming. Binnen een structuurvennootschap zoals HVC hebben directie en RvC ook veel vrijheid beslissingen te nemen over investeringen en overige financiële aangelegenheden. Formeel stelt het bestuur - met voorafgaand akkoord van de RvC - de jaarbegroting en het jaarplan⁵³ vast. Echter, de (financiële) meerjarenraming waaruit deze jaarbegroting wordt afgeleid, wordt voor advies aan de AvA voorgelegd. De betrokkenheid en de invloed door de aandeelhoudende gemeenten is daardoor in theorie groter dan in de statuten is bepaald.</p>

⁵³ Het jaarplan gaat over de bedrijfsvoering en de instandhouding daarvan.

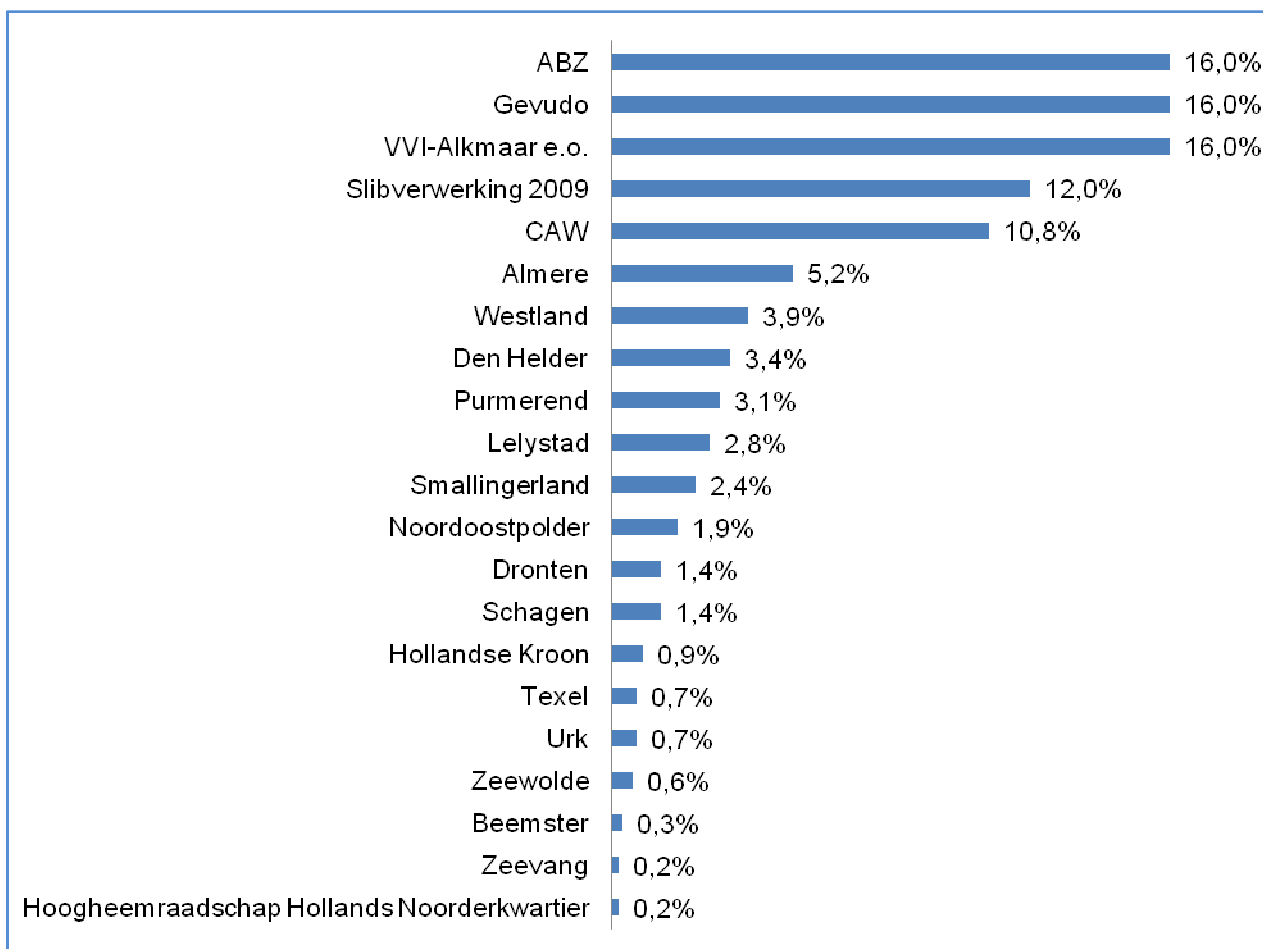
	<p>en 2:96a lid 6 BW)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kapitaalvermindering (2:99 lid 1 BW) - Verlenging van de termijn voor het opmaken van de jaarrekening (2:101 lid 1 BW) - Vaststelling van de jaarrekening (2:101 lid 3 BW) - Benoeming van een accountant die de jaarrekening controleert (2:393 lid 2 BW) - Benoeming, schorsing en ontslag van tenminste twee derde van de commissarissen (2:142 tot 2:144 BW). <p>De AvA kan zijn bevoegdheden in de statuten verder uitbreiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verder stelt de AvA de jaarrekening vast en verdeelt de AvA desgewenst de winst. Winst wordt alleen uitgekeerd als het eigen vermogen boven een bepaald minimum blijft (solvabiliteitsvereiste). - De AvA benoemt de commissarissen van de RvC. De AvA is niet vrij is zelf commissarissen te kiezen. De AvA kan alleen instemmen met (of tegen stemmen) voordrachten van de RvC voor benoeming van commissarissen⁵² (2:158 lid 4 BW). - De AvA heeft een informatierecht (BW 2 artikel 107, lid 2). Dat betekent dat de directie verplicht is de AvA alle informatie te geven die de AvA