



Projectplan herziening aandeelhouderschap Twence

Uitwerking werkgroep beleid

Samenstelling werkgroep

Karin Fakkert (gemeente Almelo)
Hetty Looms (gemeente Twenterand)
Gerard Oonk (gemeente Hellendoorn)
Ank Stumpel (Regio Twente)
Henk Bolhaar (Regio Twente)

Theo Matton (gemeente Enschede)
Hans Breukink (gemeente Hengelo)
Wim Haase (gemeente Rijssen-Holten)
Paul Horsthuis (Twence) (adviseur)
Gert Jan Bennink (Twence) (adviseur)

Inhoudsopgave op hoofdlijnen

- | | | |
|-------------------|---|---------|
| • Deelvraag 1: | duurzaamheid | pag. 02 |
| • Deelvraag 3: | afvalstromen | pag. 09 |
| • Deelvraag 5: | allianties | pag. 14 |
| • Deelvragen 6/7: | dividend en tariefstelling | pag. 16 |
| • Deelvraag 8: | invulling bestuurlijke structuur | pag. 19 |
| • Deelvraag 9: | voor- en nadelen individueel aandeelhouderschap | pag. 23 |

Versie: 20 maart 2009

Deelvraag 1

Vanuit de invalshoeken afval en energie wordt bezien wat Twence kan betekenen voor het duurzaamheidsbeleid van de deelnemende gemeenten, waarbij rekening wordt gehouden met de autonomie van individuele gemeenten op het gebied van duurzaamheid.

Trekkers werkgroep: Ank Stumpel, Theo Matton, Hetty Looms
Adviseur: Gert Jan Bennink

Inhoud

1) Inleiding	p. 1
2) Duurzaamheid en de rol van Twence, conclusies en aanbevelingen	p. 1
3) Duurzaamheid	p. 2
4) Duurzaamheid en klimaatbeleid	p. 3
5) Duurzaamheid en afvalbeleid	p. 4
6) Afvalverwerking en energieopwekking bij Twence B.V.	p. 5
7) Dilemma in het gemeentelijk beleid op duurzaamheid	p. 6

1. Inleiding

Met de uitwerking van dit onderwerp zal aangegeven worden wat duurzaamheid voor de gemeenten betekent en welke rol Twence hierin kan betekenen. Binnen elke gemeente is het denken over duurzaamheid actueel en lopen er op dit gebied vele initiatieven.

Voor de rol van Twence in het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid zien wij mogelijkheden in relatie tot het gemeentelijke klimaatbeleid en het gemeentelijke afvalbeleid. In de tekst worden beide beleidsvelden afzonderlijk besproken en zal blijken dat er inderdaad kansen bestaan om het aandeelhouderschap Twence in te zetten voor de gemeentelijke duurzaamheids doelstellingen.

2. Duurzaamheid en de rol van Twence, conclusies en aanbevelingen.

De focus van de Twentse gemeenten zal in het kader van afval en duurzaamheid gericht zijn op de vermindering van afval door de toepassing van de voorkeursvolgorde afvalbeheer (Ladder van Lansink). Hierbij zetten de gemeenten in op het voorkomen van afval (preventie) en de stimulering van bronscheiding (nuttige toepassing door product- of materiaalhergebruik).

De inzet van de Twentse gemeenten zal wat betreft klimaat en duurzaamheid gericht zijn op het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen door de verlaging van het energieverbruik en de inzet van duurzame energiebronnen.

De focus van Twence ligt op de verwerking van restafval en andere restfracties voor de opwekking van energie en Twence wil graag zoveel mogelijk (brandbaar) restafval en andere (potenciële) energiedragers naar zich toe halen. De andere vormen van verwerking, zoals de scheiding van grof huishoudelijk afval/bouw& sloopafval, grondbank, coördinatieactiviteiten zijn in deze zin ondersteunende en nevenactiviteiten.

De energieopwekking door de verbranding van het restafval bij Twence moet in het licht van het gemeentelijk afvalbeleid gezien worden als een bijproduct dat ontstaat bij één van de lagere stappen in de voorkeursvolgorde afvalbeheer (nuttig toepassen als brandstof).

Centrale vraag:

- Wat kan Twence, ondanks de uiteenlopende focussen, dan betekenen voor de gemeenten op het gebied van duurzaamheid?

Mogelijke rollen en taken voor Twence in relatie tot het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid:

Klimaatbeleid

- Algemeen: Twence kan een rol vervullen als bongenoot/ondersteuner voor de realisatie van de gemeentelijke klimaattaakstellingen;
- De door Twence opgewekte duurzame energie (groene stroom of groen gas) wordt naar rato van de aangeleverde hoeveelheden restafval, GFT en overige biomassastromen toegerekend aan de gemeentelijke taakstelling voor duurzame energie (gewenst aandeel van 20% in 2020);
- Bereikte hoeveelheden CO₂ reductie worden naar rato van de aangeleverde hoeveelheden restafval, GFT en overige biomassastromen toegerekend aan de gemeentelijke taakstelling voor CO₂ reductie (30 % in 2020).
- Opgewekte (duurzame) energie wordt naar rato van de aangeleverde hoeveelheden afval tegen groothandelsprijzen teruggeleverd aan gemeenten;
- De door Twence ontvangen vergoeding voor (duurzame) energie wordt naar rato van de aangeleverde hoeveelheid afval verrekend met de verwerkingstarieven, opdat deze in de gemeentelijke afvalstoffenheffing (per huishouden) verrekend kan worden;
- Twence kan ondersteuning (expertise, projectmanagement) bieden bij gemeentelijke klimaatprojecten bv subsidietrajecten;
- Opgewekt groen gas wordt aangewend om (inzamel)voertuigen van de gemeenten op te laten rijden (bv met slogan 'deze (vuilnis)auto rijdt op uw gft-afval');
- Twence gaat ook andere soorten duurzame energie opwekken, naast vergisting van GFT kan het gaan om windenergie, zonne-energie of warmte koude opslag in de bodem.
- Twence kan een rol vervullen bij de verwerking van één van de grootste beschikbare hoeveelheden biomassa in Overijssel; namelijk mest; Twence werkt mee aan de oprichting van een grootschalig mestvergistingspark (Provincie zet in het Energiepact het zwaarst in op energieopwekking door mestvergisting).

Afval

- Twence kan een rol vervullen als regionaal (secundair) grondstoffenbedrijf. Dit vanuit de gedachte dat afval een secundaire grondstof is en kan worden ingezet voor product- of materiaal hergebruik. Dit sluit aan bij de ketengedachte van de 'Cradle to Cradle' filosofie ('afval is voedsel').
- Bereikte scheidingsresultaten met de Twentse Afval Scheidingsinstallatie (TAS) van het grof huishoudelijk afval worden na rato van de aangeleverde hoeveelheden of op basis van sorteeranalyses aan de gemeenten toegerekend. Deze nascheiding gaat dan meetellen in de gemeentelijke scheidingsresultaten;

Algemene aanbevelingen

- Vanwege de zwaarte van de klimaattaakstellingen en de grote impact op het gemeentelijk beleid (grote ruimtelijke ingrepen) adviseren wij de Twentse gemeenten tot een nauwere samenwerking op dit punt;
- De ontwikkeling van een regionale agenda op gebied van duurzaamheid.
- De opname van duurzaamheid in de Agenda van Twente en de Twentse innovatieroute
- Samenwerking zoeken met innovatieve Twentse bedrijven voor duurzaamheids-maatregelen
- Gezamenlijke profilering op het gebied van duurzaamheid bv Twente green and clean
- De benoeming van een onafhankelijke commissaris met een duurzaamheidsprofiel in de RvC.

3. Duurzaamheid

Duurzame ontwikkeling werd door de VN in 1987 gedefinieerd als:

“Duurzame ontwikkeling voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarbij de mogelijkheden en behoeften van de toekomstige generaties in gevaar te brengen om ook in hun behoefte te voorzien.”

(Our Common Future, Brundtland-commissie, 1987).

Duurzame ontwikkeling dus staat voor een ontwikkeling waarbij de huidige wereldbevolking in haar behoeften voorziet zonder de komende generaties te beperken om in hun behoeften te voorzien. Dit geldt zowel voor de energiebronnen die we benutten als voor het gebruik van grondstoffen die wij onttrekken aan onze omgeving.

Beleid op het gebied van duurzaamheid komt binnen een gemeente op diverse manieren tot uiting. Voorbeelden hiervan zijn beleid op duurzaam energiegebruik, duurzaam bouwen, duurzaam inkopen duurzaam afvalbeleid. Als het gaat om een totaalvisie dan werkt duurzaamheid door op elk beleidsveld. Met betrekking tot beleid en duurzaamheid ligt op dit ogenblik de nadruk op het duurzaam energiegebruik in relatie met de klimaatproblematiek. Het begrip “duurzaamheid” lijkt in het beleidsjargon hiermee synoniem geworden.

Activiteiten waar het duurzaam gebruik van grondstoffen en het sluiten van kringlopen betreft, gebeuren onder noemer van cradle to cradle en haar principes. Deze laatste hebben in tegenstelling tot duurzaam energiegebruik, nog geen stevige plaats in het gemeentelijk beleid.

Hiermee zijn de twee trends geïdentificeerd met betrekking tot ontwikkelingen op gebied van milieu en duurzaamheid.

4. Duurzaamheid en klimaatbeleid

Internationaal, nationaal en provinciaal energie- en klimaatbeleid

Duurzaamheid is een begrip dat onlosmakelijk verbonden is met energie- en klimaatbeleid. Het klimaatbeleid stoelt op de afspraken die in het Kyoto-protocol zijn opgenomen en de afspraken die daarop aansluitend in de EU zijn gemaakt. Het beleid richt zich op twee sporen:

- Verminderen van de omvang en de snelheid van klimaatverandering (mitigatie);
- Aanpassen aan klimaatverandering (adaptatie).

Om een concrete invulling te geven aan het energie en klimaatbeleid als onderdeel van duurzame ontwikkeling is in 2003 het actieprogramma ‘Duurzame daadkracht’ verschenen. Met dit actieprogramma wil de rijksoverheid haar voorbeeldrol en haar faciliterende en richtinggevende taak aangeven op het gebied van duurzame energievoorziening en tegen gaan van klimaatveranderingen. Ook in het beleidsprogramma ‘Samen werken, samen leven’ van Kabinet Balkenende IV 2007-2011, zet het kabinet in op een duurzame leefomgeving. Een klimaatbestendige inrichting is van belang om Nederland mooier en groener te maken.

De volgende landelijke doelstellingen zijn hierbij geformuleerd:

- Een reductie van 30% van de uitstoot van broeikasgassen in 2020 t.o.v. 1990;
- 20% duurzame energie in 2020;
- 2% energiebesparing per jaar.

Provincie Overijssel stelt met het Energiepact 12 miljoen ter beschikking om een bijdrage te leveren aan de reductie van CO₂-uitstoot. Als onderdeel hiervan is de tenderregeling duurzame energie en energiebesparing Overijssel opengesteld om energiebesparing en duurzame energie te stimuleren. Ook het programma Leren voor duurzame ontwikkeling staat in 2008-2009 in het teken van energie en klimaat. Daarnaast worden andere provinciale programma's ingezet om de CO₂-uitstoot te verminderen. In de programma's ten aanzien van woningbouw, landbouw en bedrijventerreinen wordt klimaatbestendigheid als randvoorwaarde opgenomen.

Provincie Overijssel zet in op de volgende maatregelen:

- Zon 1%
- Wind 4%
- Biomassa 50%
- Omgevingswarmte 3%
- Huishoudens/Woningen 15%
- Bedrijven 23%
- Verkeer en vervoer 4%

Het beleid van de Provincie steekt dus zwaar in op de inzet van biomassa als bron voor duurzame energie met hierbinnen mestvergisting als belangrijkste bron. Het kan veel voordelen bieden om deze vergisting centraal te ontwikkelen en te plaatsen vanwege de moeilijke ruimtelijke inpassing.

Regionaal en lokaal energie- en klimaatbeleid

Er is (nog) geen regionaal beleid gedefinieerd met betrekking tot duurzaamheid in het algemeen en energie- en klimaatbeleid in het bijzonder. Alhoewel er in de wandelgangen steeds vaker gesproken

wordt van een Twentse agenda voor duurzaamheid, bestaat deze in werkelijkheid (nog) niet. De centrale vraag is of er deze agenda er zou moeten komen en zo ja hoe deze er dan uit zou moeten gaan zien. In december 2007 is een eerste aanzet gegeven tot regionaal energie en klimaatbeleid met het discussiestuk 'Klimaat in Twente'. In het stuk worden deelprojecten toegelicht waarmee Regio Twente kan bijdragen aan het behalen van de landelijk gestelde doelstellingen voor duurzame energie en CO₂-reductie. Deze verkenning bouwt voort op het discussiestuk.

