

Aan:  
de gemeenteraad van Drechterland

Betreft: Nawoord rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport HVC

Stede Broec, 19 september 2014

Geachte gemeenteraad,

Op 7 mei jl. hebben wij u middels een aanbiedingsbrief op de hoogte gesteld van de uitkomsten van het gezamenlijke rekenkameronderzoek van 17 rekenkamercommissies naar HVC. Voorafgaand aan aanbieding van het rapport aan uw raad hebben wij het college van Burgemeester en Wethouders verzocht om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Het college gaf aan, gezien het gezamenlijke aandeelhouderschap van de gemeenschappelijke Regeling CAW in HVC, de bestuurlijke reactie eerst met de overige deelnemers in het CAW te willen afstemmen.

In het Rondetafelgesprek (RTG) van 8 september jl. is het raadsvoorstel over het onderzoeksrapport besproken (voorstel nr. 2014-46). Dit raadsvoorstel is mede gebaseerd op de reactie van het CAW bestuur op het onderzoeksrapport. Omdat de rekenkamercommissie van het college geen afzonderlijke bestuurlijke reactie heeft ontvangen, vatten wij het raadsvoorstel over het onderzoeksrapport en de CAW reactie gezamenlijk op als de bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport.

Omdat de Rekenkamercommissie SED (Rkc SED) pas kort voor het RTG op de hoogte werd gebracht van de bestuurlijke reactie, konden we niet eerder schriftelijk reageren. De rekenkamercommissie betreurt dit omdat zij waarde hecht aan zorgvuldig hoor en wederhoor. In het RTG van 8 september hebben we toegezegd onze uiterste best te doen om voor de vergadering van 22 september 2014 met een formele reactie te komen. We hebben in de tussentijd onder andere contact gehad met de bij het onderzoek betrokken onderzoekers van bureau IPR Normag en hun input verwerkt in onze formele reactie op de bestuurlijke reactie. Deze reactie treft u hierbij aan.

Om de raad behulpzaam te zijn bij de besluitvorming, willen we een gestructureerde reactie geven. We kiezen ervoor om dit te doen aan de hand van onze aanbevelingen, de reactie van het CAW en de reactie van het college van Drechterland (raadsvoorstel) daarop. Met het oog op de leesbaarheid beperken we ons tot de aanbevelingen en zullen we e.e.a. hier en daar hergroeperen of samenvatten.

### **Aanbeveling 1. Strategie en koers (niet overgenomen)**

#### *Aanbeveling Rkc SED:*

- Verricht een heroriëntatie op het strategisch en risico profiel HVC.
- Besluit over aanpassing doelomschrijving gemeenschappelijke regeling. Het doel van de GR CAW, waar Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland deel van uitmaken, wijkt af van dat van HVC. In beginsel kiest HVC nu een bredere en meer commerciële strategie dan past bij het doel van de GR CAW. Het is aan de West-Friese gemeenteraden om te bepalen hoe zij hiermee om willen gaan.

#### *Reactie CAW:*

"In 2013 heeft vanwege een focus op risicobeheer een herijking plaatsgevonden van de strategie HVC. ... Ten aanzien van de standpuntbepaling door het CAW ten aanzien van HVC voorstellen inzake niet-wettelijke taken op het gebied van duurzame energie, stellen wij voor deze standpuntbepaling vooraf af te stemmen met de deelnemende gemeenten. Wij zullen hiertoe een nader voorstel ontwikkelen. De strategie van HVC geeft ons in eerste instantie geen aanleiding een aanpassing van de doelomschrijving van het CAW voor te stellen, maar dit punt zal bij het hiervoor bedoelde voorstel mede aan de orde komen."

*Reactie college (raadsvoorstel):*

"Naar onze mening is er geen sprake van herpositionering van HVC. Voorheen werd huishoudelijk afval ingezameld en verbrand of gecomposteerd. Als gevolg van Rijksbeleid dient steeds meer afval gescheiden te worden ingezameld en als grondstof te worden hergebruikt. Die herbruikbare afvalstoffen worden via HVC vermarkt in plaats van verbrand. Hiermee is naar onze mening nog steeds sprake van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen." Het college neemt aanbeveling 1 niet over.