vraagt. De enige uitzondering hierop is wanneer een zeer groot belang wordt geschaad door verstrekking van informatie aan de AvA. <p>De directie heeft voorafgaande goedkeuring van de AvA nodig voor bestuursbesluiten omtrent belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de onderneming. In ieder geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Overdracht van (vrijwel de gehele) onderneming aan een derde. - Het aangaan of verbreken van duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of 	<p>In de structuurvennootschap is het niet mogelijk om de 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. Zo ontstaat structureel een dialoog tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken. Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt.</p> <p>De directie heeft voorafgaande goedkeuring nodig van de RvC voor onder meer de volgende bestuursbesluiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Investerings 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. - Investerings waarmee een bedrag van meer dan € 5 miljoen is gemoeid, die niet in het jaarlijkse investeringsplan zijn opgenomen. Dit bedrag is bij besluit van de RvC verhoogd tot € 10 miljoen. - Besluiten tot uitoefening van het stemrecht met betrekking tot in andere vennootschappen gehouden aandelen (indien dit aandeel meer dan de helft van 	<p>Hoewel de directie van HVC heel veel handlingsvrijheid heeft, is deze op een belangrijk punt ook begrensd. Zwaarwegende besluiten rond - bijvoorbeeld - investeringen en strategie moeten voorafgaand goedgekeurd worden door de AvA en (met name) door de RvC.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁵² Voor zover de commissarissen niet al zijn benoemd bijvoorbeeld bij oprichting van de vennootschap.