De VNG heeft in 2007 met het Rijk het Klimaatakkoord 2007-2011 gesloten, waarin is vastgelegd dat gemeenten zich zullen inzetten voor een schoner, duurzamer en energiezuiniger Nederland. Om de gemeenten te ondersteunen, is in 2008 de opvolger van de BANS subsidieregeling opengesteld: de decentrale uitkering Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK). Met deze uitkering worden gemeenten gestimuleerd de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Tien Twentse gemeenten hebben inmiddels een aanvraag ingediend. Eén gemeente is nog druk met de voorbereidingen hiertoe en drie gemeenten hebben besloten om geen aanvraag in te dienen. In het kader van de SLOK-regeling zal bekeken worden welke projecten regionaal kunnen worden opgepakt.

De nationale taakstellingen hebben of zullen een zeer forse impact hebben op het gemeentelijk beleid. Deze taakstellingen zijn eigenlijk alleen haalbaar met behulp van grote ruimtelijke ingrepen of investeringen zoals het voorzien van hele wijken met zonnepanelen, de realisatie van een aantal mestvergistingsinstallaties en/of de plaatsing van windturbines en/of de aanleg van een bos voor CO₂ compensatie. Om deze zware gemeentelijke taakstelling te kunnen bewerkstelligen is er ook een belangrijke rol voor Twente weggelegd. Zij kan een deel van de duurzame energieopwekking en de reductie van CO₂-uitstoot voor haar rekening nemen door:

- Toekenning van milieuvoordelen (duurzame energieproductie en CO₂-reductie) aan de individuele gemeenten naar rato van de aangeleverde hoeveelheden restafval en biomassa.
- een rol te spelen in het behalen van de klimaatdoelstellingen door bijvoorbeeld duurzame energie op te laten wekken met de vergisting van GFT, vergisting van mest, plaatsing van windmolens en een zonne-energiepark.

In de optiek van de werkgroep zou de rol van duurzame energie opwekker voor gemeenten alleen maar goed kunnen functioneren wanneer sprake is van een nutsbedrijf. Dit omdat binnen het nutsbedrijf er gehandeld wordt vanuit de gemeentelijke belangen (klimaat- en afvalbeleid) en niet vanuit het streven naar winstverhoging. Naast een betere borging van de gemeentelijke belangen is het bij een nutsbedrijf aannemelijk dat de risico's voor de gemeentelijke aandeelhouders kleiner zullen zijn dan bij een marktgericht bedrijf.

3. Duurzaamheid en afvalbeleid

Algemeen

Waar het gaat om de relatie tussen afvalinzameling en –verwerking, duurzaamheid, duurzaam gebruik van grondstoffen en de cradle to cradle-aanpak dan zijn hiervoor de aanknopingspunten te vinden in het nieuwe Landelijk AfvalbeheerPlan (LAP2). In dit plan wordt aangestuurd op ketenbeheer in relatie met producentenbeleid. Het landelijk afvalstoffenplan vindt lokaal zijn weg in het gemeentelijk afvalbeleid.

Het nieuwe landelijke afvalplan gaat uit van preventie (via goed ketenbeheer) en een bronscheiding van huishoudelijk afval van 60%.

De voorkeursvolgorde voor afvalbeheer (de oorspronkelijk Ladder van Lansink) is wettelijk vastgelegd in artikel 10.4 van de Wet Milieubeheer:

- a. het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen of beperkt (preventie);
- b. bij het vervaardigen van stoffen, preparaten of andere producten wordt gebruik gemaakt van stoffen en materialen die na gebruik van het product geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken (ontwerp voor preventie en ontwerp voor nuttige toepassing);
- c. stoffen, preparaten of andere producten worden na gebruik als zodanig opnieuw gebruikt (nuttig toepassen door producthergebruik);
- d. stoffen en materialen waaruit een product bestaat, worden na gebruik van het product opnieuw gebruikt (nuttige toepassing door materiaalhergebruik);
- e. afvalstoffen worden toegepast met een hoofdgebruik als brandstof of voor een andere wijze van energieopwekking (nuttig toepassen als brandstof);

- f. afvalstoffen worden verwijderd door deze te verbranden op land (verbranden als vorm van verwijderen);
- g. afvalstoffen worden gestort (verwijderen: storten).

Gemeentelijk afvalbeleid

Voor een gemeente is het belangrijkste doel op het gebied van huishoudelijk afval en haar inzamelplicht dat, na preventie, afval zoveel mogelijk gescheiden wordt ingezameld en de zorg dat het afval op de goede plek terecht komt voor verdere verwerking. Zoals al aangegeven is de richtlijn uit de LAP2 een gemeentelijke bronscheiding van 60%. Gescheiden stromen gaan naar ver- en opwerkers van gescheiden afvalstromen of producenten zelf. De gemeentelijke inzameldienst, al dan niet uitbesteed, gaat hier steeds meer de rol vervullen van intermediair of verdeler van recyclebaar afval.. Restafval wordt door de gemeente ter verwerking aangeboden aan een afvalverbrander. Als dit met energieopwekking gebeurt dan kan er een koppeling gelegd worden met de klimaatdoelstellingen voor duurzame energie. Voor het organische deel in het restafval (circa 50%) kan van elke geleverde ton brandbaar (rest)afval een groencertificaat afgegeven worden om op deze wijze een deel van doelstellingen op het gebied van duurzame energie af te dekken.

Naast deze tendens is er ook een tendens waarneembaar dat het klimaatbeleid een steeds grotere rol gaat spelen bij de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. CO₂ -reductie wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de aanbesteding van de verwerking van GFT-afval. De meest recente ontwikkeling is de landelijke start van de gescheiden inzameling van kunststofafval in 2009. De gescheiden inzameling van deze volumineuze, hoog calorische fractie van het huishoudelijk afval kan gevolgen hebben voor de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval.

Twentse gemeenten

Met de Werkgroep Afval Twente als platform staan de Twentse gemeenten met elkaar in contact om hun gemeentelijk afvalbeleid mede vorm te kunnen geven en regionaal samen te werken en af te stemmen. In Twente is inmiddels een tendens waarneembaar dat gemeenten omwille van afvalpreventie zijn overgegaan tot tariefdifferentiatie of plannen hiertoe hebben. In bijlage 4 van de uitwerking behorende bij onderwerp 9 zijn de hoeveelheden brandbaar afval per gemeente weergegeven en de consequenties voor de totale hoeveelheid brandbaar afval wanneer de Twentse gemeentes hun afvalbeleid intensiveren om de landelijke hergebruiksdoelstellingen te kunnen behalen.

4. Afvalverwerking en energieopwekking bij Twence BV

Afvalverwerking

Hoofdactiviteit van Twence is de verbranding van afval (huishoudelijk en van bedrijven). Twence heeft op dit ogenblik twee verbrandingslijnen operationeel en binnenkort zal een derde in bedrijf gaan. Het totaal is goed voor een capaciteit van 520.000 ton per jaar. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is het voor Twence van belang dat deze verbrandingslijnen over langere periode gevuld blijven (verbranding op vollast).

Andere belangrijke activiteiten betreffen de verbranding van biomassa (BEC), verwerkingscapaciteit 140.000 ton, de compostering van GFT-afval, verwerkingscapaciteit 90.000 ton en de scheiding van grof huishoudelijk afval en bouw en sloopafval, verwerkingscapaciteit 120.000 ton. Ook voor deze installaties geldt vanuit bedrijfseconomisch oogpunt dat deze over langere periode gevuld moet blijven.

Andere activiteiten op gebied van afvalverwerking betreffen de inname en opslag van grond (grondbank) . Daarnaast coördineert Twence voor een aantal Twentse gemeenten de afvoer oud papier en karton en klein chemisch afval. Deze coördinatie betreft aanbesteding van de inzameling en verwerking (eens in de 3 á 5 jaar) en administratieve activiteiten.

Tenslotte heeft Twence nog stortcapaciteit voor diverse afvalstromen, zoals asbest.

Energieopwekking

Waar het de verwerking van de grootste stromen betreft, stuurt en richt Twence zich de laatste jaren steeds meer op opwekking en levering van energie in samenhang met de verwerking van afval. De verbranding van restafval levert elektriciteit en warmte op. De elektriciteit wordt reeds aan het elektriciteitsnet geleverd. Er liggen plannen om de restwarmte uit te leveren aan Essent (Marssteden, Enschede) en Akzo (stoomleiding). Verder is Twence in gesprek met de gemeente Hengelo over de levering van warmte aan een nog aan te leggen warmtenet (hart van Zuid).

Ook liggen er plannen om de compostering van GFT uit te breiden met een vergistinginstallatie waarmee ook biogas geproduceerd wordt met mogelijkheid deze aan te wenden voor opwekking van elektriciteit en warmtelevering of levering van gereinigd biogas aan het gasnet.

Op basis van genoemde stromen die bij Twence verwerkt worden, is ruim 80% van de aangeleverde hoeveelheid gerelateerd aan energieopwekking.

Twence en duurzaamheid

Met betrekking tot afvalverwerking bij Twence, de voorkeursvolgorde bij afvalbeheer en relatie met duurzaamheid kan het volgende opgemerkt worden:

- Verbranding van restafval (fijn en grof) valt in de voorkeursvolgorde onder “nuttig toepassen als brandstof” en “verbranden als vorm van verwijderen” en bevindt zich achteraan in de voorkeursvolgorde. Het restafval bevat nog grote hoeveelheid materialen welke als secundaire grondstof elders ingezet kan worden (o.a. papier, GFT, kunststof, glas, kleding). Hier valt met behulp van verdere (bron)scheiding een slag te winnen. Verbranding van restafval levert CO₂, en een gemeentelijk doel van klimaat- en energiebeleid in deze is hoe minder hoe beter.
- De BioEnergieCentrale (BEC) is geen afvalverbrandingsinstallatie, maar een installatie waar energie opgewekt wordt door de verbranding van houtachtige materialen. Bij voorkeur uit de regio om op deze wijze een zogenaamde korte koolstofcyclus te creëren. Verbranding veroorzaakt CO₂ die weer vastgelegd wordt in (locale) groei van biomassa die vervolgens weer verbrand kan worden. De BEC levert op deze manier een bijdrage aan de duurzame energievoorziening. Vanuit de voorkeursvolgorde valt hier wel een kanttekening te maken. Een deel van deze houtachtige stromen kan ingezet worden als grondstof (houtverwerkende industrie). Ook is er vanuit ecologisch perspectief een kanttekening te plaatsen: met de verbranding van houtachtige materialen worden mineralen onttrokken aan natuurlijke stofkringlopen. Deze reststromen in de vorm van asresiduen en afval als gevolg van de rookgasreiniging worden overigens elders wel weer ingezet, o.a. in de wegebouw.
- De compostering en in de toekomst de vergisting van GFT zijn sec gezien geen vormen van afvalverwerking maar kan gezien worden nuttige toepassing door materiaalhergebruik. Deze vorm van verwerking zijn klimaatneutraal en in die zin duurzaam. Vergisting heeft bovendien de toegevoegde waarde dat met de opwekking van biogas een bedrage wordt geleverd aan de duurzame energievoorziening. Het vrijgekomen CO₂ als gevolg van de verbranding van biogas is ook kortcyclisch daar deze weer vastgelegd wordt in groei van GFT die opnieuw vergist kan worden. Mineralen uit natuurlijke stofkringlopen worden met toepassing van het residu uit de vergistingsinstallatie als meststof weer teruggebracht in betreffende stofkringlopen. De nascheidinginstallatie van grof huisvuil en bouw&sloopafval is sec gezien geen vorm van afvalverwerking maar kan ook gezien worden nuttige toepassing door materiaalhergebruik.

Voor de eerste drie activiteiten kunnen groen- of CO₂-certificaten richting de aandeelhoudende gemeente afgegeven worden zodat deze gemeenten aan hun doelstellingen op gebied van duurzame energie en klimaatbeleid kunnen voldoen. De afgifte van dergelijke certificaten kan gekoppeld worden aan de hoeveelheden restafval, GFT en overige biomassa die bij Twence wordt aangeleverd.

5. Dilemma in het gemeentelijk beleid op duurzaamheid

Voor de gemeenten in de Regio Twente ligt er op het gebied van duurzaamheid een dilemma:

- Moet een gemeente vanuit de doelstellingen op gebied van energie- en klimaatbeleid kiezen voor verbranding van restafval om op deze wijze groene energie op te wekken of groencertificaten in bezit te krijgen?
- Of moet een gemeente kiezen voor het in praktijk brengen van de voorkeursvolgorde bij afvalbeheer en de verbranding van restafval zoveel mogelijk tegen te gaan en hiermee ook de uitstoot van CO₂ te voorkomen?

Vanuit duurzaam gebruik van grondstoffen en het in praktijk brengen van de voorkeursvolgorde bij afvalbeheer (voormalige ladder van Lansink) streeft een gemeente *niet* naar het verbranden van restafval en ander brandbaar afval, zoals hout en grof tuinafval, maar naar scheiding, hergebruik en recycling van deze restfracties als grondstof. Dit doet de gemeente in samenwerking met haar afvaldienst die verbonden is aan het netwerk van opwerkers van afval en producenten. Marktwerking is in deze belangrijk daar afvalstoffen steeds meer als grondstof wordt gezien, verwerkingstarieven omlaag gaan of zelfs geld opleveren. Dit is gunstig voor de burger die middels een afvalstoffenheffing betaalt voor de inzameling en verwerking. Lagere verwerkingstarieven of opbrengsten geven een dalende afvalstoffenheffing.