*Nawoord Rkc SED:*

We betreuren het dat het college aanbeveling 1 niet overneemt. Zowel het college als CAW geven aan dat de verandering van het risicoprofiel van HVC een door de aandeelhouders gewenste verandering is geweest, dat er geen aanleiding is de financiële gezondheid van HVC ter discussie te stellen, en dat de aard en omvang van projecten buiten de afvalinzameling en -verwerking beperkt is. In de reactie van met name CAW wordt aan de hand van cijfers inzicht gegeven in de ontwikkeling van de risico's ten aanzien van de garantstelling van aandeelhouders in HVC. In de reactie van CAW blijft echter tegelijkertijd de garantie die gemeenten in de Ballotageovereenkomst hebben vastgelegd ten aanzien van de winsten en verliezen van de onderneming, buiten beschouwing. Tevens wordt er in de reactie aan voorbijgegaan dat het risico, waarop de rekenkamers in het rapport wijzen, voornamelijk is gewijzigd door de profiel- en koersverandering van HVC. De verhouding tussen de publieke taken voor de gemeenten versus de economische activiteiten in dynamische markten is veranderd. Als gevolg van besluiten – correct genomen door de aandeelhouders - over de strategie en positionering heeft HVC een transitie doorgemaakt 'van afval naar grondstoffen, energie en duurzaamheid'. Diverse vraagstukken rond investeringen en het functioneren van HVC hebben nu betrekking op een veel breder spectrum in een dynamische(r) marktomgeving dan bij oprichting. Daarbij geldt – op basis van de Ballotageovereenkomst – dat de gemeenten volledig risicodragend zijn voor de winsten en verliezen van de onderneming en daarmee van de commerciële risico's. Oftewel, de gemeentelijke aandeelhouders staan garant voor het ondernemersrisico ten aanzien van de commerciële activiteiten.

Resumerend: In de reactie van zowel het college als CAW wordt dus voorbij gegaan aan de verandering van de omgeving waarin HVC opereert.

De recente verandering in het besluitvormingsmodel van HVC ten aanzien van nieuwe investeringen in duurzame energie, waartoe de aandeelhouders hebben besloten is een stap in de goede richting. Daarbij worden aandeelhouders – op projectbasis - gevraagd of zij wel of niet willen participeren. Ook voor deze besluiten is van belang dat rekening wordt gehouden met de (voorafgaande) kaderstellende en controlerende taak en verantwoordelijkheid van de gemeenteraden.

Het voorstel van het CAW om de standpuntbepaling op het gebied van duurzame energie vooraf af te stemmen met de deelnemende gemeenten, vindt de rekenkamercommissie interessant. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad het college te verzoeken hierover concrete toezeggingen te doen.

Daarbij vraagt de rekenkamercommissie zich echter wel af of het voorstel van het CAW op dit punt afdoende is. Het voorstelneigt in de optiek van de rekenkamercommissie naar een incidentele of ad hoc benadering. Het alternatief is dat de raden met het oog op de toekomst een fundamentele discussie over het doel van de CAW voeren. Het huidige doel van de GR CAW luidt "*het vaststellen en (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen*".<sup>1</sup> Dit terwijl het strategisch profiel van HVC in de afgelopen jaren verder is verbreed richting duurzaamheidsprojecten en commerciële activiteiten. Dit betekent dat de strategie en koers van HVC en de (statutaire) doelomschrijving breder zijn dan de doelomschrijving van de GR CAW die – namens de gemeenten - aandeelhouder van HVC is. Onze aanbeveling is erop gericht dat de raad het kader bepaalt - c.q. het doel van CAW - waarbinnen de uitvoering door het college c.q. HVC plaatsvindt. De rekenkamercommissie blijft daarom het belang van deze aanbeveling onderstrepen.

---

<sup>1</sup> Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, Artikel 3, lid 1.

## **Aanbeveling 2. Besluitvorming en bevoegdheidsverdeling**

### *Aanbeveling Rkc SED:*

- Zorg voor duidelijkheid over de werkwijze van het besturingsmodel, met name over de bevoegdheden van de raden richting het bestuur van de GR CAW en de bevoegdheden van het bestuur van de GR CAW richting HVC.
- Stimuleer het delen van kennis tussen de diverse aandeelhouders voor meer actief aandeelhouderschap.
- Overweeg het aandeelhouderschap te differentiëren.

### *Reactie CAW:*

"Wij stellen voor deze aanbeveling over te nemen. Ter uitwerking hiervan zullen wij u een notitie doen toekomen."

### *Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college stemt in met aanbeveling 2 over de besluitvorming en bevoegdheidsverdeling.

### *Nawoord Rkc SED:*

De Rkc SED is blij met het overnemen van aanbeveling 2 door het college. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken om de toezegging (van CAW) over de notitie concreet te maken en een termijn aan te duiden.