	<p>vennootschap indien deze samenwerking van ingrijpende betekenis is voor de vennootschap.</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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. Een derde deel daarvan bedraagt dus € 333 miljoen.) 	<p>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.</p>	
Samenstelling	<p>De aandeelhouders (de lokale en regionale overheden die aandelen hebben in HVC) zijn economisch eigenaar van HVC.</p> <p>Alleen overheden (zoals gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen) kunnen aandeelhouder zijn van HVC.</p>	<p>De RvC bestaat uit tenminste vijf leden. De RvC stelt zelf een profielschets op voor de omvang en samenstelling van de RvC. Deze profielschets wordt besproken met de AvA en de OR van HVC.</p> <p>Per maart 2013 telt de RvC totaal negen leden (waarvan één vacant). Vier van de negen commissarissen zijn benoemd door de RvC zelf. De overige benoemingen zijn als volgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Eén commissaris benoemd door de gemeenschappelijke regeling AIJZ en gemeenschappelijke regeling CAW. – Eén commissaris benoemd door de gemeenschappelijke regeling VVI gezamenlijk met de gemeente Den Helder en in samenspraak met de gemeenten Anna Paulowna, Schagen, Texel, Wieringen, Zijpe en Smalingerland. – Eén commissaris benoemd door de gemeente Almere, in samenspraak met Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde, en de gemeenten Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend, Waterland en Zeevang. – Eén commissaris benoemd door GEVUDO in samenspraak met gemeente Westland. – Eén commissaris benoemd door de gemeenschappelijke regeling Slibverbranding 2009. 	

De aandeelhouders van HVC.

Het onderstaande overzicht toont de aandeelhouders van HVC per 1 januari 2013. Een aantal gemeenten (en waterschappen) is gezamenlijk als aandeelhouder vertegenwoordigd door middel van een gemeenschappelijke regeling.



De meeste aandeelhouders hebben een positiefkritische houding ten opzichte van HVC. Zij ervaren dat de directie luistert naar minderheidscoalities in de AvA, dat de discussie in de AvA sterk inhoudelijk is en dat er - als dat nodig is - wordt bijgestuurd.

De gemeente als afzonderlijk aandeelhouder.

- Gelegenheidscoalities / woordvoederschap.
- Actieve en passieve houding.
- Mate van 'geïnformeerd zijn' verschilt (is/was er aanleiding?).

Standpuntbepaling als aandeelhouder: door gemeentebestuur.

Kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad.

- Gemeentelijke begroting en (jaar)rekening.
- Paragraaf verbonden partijen.

De afzonderlijke aandeelhouders maken uiteenlopende keuzes in de manier waarop zij hun standpunt in de AvA bepalen:

- **Afzonderlijke standpuntbepaling:** gemeenten bepalen op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau zelfstandig hun standpunt over 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.

Bij de oordeelsvorming maken sommige gemeenten gebruik van een overlegstructuur. Deze gemeenten hebben zowel ambtelijk als bestuurlijk vooroverleg, waarbij zij technische vragen aan HVC kunnen stellen over de AvA-stukken. De overige gemeenten komen zelfstandig tot een oordeel over de stukken voor de AvA.

Gemeenten die het aandeelhouderschap hebben belegd in een gemeenschappelijke regeling (GR) hebben een voordeel ten opzichte van gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn. Aandeelhouders (wethouders) in gemeenschappelijke regelingen overleggen en ondersteunen elkaar. Zij bundelen hun belangen en versterken elkaar in de AvA. De Gemeenschappelijke regelingen hebben meestal meer en beter verankerde kennis van het besturingsmodel. In een aantal afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten zijn wethouder-aandeelhouder en ambtelijke adviseurs overigens ook zeer goed op de hoogte. Zij vervullen een actieve aandeelhoudersrol.

De aandeelhouders die zich niet hebben verenigd, lijken minder betrokken te zijn bij de initiatieven die HVC onderneemt. Dat komt bijna altijd door tijdgebrek op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Deze omstandigheden komen ook de kennis en kwaliteit die nodig is om de rol van aandeelhouder in te vullen, niet altijd ten goede.

Gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn hebben behoefte tijdens de vergadering van de AvA nog beeldvormende en opiniërende onderwerpen aan de orde te stellen. Aandeelhouders die zijn gegroepeerd in gemeenschappelijke regelingen ervaren dit als vertragend en minder efficiënt.

