

Raadsbesluit

Nummer **101****Behandelschema**

B&W	02-09-2014
Raadscommissie	08-10-2014
Gemeenteraad	22-10-2014
Portefeuillehouder	F. Kingma

**Aanbieden rapport rekenkamercommissie
aandeelhouderschap NV Huisvuilcentrale**

De gezamenlijke rekenkamers van 19 gemeenten hebben een rapport uitgebracht betreffende het aandeelhouderschap van de NV Huisvuilcentrale. De rekenkamercommissie Texel heeft specifiek op de Texelse situatie gerapporteerd. Dit rapport wordt door het college aan de gemeenteraad aangeboden.

Doelenboom

Programma	1	Algemeen bestuur, openbare orde & veiligheid
-----------	---	--

De raad van de gemeente Texel:

gelezen het advies van burgemeester en wethouders;

gehoord de raadscommissie;

Besluit

- a. De conclusies en aanbevelingen van de gezamenlijke rekenkamers en rekenkamercommissie Texel te onderschrijven;
- b. Het landelijke probleem van de overcapaciteit bij verbrandingsinstallaties als gevolg van het landelijk afvalstoffenbeleid onder de aandacht te brengen van de rijksoverheid;
- c. Te concluderen dat de invloed van Texel alleen te gering is en er opgetrokken moet worden met de andere aandeelhouders;
- d. Het initiatief te nemen om tot samenwerking met de andere aandeelhouders te komen.

Ondertekening

Vastgesteld in de openbare vergadering van 22-10-2014,

De griffier,

De voorzitter,

Bijlagen

Ter inzage

- 1 Brf HVC-stuurgroep rekenkamer(commissie)s
- 2 HVC aanbiedingsbrief gezamenlijk rapport HVC definitief
- 3 Gezamenlijk rapport + bijlagen
- 4 Rekenkamer Texel brief aanbesteding-inbesteding + rapport
- 5 RKC persbericht HVC

Rekenkamercommissie Texel

“EMBARGO tot donderdagmiddag 15 mei 18.00 uur. Dit embargo houdt in dat geen gegevens uit deze brief en bijlagen (rapportage en reactie HVC) gepubliceerd of op andere wijze openbaar gemaakt mogen worden voor de genoemde datum en tijd”.

Onderzoeksrapport betreffende de wijze waarop binnen de gemeente Texel met het aandeelhouderschap van de HVC is omgegaan.

Aanleiding

Aanleiding tot deze rapportage is het gemeenschappelijk onderzoek door 17 rekenkamer(commissies) van 19 gemeenten dat zich heeft gericht op de relatie tussen HVC en de aandeelhouders.

Een dergelijk gemeenschappelijk onderzoek is ook voor onze commissie een nuttige ervaring geweest die zeker uitnodigt tot herhaling. Ook de inzet van een extern onderzoeksbureau is nieuw voor ons. Het is echter te vroeg om op basis van één ervaring daarover reeds conclusies te trekken.

Deze rapportage is gericht op een analyse van de betekenis van het aandeelhouderschap in de HVC voor de gemeente Texel.

Bevindingen

Er lijkt een discrepantie te bestaan enerzijds de uitspraken en verwachtingen van het bestuur van de HVC, zoals verwoord in de raadsinformatiebrief 3 september 2013 (voldoende maatregelen getroffen, diepste dal ligt achter ons, vanaf 2014 geen verlies meer) en anderzijds de uitkomsten van het onderzoek van de gezamenlijke rekenkamers (dalend aanbod en dalende marktprijzen voor (huis)afval, tegenvallende prijzen voor de energie-opwekking). Wij adviseren de raad om dienaangaande de vinger aan de pols te houden. De eerstkomende gelegenheid lijkt ons het matchen van de gerealiseerde cijfers over het 4e kwartaal 2013 met de door het bestuur van de HVC uitgesproken verwachting/begroting over de genoemde periode.

Mocht die discrepantie realiteit worden dan lijkt een herbezinning van de positie van de individuele aandeelhouders (gemeentes) opportuun evenals nader onderzoek naar de mogelijkheden en eventuele alternatieven voor de gemeente.

Als aandeelhouder oefent u het eigenaarrecht uit, zoals dat in het Burgerlijk wetboek ten aanzien van grote NV's is geregeld. Hierbij is wettelijk veel van de bevoegdheid van aandeelhouders komen te liggen bij de Raad van Commissarissen. Tevens is van belang dat uw gemeente direct aandeelhouder is in tegenstelling tot een aantal andere gemeenten die indirect aandeelhouder zijn via een gemeenschappelijke regeling.