Als een gemeente haar afvalbeleid relateert aan energie- en klimaatbeleid dan moet gedacht worden aan afvalpreventie (geen verbranding betekent geen CO₂ uitstoot), de inzet van biomassa voor bio-energie (CO₂ neutraal) en een duurzame verwerking van afvalstromen (minder verbranden en daardoor minder CO₂ uitstoot; en waar verbranden nodig is, dit doen met energieopwekking).

Werkgroep beleid Twence

Deelvraag 3

Het in kaart brengen van afvalstromen die nu niet bij Twence worden verwerkt. Wat het onderbrengen van deze afvalstromen bij Twence betekent voor de financiële positie van het bedrijf en de werkgelegenheid in Twente. Hierbij ook de aanbestedingsrechtelijke mogelijkheden onderzoeken. Verder zicht krijgen op de bereidheid van gemeenten om de ontbrekende afvalstromen bij Twence onder te brengen.

Daarnaast in kaart brengen van individuele diensten die Twence aan gemeenten levert en hoe zich dit verhoudt tot het collectieve aanbod van huishoudelijk afval en GFT.

Trekkers werkgroep: Wim Haase en Gerard Oonk

Adviseur Twence: Gert Jan Bennink

Huidige situatie

Alle gemeenten is gevraagd om aan te geven hoeveel afval er beschikbaar is en waar dit verwerkt wordt. Daarvan is een totaal overzicht gemaakt die in de bijlage is bijgevoegd. De inventarisatie is gesplitst in twee delen:

- Afvalstromen die bij Twence verwerkt (kunnen) worden. Hiervoor worden de kapitaalintensieve middelen van Twence gebruikt.
- Afvalstromen die niet door Twence verwerkt worden. Dit wordt gezien als dienst (collectief verwerking regelen) door Twence. Deze diensten worden op kostendekkende basis door Twence uitgevoerd.

In de bijlage is te zien welke stromen er naar Twence gaan en welke niet. Daarin is ook aangegeven waarom afvalstromen nu niet naar Twence gaan en onder welke voorwaarde gemeenten dit via Twence willen verwerken. Uiteraard kan hierin niet elke individuele reactie verwerkt worden. De meest voorkomende mening is hier weergegeven. Samenvattend zijn er uit de inventarisatie de volgende conclusies te trekken:

- Al het brandbaar huishoudelijk restafval en GFT uit de huis aan huis inzameling gaat naar Twence. Uitzonderingen hierop zijn alleen de gemeenten die deels "oude" verplichtingen hebben uit andere samenwerkingsverbanden (Holten en Berkelland).
- Het brandbaar grof huishoudelijk afval wordt door bijna alle gemeenten bij Twence aangeleverd. Maar circa 10% (2.500 ton) wordt niet door gemeenten naar Twence gebracht. Dit komt door de samenwerking met private afvalbrengpunten (Haaksbergen, Tubbergen, Hof van Twente).
- Het grof Groenafval (snoeihout, etc) wordt bijna niet naar Twence gebracht, terwijl er hiervoor wel mogelijkheden zijn. Vooral de tariefstelling van Twence is hier debet aan. De meeste gemeenten (circa 75%) geven aan dat men bereid is dit tegen een marktconform tarief bij Twence te laten verwerken.
- Over hout wordt wisselend gedacht. Hiervan gaat al veel naar Twence, terwijl een deel vanwege het tarief of de samenwerking met private partijen niet naar Twence gaat.
- Voor de overige diensten/afvalstromen zijn er veel verschillen. Het gaat dan vooral om afvalstromen waar Twence de verwerking weer uitbesteed. Er zijn gemeenten die zelf de verwerking regelen, terwijl anderen dit via een collectief contract met Twence doen. Omdat het voor Twence eigenlijk vooral gaat om de dienstverlening (contractbeheer op kostendekkende basis) voegt het voor de winstgevendheid van de onderneming weinig toe. Het voordeel moet vooral gezien worden in de collectiviteit in Twente (schaalvoordeel). De bereidheid om dit collectief te blijven doen is wisselend. Voorwaarde is in ieder geval dat er marktconform gewerkt wordt. Sommige gemeenten geven aan dat deze diensten door Twence geen meerwaarde hebben, maar alleen een extra schakel in de keten zijn.

Verhouding tussen verwerking en diensten door Twence

De tweedeling tussen de afvalstromen die bij Twence (binnen de poort) verwerkt worden en de afvalstromen waar vooral de aanbesteding of contractbeheer door Twence gedaan wordt, biedt inzicht in de verhouding tussen de verschillende financiële belangen.

Voor de diensten geldt dat er gemiddeld enkele euro's per ton als vergoeding voor de dienstverlening in rekening wordt gebracht. Bij het huidige afvalaanbod betekent het aandeel Twence bij deze afvalstromen een component van circa € 100.000 – € 150.000.

De afvalstromen die in de installaties van Twence verwerkt worden zorgen voor de volgende omzet:

Restafval (incl Grof) 170.000 ton x € 114 =	€ 19.500.000
GFT 60.000 ton x € 55 =	€ 3.300.000
Grof Groen 30000 ton x € 20 =	€ 600.000

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de het aandeel diensten (ca. € 150.000) circa 1% is ten opzichte van het collectieve aanbod van restafval en GFT (gebonden stromen, ca. 23 mio).

De conclusie hieruit is dat het leveren van de diensten niet tot de core business van Twence behoort. Ook in financiële zin hebben de diensten geen relevante meerwaarde voor Twence. De diensten zijn echter wel een spil in de Twentse samenwerking. Door het contractbeheer bij Twence worden de gemeenten ondersteund bij de gezamenlijke aanbestedingen van diverse deelstromen.

Alle afval bij Twence verwerken

Uit de inventarisatie blijkt dat de bereidheid hiervoor er bij veel gemeenten niet is. Voor de afvalstromen die gerekend worden onder de diensten is er eigenlijk voor de financiële positie van het bedrijf en de werkgelegenheid geen relevante meerwaarde. Dit behoort niet tot de core business van het bedrijf, maar past wel bij een nutsfunctie. Het voordeel moet bij dit afval vooral gezocht worden in een collectieve aanbesteding en gezamenlijk aanspreekpunt voor de samenwerking door gemeenten. Twence is de enige afvalverwerker in Twente die binding heeft met alle gemeenten. Op verzoek van de WAT en het PHO afval biedt Twence deze diensten tegen een kostendekkende vergoeding aan. Een stijging van de winst door dit afval verplicht naar Twence te brengen kan dan alleen maar komen uit extra opslagen op het tarief.

Dit lijkt de werkgroep geen gewenste optie en is daarom niet verder doorgerekend. Het afval dat niet bij Twence zelf verwerkt wordt behoort tot de diensten. Deze diensten levert Twence zonder winsttoegmerk. Deelname is op basis van vrijwilligheid.

Bij de verwerking van hout en groenafval en afvalstromen voor de stortplaats zijn er mogelijk wel voordelen te halen. Dit zijn afvalstromen die bij Twence verwerkt kunnen worden. Veel gemeenten geven hierbij ook aan dat men bereid is dit tegen marktconforme tarieven bij Twence aan te leveren. Ter indicatie is hieronder weergegeven wat het voor de omzetstijging betekent als dit afval naar Twence wordt gebracht:

Groenafval 30.000 ton x € 20 =	€ 600.000 (extra omzet)
Hout 3000 ton x € 10 =	€ 30.000 (extra omzet)
Afval voor Stortplaats 3.000 ton x € 40	€ 120.000 (extra omzet)

Door Twence is aangegeven dat bij het daadwerkelijk extra aanleveren van dit afval een bedrag van € 250.000 als bruto winst aangemerkt kan worden. Mogelijk zou de extra winst deels ingezet kunnen worden voor zeer concurrerende tarieven voor de genoemde afvalstromen.

Het bovenstaande toont aan dat er, in het perspectief van de Agenda van Twente, geen meerwaarde is en ook geen bereidheid om zondermeer al het afval naar Twence te brengen. Bij afval wat Twence zelf verwerkt zijn er voor gemeenten mogelijk nog voordelen te halen door vaker voor Twence als verwerker te kiezen. Twence zou dit ook zelf kunnen stimuleren door te zorgen voor meer concurrerende tarieven. Dit kan door via WAT en PHO met voorstellen te komen.

Aanbestedingsrechtelijke aspecten

Allereerst wordt opgemerkt dat er voor de verwerking van brandbaar (grof) restafval een contract tussen Regio Twente (lees: de gemeenten in Twente) en Twence van kracht is dat loopt tot 1 juli 2022. Tot die tijd is een aanbesteding niet aan de orde.

Met betrekking tot de overige afvalstromen kan, na raadpleging van KienhuisHoving advocaten en notarissen, het volgende worden opgemerkt. Voor bepaalde afvalstromen die Twence zelf verwerkt kan gebruik worden gemaakt van een uitzondering op de aanbestedingsverplichtingen, te weten het uitsluitend recht¹ (naar de stand van de huidige jurisprudentie). Er is in de jurisprudentie een trend zichtbaar dat een inhouse-opdracht² misschien ook tot de mogelijkheid gaat behoren.

Werkgelegenheid

Van het effect op de werkgelegenheid bij Twence bij het brengen van al het afval kan op dit moment weinig gezegd worden. Wel blijkt dat op de totale omvang er in financiële zin weinig aan toegevoegd wordt. De verwachting is dan ook dat het voor de werkgelegenheid bij Twence ook niet echt substantiële gevolgen zal hebben. Een ander aspect is de werkgelegenheid bij derden. Al het afval dat niet bij Twence wordt verwerkt gaat naar andere verwerkers. Bij het brengen van al het afval naar Twence zal dit mogelijk negatieve gevolgen hebben op de werkgelegenheid bij deze bedrijven. Maar het is ook goed mogelijk dat verwerkers van buiten de regio een grotere rol gaan spelen. Ook dan is de werkgelegenheid bij de regionale verwerkers niet gegarandeerd. Het blijft daarom ook een vorm van ondernemersrisico. Het aspect werkgelegenheid binnen de regio is daarom minder afhankelijk van de keuze die gemeenten nu maken.

Aanbeveling

Uit deze inventarisatie blijkt dat het brengen van al het afval naar Twence eigenlijk niet echt veel toevoegt. De vraag die daarbij gesteld kan worden is: met welk doel moet al het afval naar Twence? Als het daarbij alleen gaat om maximale winstuitkering kan gesteld worden dat het effect hierop minimaal is.

Voor de gebonden stromen geldt dat gemeenten er meer actief voor zouden kunnen zorgen dat daadwerkelijk al het afval (brandbaar restafval en GFT) naar Twence gaat. Ook bij het uitbesteden van een afvalbrengpunt aan een particulier bedrijf moet hier aandacht aan geschonken worden. Daarmee worden de kapitaalintensieve installaties bij Twence optimaal benut.

Voor het Groenafval, Hout en afval voor de stortplaats is mogelijk een wat grotere rol voor Twence weggelegd. Vanuit het perspectief van duurzame verwerking en optimaal gebruik van aanwezige faciliteiten van Twence liggen daar nog kansen. Diverse gemeenten geven aan bereid te zijn om dit bij Twence aan te leveren, mits het tarief concurrerend is. De door Twence aangeleverde extra winstverwachting van € 250.000 toont aan dat er op dat punt bij Twence ruimte is om het tarief concurrerend vast te stellen, onder voorwaarde van voldoende deelnemende gemeenten.

Op het gebied van duurzame verwerkingsmethoden zijn reeds diverse projecten in Twente. Gemeenten moeten daarom vrij zijn om hun eigen keuzes te maken voor de verwerking van biomassa. Een onvoorwaardelijke keuze voor Twence kan de doodsteek zijn voor lokale initiatieven. De aanbeveling om Twence een wat grotere rol te geven bij de verwerking van biomassa moet daarom wel steeds in dat perspectief gezien worden. Het moet een motor zijn achter de ontwikkeling

¹ Uitsluitend recht: een aanbestedende dienst kan op basis van een uitsluitend recht een overheidsopdracht voor diensten gunnen aan een andere aanbestedende dienst zonder Europese aanbestedingsplicht. Het uitsluitende recht moet bij wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld afvalstoffenverordening) of bij een besluit van het bestuursorgaan zijn verleend en verenigbaar zijn met het EG-verdrag.

² Inhouse-opdracht: een opdracht van een van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon hoeft niet te worden aanbesteed voor zover het overheidsorgaan (indirect) toezicht uitoefent op die rechtspersoon als op zijn eigen diensten en deze rechtspersoon tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht t.b.v. het overheidsorgaan.

van duurzame verwerkingsmethoden, maar lokale initiatieven moeten hierdoor niet onmogelijk gemaakt worden.