Door de ontwikkeling die HVC heeft doorgemaakt naar meer commerciële activiteiten is de rol van de aandeelhouders door de jaren heen ingewikkelder geworden. De aandeelhoudersrol is in de huidige situatie zelfs zeer ingewikkeld. Aandeelhouders hebben meer deskundigheid dan voorheen nodig op financieel, sectorspecifiek, juridisch en technisch gebied. Bij de afzonderlijke aandeelhoudende gemeenten is op dat vlak sprake van een tweedeling. De actieve, goed geïnformeerde aandeelhouders hebben voldoende kennis en materiedeskundigheid. Kleinere aandeelhoudende gemeenten hebben meer moeite de hoeveelheid informatie vanuit HVC te analyseren en te verwerken.

Kortom: er is onvoldoende evenwicht tussen aandeelhouders onderling.

De Raad van Commissarissen.

De Raad van Commissarissen (RvC) vervult voor de aandeelhoudende gemeenten een belangrijke toezichthoudende functie. De RvC controleert het bestuur / de directie van HVC ten behoeve van:

- de werknemers van de onderneming die door de structuurvennootschap gedreven wordt;
- de aandeelhouders;
- (het voortbestaan van) de vennootschap.

Zowel het eerste als het laatste punt uit deze opsomming kunnen ertoe leiden, dat de commissarissen mogelijk vanuit een ander oogmerk toezicht houden, dan uitsluitend het belang van de aandeelhouders. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen indien het voortbestaan van de onderneming niet (meer) is in het belang van de aandeelhouders. Aangezien HVC een verplichte structuurvennootschap is, heeft de RvC veel bevoegdheden. Voor bepaalde besluiten van het bestuur/de directie is alleen de goedkeuring van de RvC is vereist.

Van de huidige negen commissarissen (incl. een vacature) worden vijf commissarissen benoemd door samengestelde groepen aandeelhouders. Almere selecteert mede namens Lelystad een van de commissarissen. Bij het selecteren en benoemen van commissarissen wordt gezocht naar een functionaris met een goede relatie met de betreffende gemeenten en regio. De commissaris moet weten wat er in de betreffende regio speelt (bestuurlijk, regionaal- economisch, 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. Niet alle geclusterde gemeenten hebben namelijk zo'n onderlinge verbondenheid. Kortom: niet alle aandeelhouders hebben een sterke band met de door hen benoemde commissaris. Dit is vooral voor gemeenten die afzonderlijk aandeelhouder zijn – zoals Lelystad – een aandachtspunt.

In het verleden werden ook (ex) gemeentebestuurders benoemd in de RvC. Toezicht houden op, 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 hebben ook zelf opgemerkt, dat de op die manier benoemde leden daarom niet onafhankelijk zijn in de zin van artikel III.2 van de Nederlandse corporate governance code.

Informatievoorziening aan aandeelhouders.

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

1. **AvA-vergaderingen.** Ongeveer zes weken voor elke AvA-vergadering ontvangen de aandeelhouders de stukken. Er zijn normaal gesproken twee AvA's per jaar.
2. **Commissarissen.** De verschillende aandeelhouders krijgen via de door henzelf benoemde commissaris informatie over HVC. Zij geven deze 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. 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.
4. **Netwerkbijeenkomsten.** Meerdere bijeenkomsten per jaar. Informatief naar raadsleden, bestuurders en beleidsambtenaren.
5. **Extranet HVC.** Alle aandeelhouders hebben toegang tot het extranet van HVC. Op het extranet staan alle stukken van voorgaande AvA's (tot 2008) en aanvullende informatie.
6. **Individuele basis.** Aandeelhouders kunnen HVC op afzonderlijk vragen om informatie. Dit is geen formeel informatierecht op basis van statuten. Dit wordt zo ingevuld als onderdeel van de gemeentelijke informatieplicht richting raden (hoewel de portefeuillehouder bepaalt of informatie ook met de raad gedeeld wordt).