Dit directe aandeelhouderschap betekent enerzijds dat uw gemeente over voldoende kennis dient te beschikken om dit aandeelhouderschap te kunnen uitoefenen, iets wat voor een kleine

gemeente nu eenmaal moeilijker is te realiseren dan voor een grote gemeente of in een groter samenwerkingsverband. Anderzijds loopt uw gemeente financieel risico bij verliezen van HVC die niet meer uit het eigen vermogen van de HVC kunnen worden opgevangen. Dergelijke verliezen zullen dan over de deelnemende gemeenten worden omgeslagen in verhouding tot hun aandeel. Voor de gemeente Texel betekent dit 24/3311 deel (0,725%).

De gemeenten staan tevens gezamenlijk (hoofdelijk) garant voor (maximaal) 670 miljoen aan schulden van de HVC (art. 9 van de ballotageovereenkomst). Het risico voor Texel belooft bij volledige aansprakelijkheid voor deze 670 miljoen, bij hantering van de verdeelsleutel derhalve ca. 4,9 miljoen. Bij hoofdelijke aansprakelijkheid belooft het risico maximaal 670 miljoen. Gelet echter op de solvabiliteit van gemeenten in het algemeen, zal dit risico beperkt kunnen blijven tot het eigen aandeel.

Een ander belangrijk element vormt het feit dat HVC naast haar wettelijke taak van verwerking van huishoudelijk afval voor de deelnemende gemeenten, actief zich geworpen heeft op de markt van energieopwekking. Dit is uitvoerig besproken met en besloten in de Vergadering van Aandeelhouders.

In de door aandeelhouders gesteunde strategie zijn de activiteiten uitgebreid met aan huisvuil gerelateerde, maar ook aan niet-huisvuil gerelateerde activiteiten. Daarmee heeft de HVC zich begeven op de vrije markt van aanbod en tarifiering. De vraag is of het als gemeente verstandig is zich op dit terrein te begeven gelet op de ondernemersrisico's die hieraan kleven en de kennis die nodig is om strategische besluitvorming op dit terrein te kunnen beoordelen.

Conclusies

In het algemeen onderschrijven wij de conclusies en aandachtspunten voor de raad zoals gedaan door IPR/NORMAG in haar rapportage. Wij wijzen in het bijzonder op de volgende aspecten die wij voor uw gemeente van belang achten:

- In het rapport van IP/Normag wordt in hoofdstuk 3.1 het volgende opgemerkt: “Voorts constateren wij een tegenstrijdigheid in de tevredenheid over het besturingsmodel. Er zijn enerzijds aandeelhouders die door IPR/Normag zijn gesproken (wethouders van afzonderlijk deelnemende gemeenten en voorzitters van een gemeenschappelijke regeling), die grotendeels tevreden zijn met de inrichting en functioneren van dit besturingsmodel. Anderzijds zijn er functionarissen zoals wethouders, ambtelijke adviseurs en raadsleden – zo blijkt uit gesprekken en documentenonderzoek – die het besturingsmodel als complex ervaren, daar vragen bij hebben, en vinden dat zij te weinig invloed en zeggenschap hebben in relatie tot de door de gemeente te dragen risico's. IPR/Normag kan deze kritische houding begrijpen en deelt deze”.
- In 2002 werd de vollast van de afvalverbrandingsinstallatie (benodigd voor een rendabele exploitatie) voor ruim 70% gerealiseerd met het door de gemeenten aangeleverde huishoudelijk (rest)afval. De overige 30% moest in de markt worden geacquireerd. Daarbij is van belang te melden dat HVC niet acquireert op de gemeentelijke markt (van niet aandeelhoudende gemeenten). In 2013 is deze verhouding aanzienlijk gewijzigd en is nog 45% huishoudelijk (rest)afval afkomstig van de eigen gemeenten. De overige 55% moet in de markt bij

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

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

Gemeenten dragen het financieel (ondernemers)risico van HVC. In 2011 en 2012 was reeds sprake van een negatief exploitatiesaldo. Het risico op een negatief exploitatieresultaat blijft reëel.