Samenvattend advies

- Al de gebonden afvalstromen (gft, brandbaar (grof) restafval) gaan naar Twence. Gemeenten moeten hier actief op toe zien dat dit ook uitgevoerd wordt. Voorkom weglekken van dit afval naar andere verwerkers.
- Voor het aanbieden van bijvoorbeeld hout en groenafval (biomassastromen) maakt Twence projectvoorstellen met duurzame verwerkingsmethoden en realistische inschatting van in te zetten tonnage en het tarief. Collectiviteit kan het rendement van een duurzame verwerkingsmethode bevorderen. Maar ook lokale initiatieven moeten mogelijk blijven. Gemeenten zijn daarom vrij om deel te nemen aan nieuwe initiatieven van Twence. De projectvoorstellen kunnen via WAT en PHO afval behandeld worden.
- Afval dat uiteindelijk gestort wordt zou, mits het tarief marktconform is, naar Twence moeten. Daarmee wordt de exploitatie van stortplaats en overige voorzieningen van Twence gunstig beïnvloed. Gemeenten en Twence moeten hier actiever op toezien.
- Overige afvalstromen (diensten) op vrijwillige basis naar Twence. Meerwaarde kan liggen in schaalvergroting bij aanbesteding. Aandeel Twence is contractbeheer/directievoering

Format inventarisatie Afvalstromen

Totaal overzicht

	Tonnage 2007	Tonnage 2007		
Verwerking Afval	bij Twence	Niet bij Twence	Waarom niet bij Twence	Voorwaarden toekomst bij Twence
HHa restafval inzameling	145000	11000**	verplichtingen bij andere regio	gebonden stroom tot 2022
GHA restafval afvalbrenpunt	25000	2500*	Relatie/contract met andere verwerker	gebonden stroom tot 2022
Bedrijfsafval (brandbaar)	5000	onbekend	Andere redenen niet in beheer gemeenten	marktconform tarief
GFT	59000	1400**	verplichtingen bij andere regio	gebonden stroom tot 2022
Grof Groen (afvalbrenpunt)	1000	30000	tariefstelling	marktconform tarief
Hout (a + b hout)	6300	3200	tariefstelling	marktconform tarief/niet gewenst
Asbest	400	500	contract andere verwerker	niet in beheer bij gemeente
Dienst/contractbeheer	Via Twence	Niet via Twence	Waarom niet via Twence	Voorwaarden toekomst via Twence
KGA (chemisch afval)	620	140	geen meerwaarde	collectief contractbeheer
Papier	35000	3600	geen meerwaarde	collectief contractbeheer
Glas	11000	onbekend	geen meerwaarde	geen meerwaarde
C-Hout (tuinhout)	100	800	tariefstelling	marktconform tarief
Puin	0	12700	geen meerwaarde	collectief contractbeheer
Bitumen	100	75	onbekend	marktconform tarief
Veegzand	400	11500	tariefstelling	marktconform tarief/logistiek
Kolkenlib	470	1500	geen meerwaarde	marktconform tarief/logistiek
oud-ijzer/metalen	0	1700	geen meerwaarde	collectief contractbeheer
grond	0	geen opgave	geen opgave	geen opgave

* Betreft Grof brandbaar afval van afvalbrenpunten (Tubbergen, Haaksbergen, Hof van twente) hoeveelheid geschat obv inwoneraantal

** Betreft voormalig Holten en Berkelland (excl Neede) geaccepteerde situatie van voor samenwerking in Twente

Deelvraag 5

Het betrekken van de mogelijkheid om strategische allianties aan te gaan

Trekkers werkgroep: Gerard Oonk, Hans Breukink
Adviseur Twence: Gert Jan Bennink

Specificeren van het onderwerp (afbakening van het onderwerp)

Strategische alliantie wordt als volgt gedefinieerd:

'Een strategische alliantie is een samenwerkingsverband tussen afzonderlijke organisaties teneinde bepaalde strategische doelen te bereiken'.³

Het begrip alliantie wordt -vooralsnog- breed geïnterpreteerd. Mogelijkheden zijn samenwerkingsvormen als overeenkomst, contract, fusie, shared service senter, enzovoort. Geen van de vormen wordt op voorhand uitgesloten.

Het doel van de samenwerking en de mate waarin partijen daarbij een wederzijdse afhankelijkheid willen aangaan, zal de vorm bepalen.

Het uitwerken van concrete mogelijkheden en vormen van strategische allianties die Twence zou kunnen aangaan is binnen het bestek van deze opdracht niet haalbaar. Vooralsnog moet het uitgangspunt zijn dat de mogelijkheid om strategische allianties aan te gaan -in welke vorm dan ook- voor Twence open moet staan. In het later op te stellen Strategisch Meerjaren Bedrijfsplan kan dit verder worden uitgewerkt.

In deze notitie wordt vanuit de opdracht die Twence heeft gekregen van de regioraad, tegen de achtergrond van de risico's en kansen in de afvalsector in het algemeen en bij Twence in het bijzonder, een richting aangegeven voor strategische allianties.

De opdracht die Twence van de regioraad heeft meegekregen

Twence heeft de volgende taakstelling:

1. bovenop het reguliere dividend € 80 miljoen afdragen voor de Agenda van Twente;
2. vanuit de invalshoeken afval en energie een bijdrage leveren aan duurzaamheid.

Kansen en risico's

Kansen

Vanwege het opraken van fossiele brandstoffen en het klimaatbeleid zal het produceren van duurzame energie naar verwachting een steeds hogere vlucht nemen. Energie uit 'afval' zal daaraan, naast andere vormen van duurzame energie, een substantiële bijdrage leveren.

Wat Twence betreft gaat het hierbij om elektriciteit en warmte uit de AVI en de Biomassa Energie Centrale (BEC). Daarnaast 'produceert' Twence secundaire bouw- en grondstoffen.

Nog niet zo lang geleden was de afvalverwerking gericht op het verwijderen van het afval (eerst storten en daarna verbranden). Afvalverwerking staat momenteel in het teken van nuttige toepassing (producthergebruik, materiaalhergebruik, energieproductie). Naast het leveren van een bijdrage aan

³ De definitie is van Pieter Bouw, de voormalige president van KLM.

duurzame ontwikkeling is afvalverwerking daarmee economisch ook interessant geworden vanwege de opbrengst van producten als energie, bouw- en grondstoffen.

Risico's

In de door Ernst & Young uitgevoerde second opinion bij de besluitvorming over het al dan niet continueren van het belang in Twence door de Regio, worden de volgende marktontwikkelingen en risico's genoemd:

- In Nederland neemt het tekort aan AVI-capaciteit af.
- In Duitsland wordt een overschot aan AVI-capaciteit verwacht.
- Het tarief van Twence is in vergelijking met de markt relatief hoog.
- De tarieven voor zowel kort- als langlopende contracten zullen naar verwachting dalen.
- De kostprijs van de concurrenten zal naar verwachting sneller dalen dan die van Twence.
- De kosten van onderbenutting van de AVI-capaciteit zijn hoog (60% tot 70% van de totale kosten bestaan uit vaste kosten).
- Het aandeel c.q. de afhankelijkheid van bedrijfsafval neemt, met het operationeel worden van de 3^e lijn, fors toe. Daarbij komt dat voor bedrijfsafval een marktconformiteitsclausule van toepassing is. Een extra risico is dat dit bedrijfsafval uit Duitsland komt.
- De lopende contracten maken dat Twence op de korte termijn in ieder geval op vollast kan draaien. Dit maakt dat er tijd is om een strategie te ontwikkelen voor de middellange en lange termijn.

Het moeten realiseren van de hiervoor genoemde taakstelling onder de gegeven omstandigheden (marktontwikkelingen en risico's), houdt in dat Twence een strategie moet ontwikkelen om op de middellange en lange termijn minder afhankelijk te worden van bedrijfsafval in het algemeen en Duits bedrijfsafval in het bijzonder en dit -om op vollast te kunnen blijven draaien- zal moeten compenseren door het aandeel huishoudelijk afval te versterken. Twence moet de ruimte krijgen om hiervoor in Overijssel, de Achterhoek en mogelijk Duitsland contracten te sluiten. Het bedrijf zal daarmee in toenemende mate een nutskarakter krijgen.

Kort gezegd gaat het erom:

- aan de voorkant de toestroom van voldoende brandbaar afval en biomassa te borgen;
- aan de achterkant verzekerd te zijn van afzetmogelijkheden voor elektriciteit, warmte en secundaire bouw- en grondstoffen.

Met het aangaan van strategische allianties zal de vollast-continuïteit voor de middellange en lange termijn moeten worden geborgd.

Conclusies en aanbevelingen

Op vollast kunnen draaien van met name de AVI is essentieel om te kunnen concurreren in de verwerkingsmarkt voor brandbaar afval. De strategie van Twence moet er daarom op gericht zijn om op de middellange en lange termijn minder afhankelijk te worden van bedrijfsafval en dit te compenseren met de toestroom van huishoudelijk afval.

Om de hiervoor genoemde taakstelling (1) te kunnen realiseren moet Twence de ruimte krijgen om allianties (in welke vorm dan ook) aan te gaan; niet alleen in Overijssel maar ook in de Achterhoek en mogelijk Duitsland.

Twence produceert in toenemende mate elektriciteit, warmte en secundaire bouw- en grondstoffen. Dit zijn producten die niet alleen een bijdrage leveren aan duurzaamheid, maar ook economisch interessant zijn. Om de hiervoor genoemde taakstelling (2) te kunnen realiseren moet Twence allianties kunnen aangaan waarmee de structurele afzet van deze producten (in eerste instantie aan de aandeelhoudende gemeenten) wordt geborgd.

Werkgroep beleid Twence

Deelvragen 6 en 7

Het beleid met betrekking tot het reguliere dividend en moet dit herzien worden? Nu is er een relatie met het inwoneraantal en niet met het afvalaanbod van gemeenten.

Heroverweging van de balans tussen tariefstelling van het huishoudelijk afval en het uit te keren dividend. Rekening houdend met de afdracht van € 80 miljoen voor de Agenda van Twente.

Trekkers werkgroep: Karin Fakkert en Wim Haase
Adviseur Twence: Paul Horsthuis

Huidige situatie

- Twence keert jaarlijks € 2,5 miljoen + 40% van de netto winst na belasting uit. Deze € 2,5 miljoen is in het verleden vastgesteld op basis van het door Regio Twente/ de Twentse gemeenten ingebracht vermogen.
- Vast onderdeel van de minimum uitkering is de borgstellingsgarantieprovisie Dit betreft de borgstelling door de Regio Twente (destijds Samenwerkingsverband Twente) voor alle leningen van de aviTwente B.V. voor maximaal NLG 375 miljoen. Voor deze borgstelling vergoed Twence jaarlijks 1% borgstellingsgarantieprovisie (zijnde 1% van NLG 375 mio = in Euro's € 1.702.000) Deze wordt fiscaal ten laste van het resultaat gebracht (belastingvoordeel). De uitkering van deze borgstellingsgarantieprovisie kan in eerste instantie tot en met 2010 (einde duur huidige vaststellingsovereenkomst met fiscus). Daarna dient dit opnieuw besproken te worden met de fiscus.

De verdeling van bovengenoemde uitkeringen vindt door de Regio Twente plaats op basis van inwoneraantal.

Opgemerkt wordt dat diverse gemeenten op basis van de (dividend)uitkeringen de afgelopen twee jaren vanuit Twence rekenen op uitkering € 4,0 miljoen.

Scenario's gedurende financiering Agenda van Twente

Bij de advisering rond de verkoop van Twence is in het geval van niet verkopen steeds uitgegaan van de volgende randvoorwaarden om de benodigde middelen uit Twence te verkrijgen:

- Handhaven huidig verbrandingstarief conform het voorstel en voorwaarden van Twence m.b.t. halve index etc.
- Handhaven huidig dividendbeleid met vaste uitkering aan gemeenten op basis inwoneraantal (totaal ca. € 2,5 miljoen per jaar).
- Overige winst in vorm van jaarlijkse uitkering van ca. € 8 miljoen voor agenda van Twente.

Gedurende 10 jaar zal er dus € 8 miljoen dividend per jaar beschikbaar moeten komen voor de financiering van de agenda van Twente, totaal een bedrag van € 80 miljoen. Dit is een vast gegeven vanwege eerder genomen regioraadsbesluiten. Naast dit bedrag wordt aan de gemeenten jaarlijks het reguliere dividend uitgekeerd (€ 2,5 miljoen).

Gedurende deze periode kunnen zich de volgende scenario's voordoen:

1. Worst case scenario (Twence kan naast het reguliere dividend de 80 miljoen voor de agenda van Twente niet opbrengen binnen de gestelde tijd)
2. Scenario (Twence brengt het reguliere dividend op en daarnaast de 80 miljoen binnen de gestelde tijd)
3. Best case scenario (Twence brengt het regulier dividend op, de 80 miljoen binnen de gestelde tijd en genereert daarnaast nog extra winst.