## **Aanbeveling 3. Rolvervulling (gedeeltelijk overgenomen)**

### *Aanbeveling Rkc SED:*

- Zorg voor voldoende waarborgen van de benodigde competenties van de vertegenwoordigende aandeelhouder en ambtelijke ondersteuning. Bijvoorbeeld door specialisatie, externe ondersteuning en/of het groeperen van aandeelhouders.
- Heroverweeg de inrichting en werking van de gemeenschappelijke regeling. De rol en betrokkenheid van de achterliggende colleges en gemeenteraden kan worden vergroot. Dit opdat de raden hun controlerende en kader stellende functie beter kunnen vervullen.

### *Reactie CAW:*

"Wij stellen voor het eerste punt van deze aanbeveling over te nemen. Ook hier zullen wij ter uitwerking hiervan u een notitie doen toekomen. Ten aanzien van het tweede punt verwijzen wij naar het gestelde onder ad 1. [aanbeveling 1]"

### *Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college stemt in met de eerste bullit van aanbeveling 3. Het college stemt **niet** in met de tweede bullit.

### *Nawoord Rkc SED:*

We betreuren het dat het college de tweede bullit van aanbeveling 3 niet overneemt. Maar als het college de HVC-voorstellen inzake niet-wettelijke taken op het gebied van duurzame energie, die afwijken van raadskadere, voorlegt aan de raad, dan is dat een stap in de goede richting (zie ook aanbeveling 1).

## **Aanbeveling 4. Beleid en risico**

### *Aanbeveling Rkc SED:*

- Verzoek om een monitorsystematiek waarmee de beleidsrealisatie en ondernemingsdoelen kunnen worden gevolgd en besproken met de aandeelhoudende gemeenten.
- Verzoek erom dat het bestuur van HVC middellange en lange termijn prognoses verstrekt.

### *Reactie CAW:*

" Wij nemen deze aanbeveling over en zullen een en ander inbrengen in de algemene vergadering van HVC."

### *Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college stemt in met aanbeveling 4 over beleid en risico.

*Nawoord Rkc SED:*

De Rkc SED is blij met het overnemen van aanbeveling 4 door het college. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken om de toezegging inzake de monitorsystematiek en prognoses concreet te maken en een termijn aan te duiden.

#### **Aanbeveling 5. Informatievoorziening (niet overgenomen)**

*Aanbeveling Rkc SED:*

- Stel een informatieprotocol op over de onderwerpen en wijze van informatievoorziening richting belanghebbenden (RvC, aandeelhouders, college en raad). Een aandachtspunt is gedoseerde en op maat gesneden informatie ten behoeve van raadsleden.
- Verlang verdere optimalisatie van de informatieverstrekking.

*Reactie CAW:*

"Ons inziens is de informatievoorziening van HVC richting aandeelhouders ruimschoots voldoende. Aandacht verdient de wens van op maat gesneden informatie naar raadsleden. Wij zullen HVC vragen de deelnemende gemeenten i.c. de betrokken portefeuillehouders op dit punt naar wens te ondersteunen."..."Wij constateren dat er op dit punt van strategische herijking mogelijk een informatie-achterstand is bij de raden. Wij adviseren om periodiek, tenminste één keer per twee jaar, de ontwikkelingen rond het CAW en rond HVC af te stemmen met de raden."

*Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college neemt aanbeveling 5 **niet** over.

*Nawoord Rkc SED:*

De reactie van CAW met betrekking tot informatievoorziening richting raad en die van het college lijken hier enigszins uit elkaar te lopen. We houden vast aan onze aanbeveling over de informatievoorziening. We raden daarbij aan om de informatievoorziening synchroon te laten lopen met de P&C-cyclus en dus een jaarlijks informatiemoment te kiezen. Een mooi moment zou het moment zijn waarop de raad de ontwerp-begroting van het CAW voorgelegd krijgt en hij zijn zienswijze daarover kenbaar kan maken aan het dagelijks bestuur van het CAW<sup>2</sup>. De rekenkamercommissie adviseert de raad om het college te verzoeken binnen het CAW de informatievoorziening aan de raad conform deze structuur op te zetten.

#### **Aanbeveling 6. Toezicht (niet overgenomen)**

*Aanbeveling Rkc SED:*

- Versterk de toezichthoudende rol van aandeelhouders en ontwikkel een toezichtkader waarbij gemeenten vastleggen op welke wijze zij hun aandeelhoudende rol vervullen richting HVC.
- Heroverweeg de wijze van directe benoeming van commissarissen door clusters aandeelhouders en de samenstelling van de RvC.