De meeste aandeelhouders ervaren de informatieverstrekking door HVC als voortvarend en voldoende. Dat HVC ruimhartig informatie verstrekt, blijkt ook uit dit gezamenlijke rekenkameronderzoek. Echter, deze ruime verstrekking heeft ook zo zijn beperkingen. Er is zoveel informatie beschikbaar gesteld, dat het voor afzonderlijke aandeelhouders erg lastig wordt voldoende in- en overzicht te krijgen. IPR-Normag typeert de informatievoorziening door HVC aan de aandeelhoudende gemeenten als open en transparant. De rekenkamer Lelystad deelt die observatie niet helemaal. De huidige grote hoeveelheid weinig inzichtelijke en onoverzichtelijke informatie, kan net zo verhullend en selecterend werken als het niet of selectief verstrekken van informatie. En het terugbrengen van ingewikkelde onderwerpen naar iets simpels kan weer misleidend werken. Dat kan het geval zijn wanneer mee gedoseerde en samengevatte informatie geen goede afspiegeling meer geeft van de werkelijkheid⁵⁴.

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 vaak groter. Omdat de onderwerpen zo ingewikkeld zijn, moet de directie soms meer uitleg geven. Daar zullen de betrokkenen rekening mee moeten houden. Ter ondersteuning van de oordeelsvorming door de aandeelhouders geven externe deskundigen soms een onafhankelijke beoordeling van risico's en perspectieven. Dit is onder meer gebeurd bij de besluitvorming over de strategische positionering van HVC.

Een aantal aandeelhouders is kritisch over de gevraagde besluiten en de informatie die deze besluiten moet onderbouwen. Zij hebben de indruk dat de stukken wel compleet zijn, maar onvoldoende rekening houden met de politiek bestuurlijke context binnen gemeenten. Zij missen met name informatie over risico's en investeringen. Deze kritische aandeelhouders verwachten dat HVC stukken meer uitwerkt om ze geschikt te maken voor behandeling door de gemeenteraad. Andere aandeelhouders zorgen daar zelf voor.

De meeste aandeelhouders hebben behoefte aan korte bestuurlijke samenvattingen, die eventueel ook met de raad gedeeld kunnen worden. De directie en de RvC willen mede daarom de informatieverstrekking in de toekomst verder in banen leiden en doseren. Met dezelfde voortvarende aanpak, maar zonder verlies van inhoud van informatie en met minder omvangrijke gegevensstromen.

Een aantal afzonderlijk aandeelhoudende gemeenten is van mening dat HVC te weinig inzicht biedt in met name de financiële consequenties en risico's van verschillende (nieuwe) projecten en voorstellen voor de aandeelhoudende gemeenten. Zij zouden graag willen weten wat de financiële consequenties en risico's voor hen zijn, wanneer rekening wordt gehouden met relevante ontwikkelingen zoals de afnemende hoeveelheid restafval. Ze missen dat inzicht niet alleen op de korte termijn, maar ook op lange(re) termijn.

Verantwoording van HVC aan de aandeelhouders.

De directie legt verantwoording af aan de AvA voor het gevoerde beleid in de jaarrekening en het jaarverslag. Jaarverslag en de jaarrekening zijn de basis voor de structurele terugkoppeling aan de aandeelhouders over het gevoerde beleid⁵⁵. De verantwoording van HVC aan de aandeelhouders is adequaat ingericht via de reguliere behande-

⁵⁴ *Transparantie, icoon van de dolende overheid, Erna Scholtes, april 2012.*

⁵⁵ **N.B.** *Uit dit rekenkameronderzoek blijkt ook dat de jaarrekening en het jaarverslag onvoldoende inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten van HVC. Aandeelhoudende gemeenten hebben in hun rol als aandeelhouder dus onvoldoende zicht het functioneren van HVC.*

ling en vaststelling van de jaarrekening door de AvA. Dit is conform de afspraken en formeel correct.

Het onderstaande overzicht toont de jaarlijkse (formele) planning & control cyclus voor de aandeelhoudende (lokale) overheden:

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

Aandeelhouders hebben in principe genoeg tijd om zich voor te bereiden op de AvA⁵⁶ en kunnen hierbij desgewenst ondersteuning krijgen van de directie van HVC (plenair vooroverleg).