Bij de genoemde scenario's zijn de volgende consequentie mogelijk:

Ad 1. Twence kan naast het dividend de middelen voor de Agenda van Twente niet binnen de gestelde tijd opbrengen.

Consequenties

- Er moet een andere afspraak gemaakt worden voor het genereren van middelen voor de agenda van Twente (langere doorlooptijd, tijdelijk andere financiering etc.).
- Een discussie over het verlagen van de tarieven is niet aan de orde.

Ad 2. Twence kan het dividend en de middelen voor de agenda van Twente binnen de gestelde tijd opbrengen.

Consequentie

- Een discussie over het verlagen van de tarieven is niet aan de orde.

Ad 3. Best case scenario. Boven de eerder genoemde middelen maakt Twence nog winst.

Consequenties

- De extra winst kan worden uitgekeerd in de vorm van hoger dividend aan gemeenten of er is ruimte voor het verlagen van de tarieven.
- De extra winst wordt ingezet voor het versneld financieren van de Agenda van Twente en er wordt eerder overgegaan op het beleidscenario voor na de financieringsperiode Agenda van Twente

In al deze gevallen is er eigenlijk nauwelijks ruimte om over dividend versus tarieven te spreken. Dit beperkt zich maximaal tot de € 2,5 miljoen regulier basis dividend.

Samenvattend kan voor de periode gedurende de financiering van de Agenda van Twente, totdat de € 80 miljoen bereikt is, eigenlijk alleen maar gesproken worden over een maximale winstuitkering. Door variaties in de winstuitkering zou deze termijn iets langer of korter dan 10 jaar kunnen zijn.

Voor de € 4 miljoen regulier dividend en voor de periode na de financiering AvT is er wel ruimte om een gewijzigd dividend beleid vast te stellen.

Dividend op basis van inwoneraantal of afvalaanbod?

Het dividend wordt gegenereerd uit de totale bedrijfsactiviteiten. Bij de uitwerking van *onderwerp 3* is gebleken dat de bijdrage van gemeentelijk afval vooral zit in de verwerking van restafval en gft. De overige gemeentelijke afvalstromen zijn qua omzet zo gering dat hier nauwelijks relevante invloed op het dividend vanuit gaat. Wat wel direct invloed heeft is een verlaging van het tarief voor verbranden van afval en Gft compostering. De discussie over het dividendbeleid zal zich dan ook vooral toe moeten spitsen op deze afvalstroom. Alle andere afvalstromen zouden tegen kostendekkende tarieven aangeboden kunnen worden. Afhankelijk van de aanlevering door gemeenten zou hier een gedifferentieerd prijsbeleid voor gehanteerd kunnen worden.

Bij de discussie over dividend versus tarieven loop je aan tegen het spanningsveld dat gemeenten zo min mogelijk restafval willen aanleveren op basis van het afvalbeleid. Aan de andere kant heeft Twence baat bij zo veel mogelijk restafval voor een optimaal rendement van de installaties (vollast). Als aandeelhouder kijk je daarom anders tegen deze discussie aan dan als klant die afval laat verweken. De gemeenten hebben echter beide petten op.

Bij de gemeenten wordt er verschillend omgegaan met de bestemming van het "regulier" dividend. Bij de ene gemeente wordt dit aangewend voor algemene middelen, in andere gemeenten vloeit het dividend rechtstreeks terug in de afvaltarieven voor de burgers en er zijn gemeenten die een mengvorm hiervan hanteren. Feit is dat de huidige dividenduitkeringen vast onderdeel uitmaken van de gemeentelijke begrotingen. Kortom verlaging van het tarief leidt tot een direct effect op gemeentebegrotingen. Vanwege de diverse bestemmingen van het dividend is het lastig hier een gelijkkluidend standpunt voor te vinden.

Omdat gemeenten zelf vrij zijn in de bestemming van het dividend voegt een tariefsverlaging in financiële zin alleen het voordeel van bespaarde vennootschapsbelasting toe (zie hiervoor volgende paragraaf) . Uiteindelijk is het afhankelijk van gemeentelijk beleid of dit via de afvalstoffenheffing wordt verrekend of niet. Voor die gevallen waar het dividend niet in de afvalmiddelen terecht komt zal bij een

tariefsverlaging de afvalstoffenheffing omlaag gaan. De gemeente is daarbij vrij om bijvoorbeeld OZB tarieven te verhogen om het gemiste dividend te compenseren. De lasten voor de burger blijven dan gelijk. Uiteindelijk is het voor gemeenten dus een vestzak/broekzak verhaal. Elke wijziging van tarief/dividendbeleid is uiteindelijk op gemeentelijk niveau budgettair neutraal te verwerken.

De discussie over dividend versus tarieven gaat dus feitelijk alleen over hoe het dividend over de gemeenten verdeeld wordt. Een gemeente die veel afval levert zorgt voor een hogere winst. Daarentegen kan een gemeente die veel afval elders laat verwerken toch een hoog dividend ontvangen op basis van het inwoneraantal. Om in de toekomst een eerlijke verdeling tussen de gemeenten te waarborgen ontkomen we er niet aan om ook in de tarieven iets te doen. De relatie tussen dividend en werkelijk aangeleverd afval is namelijk direct aanwezig in tegenstelling tot inwoneraantal en dividend door aandeelhouderschap.

Dividend of lager tarief?

Bij een keuze voor dividend is het een vaststaand feit dat eerst 25% aan vennootschapbelasting wordt afgedragen. Bij een keuze voor een lager tarief is er dus direct voordeel voor gemeenten omdat er minder vennootschapbelasting wordt afgedragen. Daarnaast zijn er nog andere argumenten die pleiten voor een lager tarief:

- Het huidige tarief van Twence behoort tot de hoogste in de markt.
- Bedrijfsafval wordt tegen lagere tarieven verwerkt. Hier is sprake van marktconforme tarieven voor bedrijven. De markt bepaalt uiteindelijk welk tarief haalbaar is. De afspraken tussen Twence en haar aandeelhouders zijn hier niet op van invloed.
- Ook andere overheidsklanten (gemeenten) die hun afval na aanbesteding bij Twence laten verwerken betalen minder dan de aandeelhouders. Ook bij toekomstige aanbestedingen zal dit waarschijnlijk zo zijn. Er ontstaat dan de vreemde situatie dat de aandeelhouders meer betalen dan klanten die via aanbestedingen worden binnengehaald.
- Een (te) hoog tarief zorgt ervoor dat gemeenten eerder voor andere verwerkers kiezen. Er is meer risico op "weglekken" van afval naar andere verwerkers. De optimale inzet van de installaties van Twence wordt daarmee niet gestimuleerd.

Aanbeveling

Op basis van bovenstaande overwegingen wordt geadviseerd om in de toekomst te kiezen voor een lager tarief en niet voor maximaal dividend. Gedurende de financiering van de AvT zou de € 2,5 miljoen regulier dividend reeds (gefaseerd) omgezet kunnen worden voor lagere tarieven. Na deze financieringsperiode is er meer ruimte om te kiezen voor structurele verlaging van de tarieven voor de aandeelhouders. Dit heeft de volgende voordelen:

- Minder afdracht van vennootschapsbelasting.
- Aandeelhouders betalen geen structureel hogere tarieven dan andere klanten.
- Meer directe waardering van geleverde bijdrage aan bedrijfsresultaat.
- .
- nodige maatregelen te nemen voor een geleidelijke verschuiving van dividendbestemming naar tarieven voor afval en ozb.

WERKGROEP BELEID TWENCE

Deelvraag 8

De (invulling van de) bestuurlijke structuur van Twence. Is meer zeggenschap vanuit Regio Twente gewenst en op welke wijze kan dit gestalte krijgen. Moet de samenstelling van de Raad van Commissarissen op een andere wijze plaatsvinden en moet het investeringsbedrag waarbij goedkeuring door de Algemene vergadering van Aandeelhouders nodig is worden verlaagd? Is een intensievere rol voor de gemeentelijke portefeuillehouders afval en financiën gewenst en zo ja, op welke wijze?

Trekkers werkgroep: Hans Breukink, Theo Matton en Henk Bolhaar
Adviseur Twence: Paul Horsthuis

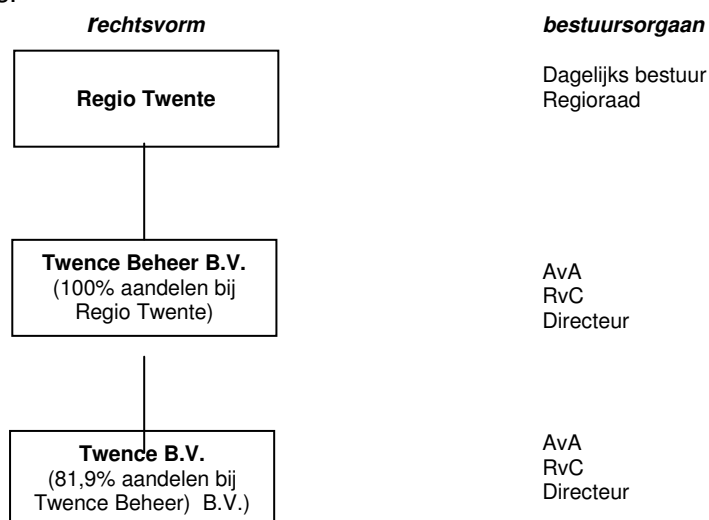
Analyse

Door meer zeggenschap van Regio Twente c.q. de gemeenten dan nu geformaliseerd is kan de betrokkenheid en invloed bij Twence B.V. worden vergroot, bijvoorbeeld als het gaat om de strategische en investeringskeuzes. Aanknopingspunten voor de wijze waarop dit vorm wordt gegeven zijn de samenstelling van de Raad van Commissarissen (RvC), de goedkeuringscriteria voor investeringen en de beslissingsbevoegdheid over de strategische richting van het bedrijf. In dit document wordt allereerst ingegaan op de huidige situatie en worden vervolgens een beschouwing gegeven over een optimalisatie.

Huidige situatie

1 Structuur

Regio Twente is niet rechtstreeks aandeelhouder in Twence B.V. Het aandeelhouderschap wordt uitgeoefend door Twence Beheer B.V. waarvan Regio Twente voor 100% de aandelen bezit. Feitelijk wordt het aandeelhouderschap uitgeoefend door de directeur van Twence Beheer B.V. Deze directeur wordt benoemd door de Raad van Commissarissen (RvC) van de Beheer B.V. Op hun beurt worden de leden van de RvC (dat zijn er 3) benoemd door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de Beheer B.V. Vertegenwoordiger in de AvA van Twence Beheer is uit hoofde van zijn functie de voorzitter van Regio Twente. In de Regeling Regio Twente is immers geregeld dat de voorzitter Regio Twente in en buiten rechte vertegenwoordigt. In onderstaande figuur is de structuur weergegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat Twence een structuurvennootschap is waarin zowel voor Twence B.V. als Twence Beheer B.V. een RvC verplicht is.



2 Procedure binnen Regio Twente

De feitelijke gang van zaken is als volgt. De vice-voorzitter vertegenwoordigt Regio Twente in de AvA van Twence Beheer B.V. De AvA benoemt de 3 leden van de RvC van de Beheer B.V.. Dat zijn leden van het dagelijks bestuur. De RvC benoemt de directeur van de Beheer B.V., momenteel de voorzitter. Als directeur van Twence Beheer B.V. oefent hij het aandeelhouderschap in Twence B.V. uit.

Voor zover daartoe aanleiding bestaat worden onderwerpen die in de AvA van Twence B.V. aan de orde komen in het dagelijks bestuur besproken. Soms komt ook de regioraad in beeld. Voorbeelden hiervan zijn het dividendbeleid en het wel of niet verlenen van financiële garantstellingen. Bij deze onderwerpen is er een adviserende rol van de gemeentelijke portefeuillehouders afval en/of financiën. Dat geldt ook voor investeringen bij Twence boven € 25 miljoen en jaarlijks de vaststelling van de tarieven voor huishoudelijk afval en enkele deelstromen (glas, oud papier en kca). Wanneer het om majeure onderwerpen gaat, zoals het wel of niet verkopen van de aandelen, vindt consultatie van de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders plaats (de zgn. 10-wekenprocedure).

Buiten de AvA van Twence B.V. om heeft het dagelijks bestuur af en toe ook overleg met de RvC en directeur van Twence B.V. Op ambtelijk niveau is er regelmatig overleg. Soms wordt daarbij ook de Kerngroep Financiën en/of het Werkgroep Afval Twente betrokken.

Tot voor enkele jaren had Regio Twente ook het recht in de RvC van Twence B.V. drie overheidscommissarissen te benoemen. Door een wijziging van het vennootschapsrecht bestaat de mogelijkheid voor het benoemen van dergelijke commissarissen niet meer. De leden van de RvC worden thans op voordracht van de RvC benoemd door de AvA. De AvA heeft wel de mogelijkheid bij de RvC een aanbeveling te doen ten behoeve van deze voordracht, maar de RvC is niet verplicht de aanbevolen persoon op de voordracht te plaatsen. Statutair kan worden bepaald dat leden van de RvC uit een bepaalde kring afkomstig moeten zijn, mits de OR voor deze statutenwijziging toestemming geeft en de RvC dit goedkeurt.

