Gemeente Borne

Discussienotitie

Raadsvergadering
2-11-21

Agendapunt
-

Nummer
21int04285

Onderwerp
Discussienotitie toekomst aandeelhouderschap Twence

Aan de gemeenteraad.

Twence holding B.V. is een afval-, energie-. en grondstoffenbedrijf in het oosten van Nederland. Twence is actief in het verwerken van huishoudelijk, commercieel en industrieel afval, het produceren van (duurzame) energie als warmte, stoom en elektriciteit en het winnen van grondstoffen als metalen en compost. Twence ontwikkelt zicht steeds meer van afvalverwerker tot energieproducent. Op 1 juli 2022 loopt de 25-jarige overeenkomst met Twence af voor de verwerking van afval.

Gemeente Borne is aandeelhouder van Twence en bezit 3,29% van de aandelen. Het aandeelhouderschap van onze verbonden partij Twence ligt onder een vergrootglas. Een aantal gemeenten stellen hardop de vraag of Twence wel een partner is in de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen. Er zijn gemeenten die al hebben aangegeven uit te willen treden omdat zij vinden dat dit geen aandeelhouderschap is vanuit het publieke belang.

In de raadsvergadering van 5 oktober 2021 is het voorstel met de verwerkingstarieven vanaf medio 2022 aangehouden door uw raad. In de bijeenkomst voorafgaand aan het politiek beraad van 2 november 2021 ligt deze discussienotitie voor over de toekomst van het aandeelhouderschap Twence.

Doel van deze discussienotitie is om een antwoord te krijgen op onderstaande vraag:

“Is het aandeelhouderschap een zinvol instrument om onze (duurzaamheids-) doelen te realiseren?”

Het college heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het continueren van het aandeelhouderschap van Twence B.V.. Als relatief kleine speler kan er meegelift worden op de successen rondom duurzaamheid en is er inspraak mogelijk ten aanzien van de tariefstelling bij Twence B.V..

Overwegingen:
Om daadwerkelijk te kunnen komen tot verantwoorde en goed onderbouwde beleidskeuzes moet eerst een aantal overwegingen worden benoemd en uitgewerkt. In het vervolg van deze paragraaf worden de aangegeven overwegingen uitgewerkt / gespecificeerd en als objectieve criteria gebruikt.

OVERWEGING 1:
Is er een publiek belang en zo ja, op welke wijze wordt het publiek belang gediend en welke beïnvloedingsmogelijkheden zijn er?

Deze overweging bestaat uit de volgende twee zaken die een nadere definiëring behoeven:
1) publiek belang
2) beïnvloedingsmogelijkheden

ad.1) Publiek belang
Voordat kan worden nagegaan of er sprake is van een publiek belang zal eerst moeten worden bepaald wat onder het begrip publiek moet worden verstaan.

Voor de bepaling van de definitie van het publieke belang is aansluiting gezocht bij de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO). In deze wet wordt het begrip publiek belang als volgt omschreven:
De overheid kan/mag iets tot haar publieke taak rekenen wanneer het particuliere bedrijfsleven niet of tegen bijzonder hoge kosten in de voorziening voorziet, waardoor deze niet of voor velen niet bereikbaar is.

Aangezien de aangegeven definitie relatief vaag is dient deze slechts gezien te worden als een soort van kapstok. Zo kunnen aan deze definitie, op grond van goede argumenten, meerdere zaken worden opgehangen. In het verdere verloop van deze nota komen de volgende begrippen aan de orde als het gaat om het bepalen van het publieke belang:

- Betrouwbaarheid
Met het begrip betrouwbaarheid in het kader van het publieke belang wordt gedoeld op het feit dat het niveau van dienstverlening qua kwaliteit en frequentie niet mag verschillen. Het niveau van dienstverlening mag niet gekenmerkt worden door toevalligheden. Met andere woorden: de gebruiker (lees: burger) mag er op vertrouwen dat de diensten volgens een vaste frequentie en met een vaste kwaliteit worden geleverd.