*Reactie CAW:*

"De toezichthoudende rol van aandeelhouders wordt ons inziens passend ingevuld. De wet, de statuten en de corporate governance code geven voldoende kader voor een adequaat toezicht. Dat (clusters van) aandeelhouders direct leden van de raad van commissarissen benoemen sluit aan bij het karakter van HVC als nutsbedrijf van en voor overheden."

*Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college neemt aanbeveling 6 **niet** over.

---

<sup>2</sup> Zie artikel 35, lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen: " De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vevat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden."

*Nawoord Rkc SED:*

In onze conclusies stelden we al dat de gemeenteraden geen rechtstreekse invloed op het beleid van HVC hebben. Zowel sturing als toezicht en controle loopt via de CAW. CAW onderschrijft onze conclusie hierover: "De stelling dat de raden van de CAW-gemeenten geen grote formele invloed hebben, is op zich juist. De keuze uit het verleden voor samenwerking in GR-verband teneinde schaalvoordelen te bereiken die op gemeentelijk niveau niet realiseerbaar zijn, impliceert dat bevoegdheden op regionaal (= West-Fries) niveau worden uitgeoefend." Een toezichtkader schept ook voor de raad duidelijkheid en kan het gevoel van onbehagen over de geringe formele invloed wellicht deels wegnemen.

De reactie van CAW op de toezichthoudende taak van de RvC is voor de rekenkamercommissie te kort door de bocht en gaat voorbij aan een belangrijk aspect ten aanzien van de corporate governance code en de verwevenheid van toezicht, advies en belangenbehartiging waarvan sprake kan zijn bij de commissarissen die benoemd worden door clusters van aandeelhouders. Juist deze verwevenheid maakt de taak en rolopvatting van de RvC lastig omdat het in de praktijk moeilijk is om aan alle rollen tegelijkertijd invulling te geven. Dit wordt ook door betrokkenen herkend en erkend. De rekenkamercommissie blijft daarom het belang van deze aanbeveling onderstrepen.

**Aanbeveling 7. Interventie (niet overgenomen)**

*Aanbeveling Rkc SED:*

- Vergroot de invloed van de aandeelhouders op de meer zwaarwegende besluiten, bijvoorbeeld door een (niet bindend) recht op voordracht of advies inzake de betreffende onderwerpen/ besluiten aan de AvA toe te kennen. Dit heeft tot gevolg dat structureel een dialoog ontstaat tussen de aandeelhouders en commissarissen, waarmee de aandeelhouders hun bedoelingen, wensen en bedenkingen kenbaar kunnen maken.

*Reactie CAW:*

"Deze aanbeveling achten wij overbodig, gelet op het feit dat reeds aan de aandeelhouders alle meer zwaarwegende besluiten ter goedkeuring worden voorgelegd."

*Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college neemt aanbeveling 7 **niet** over.

*Nawoord Rkc SED:*

De rekenkamercommissie erkent dat met de recente verandering in het besluitvormingsmodel van HVC ten aanzien van nieuwe investeringen in duurzame energie, waartoe de aandeelhouders hebben besloten, een stap in de goede richting is gezet<sup>3</sup>. In het aangepaste besluitvormingsmodel worden aandeelhouders – op projectbasis – gevraagd of zij wel of niet willen participeren in initiatieven. Dit zijn de zogeheten art. 2-investeringen. Ook voor deze besluiten is van belang dat rekening wordt gehouden met de (voorafgaande) kaderstellende en controlerende taak en verantwoordelijkheid van de gemeenteraden. De wethouder heeft in het RTG van 8 september 2014 bevestigd dat het college deze art. 2-investeringen, zoals eerder aan de raad is toegezegd, ook aan de raad ter goedkeuring zal voorleggen. Als het inderdaad nu al zo is dat *alle* meer zwaarwegende besluiten ter goedkeuring worden voorgelegd aan de aandeelhouders, dan onderschrijven we dat deze aanbeveling geen extra waarde heeft.

**Aanbeveling 8. Aanbestedingsrisico (niet overgenomen)**

*Aanbeveling Rkc SED:*

- Breng - in HVC-verband- de risico's, de financiële gevolgen en de oplossingsrichtingen in kaart die samenhangen met de mogelijke aanbestedingsplicht. Onderzoek daarbij de zogeheten "quasi-inbestedings-uitzondering" en de "uitsluitend recht-uitzondering".

<sup>3</sup> Het besluit hiertoe hebben de aandeelhouders tijdens de laatste aandeelhoudersvergadering genomen, waarbij de uitwerking van dit nieuwe besluitvormingsmodel nog plaatsvindt. De rekenkamercommissie geeft aan de raad te overweging mee dat voor een volledige scheiding van financiële risico's tussen aandeelhouders die wel en die geen participatie wensen, het creëren van aparte juridische entiteiten overwogen kan worden.