Verder is statutair bepaald dat Regio Twente uit de leden van de RvC de voorzitter en de vice-voorzitter van de RvC van Twence B.V. benoemt. Dit geschiedt op basis van een besluit van het dagelijks bestuur.

3 Wijze waarop aandeelhouderschap wordt uitgeoefend

Het aandeelhouderschap in Twence B.V. heeft zich tot nu toe in beperkte bestuurlijke kring afgespeeld. Er zijn enkele onderwerpen waarmee Regio Twente zich intensief bezig heeft gehouden. Het gaat daarbij om de jaarlijkse tarieven voor huishoudelijk afval en enkele deelstromen, de benoeming van de voorzitter en leden van de RvC, het dividendbeleid, de bouw van de biomassacentrale en de derde verbrandingslijn en het verzoek van Twence B.V. om financiële garantstellingen daarvoor en de onlangs gevoerde discussie inzake het belang van Regio Twente als aandeelhouder.

Ambtelijk worden bij Regio Twente de stukken voor de AvA bestudeerd en in de richting van de directeur van Twence Beheer B.V. van een advies voorzien. Indien daartoe aanleiding bestaat vindt bespreking in het dagelijks bestuur plaats.

Daarnaast wordt de directeur van Twence structureel uitgenodigd voor de vergaderingen van het portefeuillehoudersoverleg afval. In dit overleg informeert hij de portefeuillehouders over nieuwe ontwikkelingen bij Twence en de voortgang daarvan, de bedrijfsresultaten en beantwoordt hij hun vragen.

Op ambtelijk niveau wordt er in aanwezigheid van managers van Twence in de Werkgroep Afval Twente en de Kerngroep Financiën gesproken over aangelegenheden die op Twence betrekking hebben.

Optimalisatie/keuzes

1. Vaststellen strategisch meerjaren bedrijfsplan door AvA via raadpleging regioraad en gemeenten.
2. Investeringsbedrag waarbij goedkeuring door de AvA nodig is.

3. Samenstelling RvC.

Ad 1 Vaststellen strategisch meerjaren bedrijfsplan door AvA via raadpleging regioaad en gemeenten

Een mogelijkheid om meer invloed te krijgen is het opstellen van een strategisch meerjaren bedrijfsplan, dat door de AvA wordt vastgesteld. Als eerste fase hiervan worden door de regioaad de hoofdlijnen voor dit plan vastgesteld die aan de AvA worden voorgelegd. Hieraan voorafgaand bepalen de gemeenten (colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden) via de zogenaamde 10-wekenprocedure hun standpunt ten behoeve van de bespreking in de regioaad.

Gekozen wordt voor een rol van de gemeenten bij een plan op hoofdlijnen omdat een openbare discussie over een gedetailleerd plan met investeringsvoornemens uit concurrentieoverwegingen niet aan te bevelen is. Ook is evenwicht tussen een slagvaardige voortgang van de bedrijfsvoering en de strategie in bedrijfsvoering van belang. De aandeelhouders moeten zich niet met uitvoeringszaken bezig houden. Regio Twente heeft immers bewust gekozen voor een bedrijfsmatige benadering van de afvalverwerkingsactiviteiten middels de oprichting van een besloten vennootschap.

Zodra de directie met goedkeuring van de RvC het gedetailleerde strategisch meerjaren bedrijfsplan heeft gemaakt vindt vaststelling daarvan in de AvA plaats. Het dagelijks bestuur van Regio Twente toetst dan of dit plan voldoet aan de eerder vastgestelde hoofdlijnen. De bevindingen daarvan worden in de AvA aan de orde gesteld. Een openbare discussie is dan uit concurrentieoverwegingen niet gewenst. Het gedetailleerde strategisch meerjaren bedrijfsplan wordt vervolgens uitgewerkt in jaarplannen die aan de AvA worden voorgelegd.

Ad 2 Investeringsbedrag waarbij goedkeuring door de AvA nodig is.

In het kader van investeringen komt de AvA momenteel pas in beeld wanneer het investeringsbedrag € 25 miljoen of hoger is. Dit komt in de praktijk slechts sporadisch voor. Voorbeelden hiervan zijn de bouw van de biomassacentrale en de derde verbrandingslijn. Om meer invloed vanuit de aandeelhouders te krijgen verdient het aanbeveling het bedrag te verlagen, naar bijvoorbeeld € 5 miljoen. Voor wat betreft dit bedrag is aansluiting gezocht met het advies van de werkgroep financiën over de financiële garantstelling.

Voorafgaande aan de AvA worden de gemeentelijke portefeuillehouders afval en financiën geconsulteerd over investeringsvoorstellen van € 5 miljoen en hoger. Het is daarom wenselijk de planning van deze portefeuillehoudersoverleggen af te stemmen op de vergaderdata van de AvA.

Ad 3 Samenstelling RvC

Algemeen

Er kunnen twee hoofdkeuzes worden onderscheiden:

- a. benoeming van onafhankelijke personen;
- b. benoeming uit een bepaalde kring, bijvoorbeeld leden van het college van B&W;

In beide gevallen geldt dat de Ondernemingsraad van Twence op grond van het Burgerlijk Wetboek het recht heeft bij de RvC een aanbeveling te doen om 1/3 deel van de commissarissen (dat zijn er in dit geval 2) op de voordracht voor de AvA te plaatsen. De RvC plaatst de aanbevolen persoon op de voordracht, tenzij zij deze ongeschikt acht voor de vervulling van de taak van commissaris of dat de RvC bij benoeming overeenkomstig de aanbeveling niet naar behoren zal zijn samengesteld. Voorts dient de RvC voor zijn omvang en samenstelling een profielschets vast te stellen die in de AvA wordt besproken. In bijlage 1 is de huidige profielschets opgenomen. Het is wenselijk deze profielschets regelmatig te actualiseren aan de op dat moment geldende bedrijfsvisie. In dit verband zou het in punt 5 opgenomen deskundigheidsterrein 'Milieuzorg' kunnen worden uitgebreid met 'duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen'.

Tenslotte wordt opgemerkt dat een lid van de RvC niet handelt met last en ruggespraak ten opzichte van de kring waaruit hij benoemd is. Wettelijk, en in het verlengde daarvan in de corporate governance van Twence, is bepaald dat een commissaris zich bij de vervulling van zijn taak richt naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Daartoe behoort ook het belang van de aandeelhouders.

Ad a benoeming onafhankelijke personen

Op dit moment kent Twence B.V. commissarissen die statutair gezien niet uit een bepaalde kring afkomstig zijn.

Regio Twente heeft, evenals de andere aandeelhouders, thans wel de mogelijkheid om via de AvA personen bij de RvC voor benoeming tot commissaris aan te bevelen. De RvC heeft evenwel niet de plicht om de aanbevolen persoon op de voordracht te plaatsen. De AvA kan weliswaar de voorgedragen persoon afwijzen, maar niet iemand daarvoor in de plaats stellen. Bij een afwijzing moet de RvC met een nieuwe voordracht komen.

Via het aanbevelingsrecht kan meer grip op de benoeming van de leden van de RvC worden verkregen, doch de medewerking van de RvC is cruciaal.

Ad b benoeming uit een bepaalde kring, bijvoorbeeld leden van het college van B&W

Het Burgerlijk Wetboek maakt het mogelijk in de statuten op te nemen dat de leden van de RvC uit een bepaalde kring afkomstig moeten zijn. De statutenwijziging behoeft vooraf de goedkeuring van de RvC en de toestemming van de Ondernemingsraad. Een voorbeeld van een bedrijf dat dit geregeld heeft is HVC. Dit bedrijf heeft in de statuten bepaald dat 6 van de 10 commissarissen worden benoemd door de gemeenten/gemeenschappelijke regelingen die aandeelhouder van HVC zijn.

Aanbevelingen

Ad 1 en 3:

Gelet op de wettelijke taak van de leden van de RvC zou het verkrijgen van meer invloed in Twence niet zozeer gezocht moeten worden in de wijze van samenstelling van de RvC, maar meer in het hebben van zeggenschap op beleidsniveau middels een rol bij het opstellen van de hoofdlijnen van een strategisch meerjaren bedrijfsplan. Voorts is het wenselijk de profielschets van de RvC voorafgaande aan de bespreking in de AvA voor te leggen aan de gemeentelijke portefeuillehouders afval en financiën en hierin onder punt 5 het deskundigheidsterrein 'Milieuzorg' uit te breiden met 'duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen'.

Ad 2

Verlaag het investeringsbedrag waarvoor goedkeuring door de AvA vereist is van € 25 miljoen naar € 5 miljoen. Voorafgaande aan bespreking in de AvA worden de gemeentelijke portefeuillehouders afval en financiën hierover geconsulteerd. Indien het investeringsvoorstel niet past in het strategisch meerjaren bedrijfsplan zullen tevens de regionaal en daaraan voorafgaand de gemeenteraden (zgn. 10 wekenprocedure) hun standpunt hierover kunnen bepalen. Zie daarvoor het processchema dat als bijlage 2 is bijgevoegd.

Aandachtspunt

Bij de totstandkoming van het gemeentelijk standpunt kunnen tegengestelde belangen aan de orde zijn, bijvoorbeeld financiën (zoveel mogelijk dividend ten gunste van Agenda van Twente en/of algemene middelen van de gemeente) ten opzichte van afvalbeleid (zoveel mogelijk reductie afval en dividend ten gunste van lagere afvalstoffenheffing). Dit vergt een goede afstemming en integrale afweging binnen de gemeente.

Bronvermelding

Boek 2 Burgerlijk Wetboek
Statuten Twence B.V.

Deelvraag 9

De voor- en nadelen van een individueel aandeelhouderschap van gemeenten, waarbij met betrekking tot individueel aandeelhouderschap ook de mogelijkheid van doorverkoop van de aandelen en de eventueel daaraan te stellen voorwaarden worden gezien.

Trekkers werkgroep: Karin Fakkert en Hetty Looms
Adviseur: Paul Horsthuis

Inleiding

Regio Twente is (groot)aandeelhouder in Twence. De Twentse gemeenten zijn deelnemer in de gemeenschappelijke regeling Regio Twente. Op deze wijze is sprake van individueel ofwel indirect aandeelhouderschap. Omdat de term direct aandeelhouderschap (lees individueel) ons inziens duidelijker is hebben wij deze term in de tekst gebruikt in plaats van individueel aandeelhouderschap. Doelstelling, belangen, bevoegdheden van de Regio en plichten van de deelnemende gemeenten zijn te vinden in deze gemeenschappelijke regeling. Een van de belangen is 'milieu en afvalverwerking' (artikel 4 lid 2 onder 3e). Deze bepaling wordt nader uitgewerkt in de gemeenschappelijke regeling artikel 5 lid 3. In het kader van deze doelstelling is Regio Twente 100% aandeelhouder in Twence beheer BV en Twence beheer BV is op zijn beurt 82% aandeelhouder in Twence BV (bijlage 1).

Voor zover daartoe aanleiding bestaat worden onderwerpen die in de AvA van Twence B.V. aan de orde komen in het dagelijks bestuur besproken. Soms komt ook de regioraad in beeld. Voorbeelden hiervan zijn het dividendbeleid en het wel niet verlenen van financiële garantstellingen. Bij deze onderwerpen is er een adviserende rol van de gemeentelijke portefeuillehouders afval en/of financiën. Dit geldt ook voor investeringen bij Twence boven € 25 miljoen en jaarlijks de vaststelling van de tarieven voor huishoudelijk afval en enkele deelstromen (glas, oud papier en kca). Wanneer het om majeure onderwerpen gaat, zoals het wel of niet verkopen van de aandelen, vindt consultatie van de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders plaats. Zie schema "besluitvormingsstructuur collectief aandeelhouderschap".

1. Nutsbedrijf of marktgericht bedrijf

Bij de keuze voor de invulling van het aandeelhouderschap speelt de strategie van het bedrijf een belangrijke rol. Een nutsbedrijf is naast bedrijfsresultaat mede gericht op de nutsfunctie en heeft daarom evenals de aandeelhouders behoefte aan een grotere betrokkenheid van de aandeelhouders dan bij een marktgericht bedrijf. Wordt er gekozen voor een nutsbedrijf dan ligt het meer voor de hand dat er wordt ingezet op het verkrijgen van overheidsopdrachten, bijvoorbeeld door het verwerken van huishoudelijk afval uit andere gemeenten c.q. regio's. Ook zou in dit geval gekozen kunnen worden voor de toetreding van andere overheidspartijen als aandeelhouder.

2. Voor en nadelen indirect aandeelhouderschap

Het indirect aandeelhouderschap (huidige invulling aandeelhouderschap) heeft als nadeel dat individuele gemeenten geen direct zeggenschap hebben over Twence. Dit terwijl gemeenten het afval leveren en niet de Regio Twente.