- HVC bestrijkt thans twee terreinen van ondernemerschap, n.l. de markt van verwerking van huishoudelijk afval en de markt van energieopwekking. Naar onze mening zijn dit twee zeer verschillende marktsegmenten met geheel verschillende risicoprofielen van management, financiering en strategie. Uit een oogpunt van publieke belangenbehartiging ligt verwerking van huishoudelijk afval op het publieke bordje, de energiemarkt achten wij duidelijk een private taak en daarmee risicovol voor een publiek lichaam.
- De gesignaleerde problematiek bij HVC is niet beperkt tot HVC alleen, maar speelt ook bij andere afvalverwerkers.
Het lijkt ons dan ook verstandig dat ook dit aspect, met name schaalvergroting door samenwerking met andere afvalverwerkers, nader wordt onderzocht, opdat daarmee o.a. kostenbesparingen en capaciteitsreductie kunnen worden gerealiseerd.
- Er blijkt tegenstrijdigheid bij het besturingsmodel (verwachting van invloed bij gemeentes in tegenstelling tot realiteit bij HVC)
De Raad heeft te weinig zeggenschap in relatie tot het te dragen risico. Zoals uit een opmerking van HVC blijkt: “sommige aandeelhouders hebben moeite om ingenomen standpunten van de algemene vergadering in hun gemeenteraad goed te verwoorden c.q. te onderbouwen”. Een aanbeveling tot verbetering is hier te komen tot een dusdanige communicatie vanuit en met HVC die getuigt van een betere inleving in de wensen en verwachtingen van de aandeelhouders.
- Er is sprake van een complexe materie. Een mogelijke scheiding tussen afvalverwerking en energiegebonden duurzaamheidsbeleid kan het ondernemersrisico voor gemeenten verkleinen. (eigendom HVC is daarvoor niet noodzakelijk). Een mogelijk onderzoek naar splitsingsscenario van de activiteiten van HVC lijkt ons gewenst.
- Aandeelhouderschap in een grote onderneming vraagt specifieke materiekennis op zowel financieel als economisch gebied en tevens kennis en ervaring op strategisch ondernemersgebied. Een dergelijke combinatie aan kennis is in een kleine gemeente moeilijk tot niet te realiseren. Inhuren van dergelijke kennis is alleen lonend als dat gebeurt in een groter geheel van meerdere gemeenten.

- In de bijlagenbundel wordt op blz. 38 het besluit van de A.v.A van 6 december 2012 aangehaald waarmee wordt ingestemd tot temporisering van de geraamde afbouw van de “artikel 9” leningen tot en met 2015 en het niveau van “artikel 9” leningen ter herfinanciering van de huidige activiteiten van HVC.....gedurende deze periode te maximeren op het niveau van ultimo 2011 (€ 670 miljoen).
Als het goed is dan moeten de voorgenomen bezuinigingen zichtbaar zijn in de laatst twee kwartaal cijfers van 2013.
- In De brief van IPR/Normag aan de Stuurgroep gezamenlijke rekenkamer(commisssie)sd.d. 7 mei 2014 betreffende de inventarisatie vestiging uitsluitend recht bij 19 betrokken gemeenten wordt vermeld dat is gezocht, op basis van openbare bronnen naar eventuele bestuurlijke besluiten waarmee aan HVC een uitsluitend recht wordt verleend van verwerking van verbrandbaar afval. Gemeenten, waaronder Texel, waarvan geen besluit is gevonden, is verzocht aan te geven of, wanneer en op welke wijze een eventueel besluit is genomen. Daarbij is verzocht uiterlijk 10 april 2014 te reageren.
Van Texel is geen reactie ontvangen.

Aanbevelingen

Ook de aanbevelingen, gedaan door IPR/NORMAG onderschrijven wij volledig.

Daarnaast adviseren wij u:

- Gelet op de discrepantie tussen enerzijds de uitspraken en verwachtingen van het bestuur van de HVC en anderzijds de uitkomsten van het onderzoek van de gezamenlijke rekenkamers om dienaangaande de vinger aan de pols te houden.
- Na te gaan in hoeverre het besluit van 6 december 2012 tot temporisering en maximering van de “artikel 9” leningen tot zichtbare bezuinigingen hebben geleid in 2013.
- Laat u adviseren door materiedeskundigen, maar doe dit zoveel mogelijk gezamenlijk met andere belanghebbende gemeenten die direct aandeelhouder zijn.
- Laat de mogelijkheden onderzoeken om de publieke taak los te weken uit de huidige constellatie en doe dit eveneens in gezamenlijkheid met andere directe aandeelhouders.
- Nader onderzoek te (laten) doen naar mogelijke inkrimping van het aantal HVC's in Nederland. Immers, de HVC van Harlingen kampt met gelijke onderbezettingproblemen en zo zullen er ongetwijfeld meer zijn. Mede gelet op de verdere terugloop van het aanbod van huisvuil lijkt deze inkrimping noodzakelijk om de resterende HVC's op een hogere benutting van de capaciteit te laten draaien en daarmee tevens een beter financieel beter rendement te realiseren.
- Nader onderzoek naar de mogelijkheden van schaalvergroting en capaciteitsreductie. Continue aandacht voor de kwaliteit van de communicatie tussen HVC, aandeelhouders en gemeenteraad.

- Onderzoek naar de mogelijkheden om als gemeente, het bestuur te kunnen afrekenen op behaalde resultaten, dit om het financiële risico voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken.
- Afspraken met betrekking tot te behalen doelstellingen duidelijk SMART formuleren.
- Het lijkt ons nuttig en nodig alsnog te onderzoeken of een bestuurlijk besluit waarmee aan HVC een uitsluitend recht voor verwerking van verbrandbaar afval is toegekend, is genomen.

Wij vertrouwen u hiermede een goed inzicht te hebben gegeven in de risico's die kleven aan het aandeelhouderschap van een Naamloze Vennootschap zoals de HVC..

Namens de Rekenkamercommissie Texel

C.J.M. Hogervorst, voorzitter