*Reactie CAW:*

"Wij verwijzen naar de reactie van HVC (bijlage 3). Voor wat betreft het door het CAW c.q. de deelnemende gemeenten verstrekte alleenrecht, is de tekst van de artikelen 2 en 3 van de gemeenschappelijke regeling CAW in beginsel duidelijk."

*Reactie college (raadsvoorstel):*

Het college neemt aanbeveling 8 **niet** over.

*Nawoord Rkc SED:*

De Aanbestedingswet bepaalt dat aanbestedende diensten overheidsopdrachten voor diensten, zoals inzameling en verwerking van afval, onderhands kunnen gunnen aan andere aanbestedende diensten (zoals HVC), mits zij over een uitsluitend recht beschikken. Uit het onderzoek door IPR Normag is niet gebleken dat Drechterland een formeel besluit heeft genomen om het uitsluitend recht toe te kennen aan HVC. Dat zorgt mogelijk voor een juridisch risico. De precieze juridische duiding is complex en het viel buiten de scope van het door IPR Normag uitgevoerde onderzoek om dat te onderzoeken. De rekenkamercommissie adviseert de raad het college te verzoeken dit, middels een toets door een onafhankelijk jurist, in kaart te brengen.

## **Overige punten**

Tot slot willen we kort ingaan op een vraag die het RTG van 8 september aan de orde kwam.

*Vraag met betrekking tot 4% duurzame energie:*

Er was tijdens het RTG onduidelijkheid tussen raad en wethouder over de 4% van de omzet van HVC die op het vlak van duurzame energie / niet afval gerelateerde activiteiten wordt behaald. De raad zou graag van Rkc SED horen hoe deze 4% op te vatten is: gaat het om 4% commerciële activiteiten (wat de wethouder stelde), of gaat het om 4% niet afval gerelateerde activiteiten, of gaat het om 4% duurzame energie activiteiten. Telt het verbranden van afval uit VK en Italië dan mee als commerciële activiteit of niet?

*Antwoord:*

De 4% duurzame energieproductie (niet voortkomend uit de afvalverwerking) is als volgt te herleiden: Het betreft gegevens uit het jaarverslag 2012 van HVC, waarbij de definities van HVC gehanteerd zijn. Zo is bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met de te verwachten energieproductie door windpark Gemini dat nog operationeel moet worden en wordt de definitie van HVC gebruikt ten aanzien van de netto-omzet. De netto-omzet van HVC bedroeg in 2012 € 247 miljoen. Het aandeel van de levering van energie door HVC bedroeg in 2012 circa € 50 miljoen aan omzet, oftewel 20% van de totale omzet. Van deze 20% is 4 procentpunt te relateren aan duurzame energie (ca. € 9 miljoen), de overige 16 procentpunt (ca. € 16,5 miljoen) behoort tot de verwerking van afval.

Het gaat dus om 4% (van de omzet) aan duurzame energie, niet om 4% commerciële omzet. Deze 4% omvat dan ook niet de verbranding van afval uit het Verenigd Koninkrijk of Italië.

*Vraag met betrekking tot import van afval:*

Hoe zit het met de import van afval en welk risico loopt HVC daarmee?

*Antwoord:*

In Nederland is sprake van overcapaciteit op de afvalverwerkingsmarkt. In 2011 is HVC gestart met het importeren van afval uit Groot-Brittannië. Het betreft afval dat in het buitenland zou worden gestort. Door dit afval te verwerken in haar afvalenergiecentrales wekt HVC energie op. Afvalverbranding met energiewinning leidt tot een reductie van CO<sub>2</sub>-emissie ten opzichte van storten. In 2012 importeerde HVC 50 kiloton afval uit Groot-Brittannië, in 2013 was dat al gegroeid tot 168 kiloton. Dat is 17% van de capaciteit van de HVC afvalenergiecentrales (989 kiloton). Er is daarmee een bepaalde afhankelijkheid van buitenlands afval - en daarmee een zeker risico - ontstaan. Mocht de import van afval wegvallen, dan zijn de afvalenergiecentrales onderzetter. Tegelijk is het zo dat HVC het actuele vraagstuk van onderbezetting op dit moment oplost door deze import.

We hopen dat we met het nawoord en onze antwoorden op de vragen de raad voldoende input hebben gegeven voor de besluitvorming.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hans Gerrits Jans', written over a light blue horizontal line.

Hans Gerrits Jans  
Voorzitter Rekenkamercommissie SED