Doordat gemeenten op afstand staan en bijvoorbeeld geen verslagen krijgen van aandeelhoudervergaderingen, hebben ze minder inzicht in de bedrijfsresultaten en in de bedrijfsvoering van Twence. Dit heeft weer tot gevolg dat gemeenten een lagere betrokkenheid bij Twence hebben.

Gemeenten kunnen via het portefeuillehoudersoverleg afval/financiën een adviesrol vervullen richting het dagelijks bestuur; de meerderheidsaandeelhouder Twence. Het initiatief voor deze adviesrol ligt bij de Regio en niet bij gemeenten. Het dagelijks bestuur neemt dit advies mee in haar besluitvorming kan alleen op basis van zwaarwegende argumenten afwijken. Deze adviesrol en de overname wel/niet van het advies door het dagelijks bestuur is niet vastgelegd in statuten of andersoortige afspraken. Een collectief advies aan het dagelijks bestuur heeft daarom een andere status dan de inbreng in een Algemene vergadering van Aandeelhouders.

Het indirect aandeelhouderschap is ontstaan vanuit de oprichting van de AVI BV in 1994 door de Regio Twente. Tijdens de verzelfstandiging in 2001 is bewust gekozen om het bedrijf "op afstand" te zetten zodat het bedrijf slagvaardig zou kunnen handelen.

3. Voor en nadelen direct aandeelhouderschap

Het direct aandeelhouderschap betekent meer zeggenschap voor de gemeenten. Ook ontstaat op deze wijze meer betrokkenheid bij de onderneming en wordt de verantwoordelijkheid bij de ontwikkeling en continuïteit van de onderneming directer en duidelijker. Uit het schema in bijlage 3 “besluitvormingsstructuur individueel aandeelhouderschap” blijkt verder dat een eenvoudiger en meer transparantere besluitvormingsproces ontstaat. Ook ontstaan korte lijnen tussen gemeenteraad/college en Twence.

Uit bovenstaande blijkt dat direct aandeelhouderschap veel voordelen biedt. Een mogelijk nadeel is dat gemeenten individueel kunnen besluiten om hun aandelen te vervreemden. In hoofdstuk 4 zal ingegaan worden op de consequenties van vervreemding.

3.1 Twence

Voor Twence heeft het direct aandeelhouderschap tot nadeel dat het aantal deelnemers in de algemene vergadering van aandeelhouders wordt vergroot van 3 naar 16, het geen complexere besluitvorming kan betekenen. Bovendien is er dan geen sprake van een meerderheidsaandeelhouder en moet worden afgewacht of gemeenten gelijk besluiten.

Het direct aandeelhouderschap biedt voor Twence ook voordelen. Een structuur met individueel aandeelhouderschap biedt namelijk mogelijkheden voor de toetreding van (overheids) organisaties van buiten de Regio Twente. Door de toetreding van nieuwe aandeelhouders ontstaat het voordeel van een grotere spreiding van de risico's en wordt de psychologische drempel voor de toetreding van nieuwe organisaties vervolgens ook weer lager. Verder kan Twence de nieuwe aandeelhouders het voordeel bieden om zonder de regels voor Europese aanbestedingen opdrachten aan Twence te kunnen verstrekken. Direct aandeelhouderschap biedt Twence ook voordelen doordat de contacten met de aandeelhouders direct zijn en niet meer verlopen via een tussenschijf.

3.2 Regio

De overweging om in plaats van Regio Twente de 14 gemeenten aandeelhouder te laten worden van Twence Beheer BV en te laten functioneren als een soort vereniging van aandeelhouders hebben wij niet in deze notitie meegenomen omdat dit naar onze mening een vorm is van indirect aandeelhouderschap.

Bij directe aandeelhouderschap speelt de Regio Twente geen rol meer in het aandeelhouderschap Twence. Dit betekent dat Regio Twente met betrekking tot afval een smaller takenpakket krijgt namelijk het informeren en coördineren op afvalgebied in Twente. Zolang de financiering van de Agenda van Twente goed is geregeld en goede afspraken zijn gemaakt over de leveringsplicht zien wij dit aspect niet als een nadeel van het direct aandeelhouderschap.

3.3 Voor- en nadelen

Uit vorenstaande blijkt dat de voor en nadelen afhankelijk zijn van het perspectief van waaruit e.e.a. wordt gezien. Gemeenten hebben belang bij meer zeggenschap en het bedrijf wil slagvaardig zijn en heeft dus belang bij aandeelhouders met zeggenschap op hoofdlijnen. Het moge duidelijk zijn dat deze belangen verschillend kunnen zijn. Om deze reden is hieronder bij de voor- en nadelen aangegeven of het een voor- of nadeel voor de gemeenten (G) betreft of voor Twence(T). Verder zijn de voor- en nadelen bij verkoop van de aandelen apart genoemd.

Doordat direct aandeelhouderschap zijn doorwerking heeft op alle aspecten van de organisatiestructuur, de samenwerking met gemeenten, de Regio Twente en de bedrijfsvoering van Twence kunnen wij u geen limitatief overzicht bieden van alle voor- en nadelen. De hieronder aangegeven voor- en nadelen zijn daarom op hoofdlijnen weergegeven. Om een compleet overzicht op te stellen is meer tijd en input van een externe deskundige nodig.

Voordelen direct aandeelhouderschap:

- Meer zeggenschap individuele gemeenten (G);
- meer betrokkenheid bij Twence (G en T);
- meer verantwoordelijkheid bij Twence (G en T);
- transparantere besluitvormingsproces door wegvallen getrappt aandeelhouderschap (G);

- mogelijkheid tot toetreding van andere overheids organisaties (T);
- bij toetreding nieuwe aandeelhouders betere spreiding risico's (G);
- geen tussenschijf voor Twence voor contacten met de aandeelhouders(T);

Nadelen direct aandeelhouderschap:

- meer deelnemers van de Algemene vergadering van Aandeelhouders en hierdoor complexere besluitvorming (T);

Aandachtspunten

- gevolgen direct aandeelhouderschap voor de leveringsplicht (G);
- gevolgen direct aandeelhouderschap voor de cross-borderlease (T);
- gevolgen direct aandeelhouderschap voor de garantstellingen gemeenten (G);
- er moet een standpunt ingenomen worden over de (her)verdeling van de aandelen(G);

4. Vervreemding van aandelen

Na de overgang tot direct aandeelhouderschap is het voor een aandeelhouder mogelijk om aandelen te vervreemden. Om er op toe te zien dat aandelen niet op een ongewenste wijze worden vervreemd kunnen in de statuten voorwaarden worden opgenomen.

4.1. Mogelijkheden

Bij de vervreemding zijn er twee mogelijkheden:

- a. Vervreemding aan andere publiekrechtelijke organisaties;
- b. Vervreemding aan privaatrechtelijke organisaties

De voorkeur voor de vervreemding van aandelen is afhankelijk van de strategische keuze die voor het bedrijf wordt gemaakt. Indien wordt gekozen voor een nutsbedrijf zal de voorkeur bestaan voor het vervreemden van aandelen alleen aan publiekrechtelijke organisaties. Indien meer marktgericht wordt gewerkt is het vervreemden van aandelen aan privaatrechtelijke organisaties waarschijnlijk ook mogelijk.

4.2 Voor- en nadelen van direct/individueel aandeelhouderschap met mogelijkheden tot vervreemden.

De voor- en nadelen van direct aandeelhouderschap beschreven in hoofdstuk 3 zijn ook van toepassing als er een mogelijkheid wordt geboden om de aandelen te vervreemden. Een aantal aanvullende voor- en nadelen zijn:

Extra voordelen

- mogelijkheid tot verzilveren aandelenpakket (G);
- risico's aandeelhouderschap kunnen beëindigd worden door vervreemden aandelenpakket (G).

Aandachtspunt

- er moet een standpunt worden ingenomen over de waarde van de aandelen (G);

5. Andere mogelijkheden

Hierboven is alleen ingegaan op de twee uiterste mogelijkheden, namelijk indirect/collectief of direct/individueel aandeelhouderschap. Het is ook mogelijk om een tussenvorm te kiezen.

Er zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden om de gemeenten eenmalig de keuze te geven om hun aandelenpakket aan te bieden aan de overige gemeenten. Hiervoor moet eerst iedereen individueel aandeelhouder worden en daarna de aandelen aanbieden aan de overige gemeenten. De gemeenten die bewust kiezen voor het behouden van het aandelenpakket kunnen daarvoor een aparte juridische constructie aangaan (bijvoorbeeld een aparte juridische entiteit, een aparte WGR constructie of de gemeenten die hun aandelenpakket aanbieden kunnen partieel (dus alleen voor het onderwerp afval) uit de Regio Twente treden).

Ook hier geldt dat de voor- en nadelen die genoemd zijn onder 3 (direct aandeelhouderschap) van toepassing zijn.

Extra voordelen:

- er zijn alleen gemeenten aandeelhouder die daar bewust en doelgericht voor gekozen hebben (G en T).

Extra nadelen

- de gemeenten die aandeelhouder blijven moeten de gemeenten die hun aandelen willen vervreemden 'uitkopen' (G).

6. Conclusie

Conclusie

Uit deze globale inventarisatie lijkt het erop dat direct aandeelhouderschap voordelen heeft ten opzichte van het indirect aandeelhouderschap. Er zijn echter nog veel aandachtspunten die nog nader uitgewerkt moeten worden. Geadviseerd wordt om eerst op basis van de geschetste hoofdlijnen helder te krijgen waar de voorkeur van de gemeenten ligt wat betreft de keuze van de bedrijfsstrategie (nuts/ marktgericht).

Op basis hiervan wordt aan een extern bureau opdracht gegeven om de consequenties van direct aandeelhouderschap uit te werken en een procesbeschrijving te ontwikkelen hoe de aandelen eventueel overgedragen kunnen worden aan de gemeenten. Ook zal aandacht besteedt moeten worden aan de vraag welke positie Twence beheer in de nieuwe situatie krijgt. De screening van de huidige statuten en de gewenste wijzigingen in verband met het direct aandeelhouderschap zal ook door het externe bureau gedaan moeten worden.

Daarnaast wordt voorgesteld het bureau de opdracht te geven de bestaande stukken te toetsen op compleetheid. In de bijlage 5 is een opsomming gegeven van de vragen waarop het externe bureau in haar rapport antwoord moet geven.

Verder is de werkgroep van mening dat voor het meedenken in het beantwoorden van deze vraag een aantal juridische medewerkers aan de werkgroep beleid moeten worden toegevoegd die beter op de hoogte zijn van de voor- en nadelen van mogelijke bedrijfsstructuren.