De aandeelhouders hebben vooral financiële kaders gesteld waaraan HVC moet voldoen. Echter, ze hebben geen inhoudelijke kaders gesteld waarover HVC zich moet verantwoorden. Dat hadden ze bijvoorbeeld kunnen doen door het formuleren van aanvullende prestatie-indicatoren. De jaarrekening en het jaarverslag geven mede daarom onvoldoende inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de activiteiten van HVC. Aandeelhoudende gemeenten hebben in hun rol als aandeelhouder dus onvoldoende zicht op het functioneren van HVC. Op specifieke diensten levert HVC dit inzicht aan gemeenten in het kader van hun rol als opdrachtgever; met name bij afvalinzameling.

De positie van gemeenteraden ten opzichte van HVC.

De positie van gemeenteraden ten opzichte van HVC is ingewikkeld. Gemeenteraden staan namelijk op zeer grote afstand van HVC. Tegelijkertijd hebben raadsleden grote belangstelling voor het reilen en zeilen van deze onderneming. Raadsleden stellen kritische vragen over het functioneren van HVC en de (financiële) consequenties daarvan voor de eigen gemeente. Deze toegenomen belangstelling komt onder meer door slechte economische situatie in Nederland, de vraagstukken rond overcapaciteit in de markt voor restafvalverwerking en een toegenomen weerstand tegen het nemen van risico's bij gemeenteraden.

De invloed in de AvA van een afzonderlijke aandeelhouder - zoals de gemeente Lelystad - is niet groot. Er zijn namelijk vrij veel aandeelhouders en sommige aandeelhouders hebben zich georganiseerd in een gemeenschappelijke regeling. Dat zijn vaak de grotere aandeelhouders van HVC. Lelystad heeft op zich niet zo heel veel invloed. Dat komt vooral doordat Lelystad relatief weinig aandelen heeft: 2,8 %. Daarbij komt dat de AvA op zich al op behoorlijke afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering van HVC.

De gemeente Lelystad laat zich in de AvA vertegenwoordigen door een van haar wethouders. Hij of zij mag namens de gemeente Lelystad de rol van aandeelhouder in de AvA vervullen. Dat past binnen de normale taakverdeling tussen college en raad: het

⁵⁶ Zes weken.

college is bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren⁵⁷ en de raad stelt kaders en controleert⁵⁸ het college. De vertegenwoordigende wethouder is direct verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. In principe moet de wethouder / aandeelhouder dan ook zorgen voor afstemming en communicatie met de eigen gemeenteraad over HVC. Directie en commissarissen van HVC kunnen hierbij desgevraagd ondersteuning bieden. Directie en commissarissen organiseren in voorkomende gevallen – vaak in overleg met de betreffende wethouder - informatiebijeenkomsten waarvoor zij ook raadsleden en overige belangstellenden uitnodigen. De aandeelhouders ervaren een gebrek aan geschikte documenten om hun gemeenteraden mee te informeren. De AvA-stukken zijn daarvoor te uitgebreid en onvoldoende toegespitst op de informatiebehoefte van raadsleden.

De wethouder / aandeelhouder krijgt zes weken voor de AvA de stukken. Die tijd is te kort voor een behandeling van de stukken door de afzonderlijke gemeenteraden. Daar staat tegenover dat belangrijke onderwerpen, zoals strategische beslissingen en investeringsvoorstellen, vaak in twee AvA's worden behandeld. De eerste behandeling is beeldvormend / opiniërend. De daaropvolgende AvA - een half jaar later - is besluitvormend. Voor behandeling van deze besluiten door de raad is dus vaak wel voldoende tijd. Dat geldt overigens weer niet voor de behandeling van de reguliere jaarstukken van HVC.

De raad wordt in de praktijk – 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). Als de uitoefening van de bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, kan de raad zijn wensen en bedenkingen meedelen aan het college.

Kortom: de Lelystadse gemeenteraad staat op een dermate grote afstand van de bedrijfsvoering van HVC, dat zij zeer weinig invloed kan uitoefenen.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