Aandachtspunten indien wordt gekozen voor individueel aandeelhouderschap

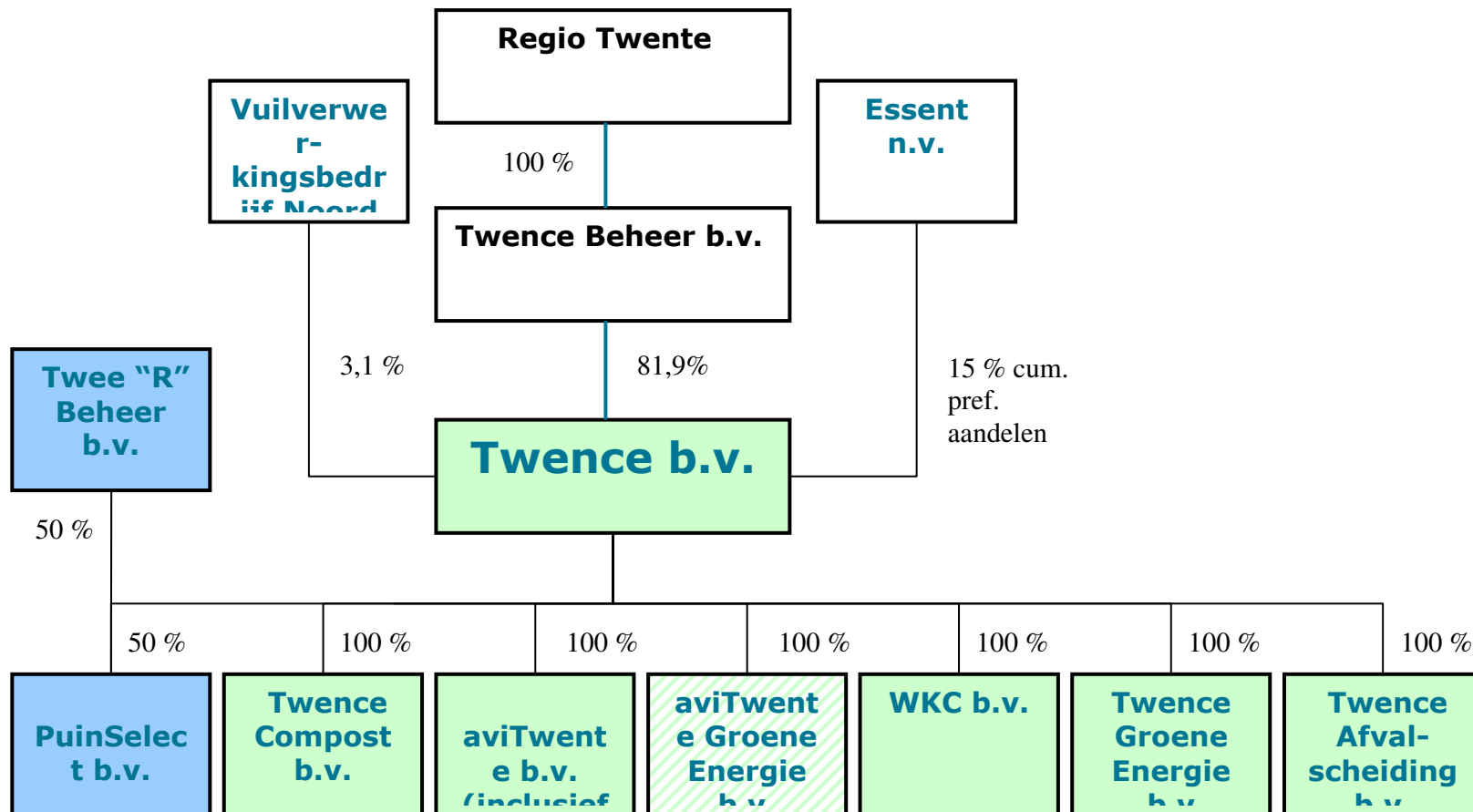
- Bij de opdracht aan het adviesbureau moet de strategie van het bedrijf betrokken worden.
- Bij verandering van de organisatie moet worden gekeken naar de samenstelling, positie en het profiel van de RvC en de rol en taakverdeling tussen RvC en aandeelhouders (o.a. commissarissen, zittingsperiode)
- Bij een keuze van een tussenvorm van direct/indirect aandeelhouderschap moet inzicht gegeven worden in de juridische en bestuurlijke consequenties;
- Omdat gemeenten streven naar het verminderen van afval wordt geadviseerd een standpunt in te nemen over de aanleverplicht. Ook zullen de consequenties van individueel aandeelhouderschap op de leverplicht onderzocht moeten worden en nadere afspraken hierover moeten worden gemaakt.

Bijlagen:

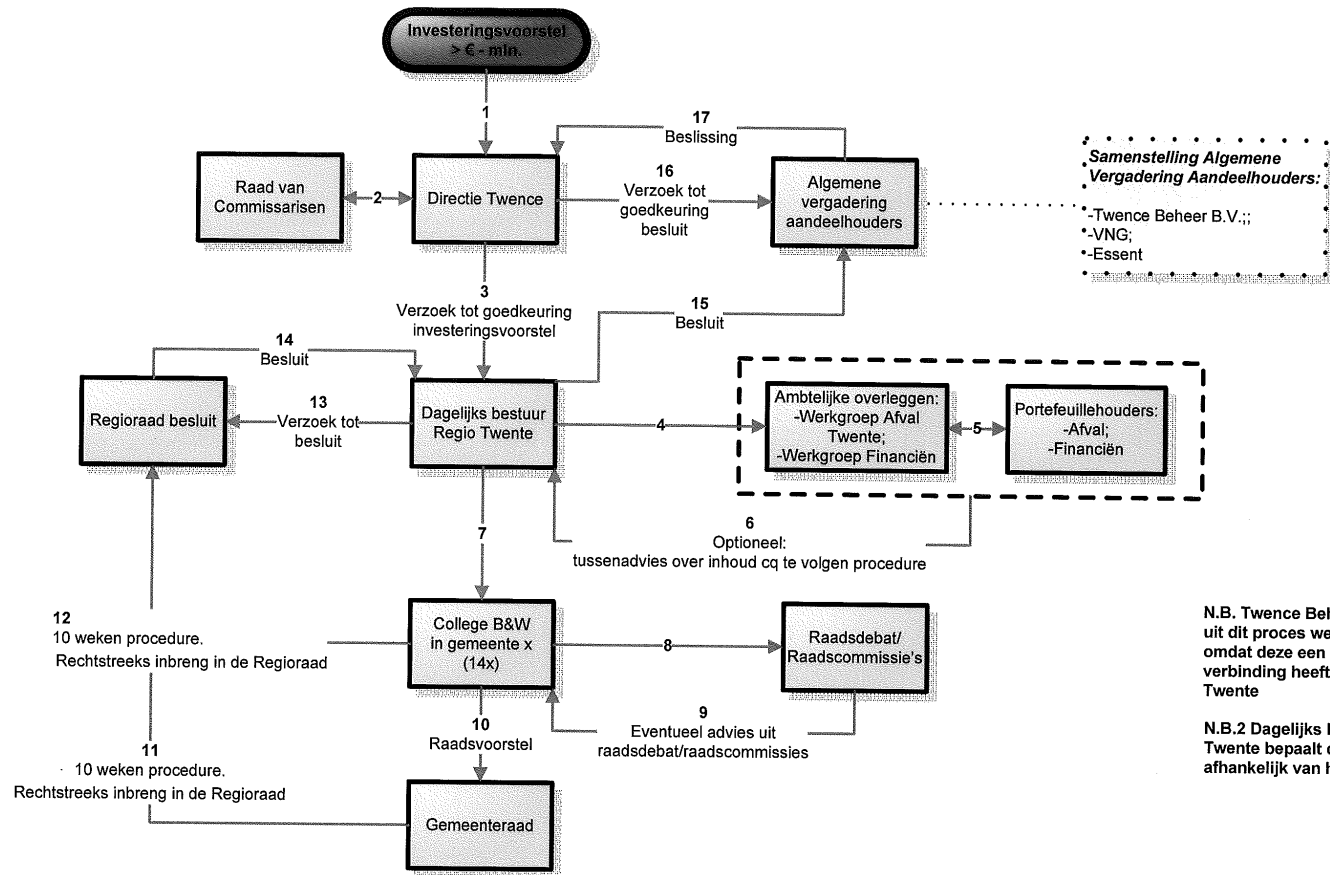
1. Vennootschappelijke structuur Twence B.V.
2. Schema besluitvormingsprocedure huidige situatie aandeelhouder
3. Schema besluitvormingsprocedure individuele aandeelhouder
4. Afvalcijfers 2007 en prognose taakstelling LAP
5. Opsomming van vragen die door het externe bureau beantwoord moeten worden.

Vennootschappelijke structuur Twence b.v. per

06.12.2006



CONCEPT Besluitvormingsstructuur majeure projecten Twence
bij collectief aandeelhouderschap



Tabel 1

Inwoners en afval Twente 2007			verbranden afval	verbrandede afval	werkelijke cijfers	%	te weinig geleverd
			gerelateerd aan	gerelateerd aan aantal	fijn en grof afval		t.o.v. gemiddeld
	aantal inwoners	%	aanleververplichting/ inwoneraantal	inwoners	2007 **		
			in tonnen	in tonnen	in tonnen		
Almelo	72.063	12	25.600	20.465	22.792	13	
Borne	20.537	3	7.296	5.832	6.687	4	
Dinkelland	26.093	4	9.269	7.410	7.242	4	168
Enschede	154.375	25	54.841	43.840	46.031	26	
Haaksbergen	24.343	4	8.648	6.913	5.594	3	1.319
Hellendoorn	36.154	6	12.844	10.267	8.835	5	1.432
Hengelo	81.331	13	28.892	23.097	27.550	16	
Hof v Twente	35.050	6	12.451	9.954	8.000	5	1.954
Losser	22.492	4	7.990	6.387	6.247	4	140
Oldenzaal	31.288	5	11.115	8.885	10.846	6	
Rijssen/Holten *	27.000	4	9.592	7.668	7.659	4	9
Tubbergen	20.602	3	7.319	5.851	4.537	3	1.314
Twenterand	33.516	5	11.906	9.518	6.316	4	3.202
Wierden	23.533	4	8.360	6.683	4.677	3	2.006
Berkelland*	10.915	2	3.877	3.100	2.857	2	
totaal	619.292	100	220.000	175.870	175.870	100	11.544

* Berkelland; alleen de voormalig gemeente Neede levert afval aan. Het inwoneraantal van 2005 is hier gebruikt.

* Rijssen/Holten; alleen de voormalig gemeente Rijsen levert afval aan. Het inwoneraantal is geschat op 27.000.

** grof afval wordt gescheiden in de TAS op het terrein van Twence. Het is onduidelijk wat daarvan het rendement is.

Tabel 2

hergebruik	klasse	hergebruik	gehaalde	nog te realiseren
doelstelling		nu	taakstelling	hergebruik in tonnen
%		%	%	
56	3	43	0,77	5.242
67	3		0,00	
60			0,00	
53	2	41	0,77	10.587
60			0,00	
67	3	62	0,93	618
53	2	48	0,91	2.480
60	4	57	0,95	400
60			0,00	
56			0,00	
60	3	60	1,00	0
60			0,00	
60	4	66	1,10	-632
60			0,00	
60	4	56	0,93	2.000
				20.696

Wanneer er geen beleid is vastgesteld is de LAP doelstelling gekozen. (paars)

Groen= levert meer dan gemiddeld aan.

Geel= levert minder dan gemiddeld aan.

Op basis van het huidige beleid wordt gestreefd naar de volgende besparing van de hoeveelheid afval.

Nog te realiseren hergebruik in tonnen (zie hergebruiksdoelstelling). Bijvoorbeeld door invoering van diftar.

20.696

De doelstelling voor het scheiden van **grofvuil** is 75%. 23.kton van de 175 kton is brandbaar grofvuil. Het is onduidelijk hoeveel er op dit moment gescheiden wordt.

Geschat wordt dat indien wordt voldaan aan de doelstelling er 10.000 ton kan worden vermeden.

10.000

Indien **kunststoffen** gescheiden worden ingezameld zijn de eerste resultaten uit de proefprojecten dat de opbrengst tussen de 9 kg en de 23 kg per inwoner ligt.

Voor Twente komt dit neer op: tussen 5.648 en 14.435. De doelstelling is om zoveel mogelijk in te zamelen. Dit komt derhalve neer op ong.15.000 ton

15.000

45.696

Indien de doelstellingen worden gehaald zal de volgende hoeveelheid (in tonnen) voor verbranding worden aangeboden

130.174

Conclusie: geen enkele gemeente voldoet aan de hoeveelheid te verbranden afval als er 220 kton moet worden aangeleverd.

Bijlage 5. Onderzoeksvragen voortkomend uit het individueel aandeelhouderschap.

1. Uitwerking van onderstaande vragen.
2. Toetsing van de compleetheid van de uitwerking van het vraagstuk.

Uitwerking van onderstaande hoofdvragen

- a. Het doorlichten van de huidige structuur.
Is het juridisch mogelijk om als afzonderlijke gemeente afstand te doen van het indirecte aandeelhouderschap (middels partiële uitreding uit Regio Twente of door middel van het oprichten van een nieuwe 'WGR') of van het directe aandeelhouderschap nadat de gemeenten individueel aandeelhouder zijn geworden. Zo ja, op welke wijze. Zo nee waarom niet.
Kan er bij individueel aandeelhouderschap alleen afstand worden gedaan ten bate van overige aanbestedende partijen (gemeenten, waterschappen etc.) of ook ten bate van andere partijen. In ieder geval moet bij het uitwerken aandacht besteed worden aan de consequentie dat Twente dan m.b.t. het aanbestedingsrecht niet kan worden benoemd als 'in house' aanbesteding.
- b. Compleet overzicht van de voor- en nadelen van individueel aandeelhouderschap.
- c. De strategie van het bedrijf moet worden meegenomen.
- d. Het geven van een aantal mogelijke organisatievormen.

Detailvragen

- e. Wat zijn de juridische en financiële consequenties voor de gemeente die afstand doet?
- a. Wat is de invloed op het dividendbeleid?
- b. Wat is de verwachte opbrengstwaarde van een individueel aandeelhouderspakket en welke uitgangspunten worden daarbij gehanteerd?
- c. Hoe hoog is het verwachte dividend per gemeente van het dividend en hoe ziet deze er in meerjarig perspectief uit?
- d. Hoe verhoudt zich de netto opbrengst van een individuele aandeelhouder ten opzichte van de hoogte van het dividend?
- e. Wat is de invloed op de huidige garantstellingen?
- f. Welke gevolgen heeft het voor het aanleveren en verwerken van afval?
- g. Wat is de invloed op de tarieven?
- h. Hoe worden de middelen gegenereerd voor de financiering van de agenda van Twente.
- i. wat is het effect van uitreding op de samenwerking in Regionaal verband.
- j. Hoe kan de afstand van aandelen / doorverkoop worden geregeld?
 - i. Hoe moet het financieel worden afgewikkeld?
 - ii. Hoe moet het juridisch worden afgewikkeld?

2. Toetsing van de stukken op compleetheid