- Continuïteit
Er is sprake van continuïteit als de dienstverlening het karakter heeft van een onophoudelijke opvolging of stroom. De dienstverlening moet dus meerjarig gewaarborgd zijn. Er moet op vertrouwd kunnen worden dat de dienstverlening niet opeens stopt.

- Tarieven
Het hebben en houden van een deelneming kan ook bijdragen aan het publieke belang als invloed kan worden uitgeoefend op het tarievenbeleid. De gebruiker (lees: de burger) is immers naast bijvoorbeeld betrouwbaarheid en continuïteit ook gebaat bij zo laag mogelijke tarieven. De huidige voorgestelde tarieven vanaf 2022 zijn marktconform te noemen. Bijkomend voordeel voor de afvalverwerking bij Twence is dat de kosten voor transport laag zijn. Bij een aanbesteding in de huidige markt zullen de kosten voor het vervoer vanuit de gemeente Borne naar de afvalverwerker een extra tarief verhogend effect hebben. Daarbij is er door het aandeelhouderschap vooraf gedeelde inspraak mogelijk ten aanzien van de tariefstelling.

- Werkgelegenheid

Via het hebben en houden van deelnemingen kan, bij een voldoende groot aandeel, ook invloed worden uitgeoefend op bijvoorbeeld het vestigingsbeleid van een onderneming. Dit kan in het kader van de werkgelegenheid zeer wel het publieke belang dienen.

- Duurzaamheid

- In Twente zijn een aantal regionale duurzaamheidsdoelstellingen geformuleerd die voor een deel ook hun plek hebben gekregen in het vastgestelde Strategische Beleidsplan van Twence waarin is aangegeven dat Twence zich verder wil transformeren van een afvalverwerker naar een energieproducent. Zo is vastgelegd dat Twence meer grondstoffen wil winnen uit afval, reststromen en biomassa en meer duurzame energie wil opwekken uit hernieuwbare energiebronnen.
- Ook zonder aandeelhouderschap van Borne, zal Twence zich blijven ontwikkelen tot een duurzaam bedrijf. En inzetten op duurzaamheidsinvesteringen die zowel bijdragen aan de CO2 reductie als voldoen aan een marktconforme rendementseis
- Twence draagt bij aan de duurzame opwekking van stroom uit zon en wind. De business cases voor opwekinstallaties zijn gebaseerd op kostprijs plus een rendementseis die vergelijkbaar is met commerciële marktpartijen. De prijs voor stroomafname (via leveranciers) zal daardoor niet minder zijn met of zonder aandeelhouderschap.
- Twence produceert warmte als bijproduct van afvalverbranding. Deze warmte kan ingezet worden voor de verwarming van woningen. Ook hier is bij de investering in een regionale warmtestructuur sprake van een kostprijs plus rendementseis die vergelijkbaar is met commerciële marktpartijen. Huishoudens zullen dus een marktconforme prijs voor warmte betalen, onafhankelijk of de gemeente Borne aandeelhouder is of niet. Ook als we niet aandeelhouder zijn dan ziet de ACM toe op de naleving van de prijsvorming.
- Door aandeelhouder te zijn van een onderneming die duurzaamheid als kernactiviteit ziet, dragen wij direct bij aan een duurzamere leefomgeving. En de dividend uitkering kan bijdragen om als gemeente blijvend in de verduurzaming van haar eigen leefomgeving te investeren.
- Voor wat betreft het aspect duurzaamheid moet de vraag worden gesteld of de geformuleerde doelstellingen slechts of beter kunnen worden gerealiseerd door het zijn van eigenaar (aandeelhouder) of dat er ook andere mogelijkheden zijn.
- Als kleine speler kan gemeente Borne meeliften op de successen ten aanzien van onder andere duurzaamheid.

CONCLUSIE ONDERDEEL 1.1. PUBLIEK BELANG:

Met de constatering dat de deelneming in Twence niet echt meer tot een publieke taak kan worden gerekend en het feit dat zowel de betrouwbaarheid, de continuïteit en de inzet op het gebied van duurzaamheid ook bij afstoting voldoende gewaarborgd zijn komt (een onderzoek naar de mogelijkheden van) afstoting van de deelneming in Twence aan de orde.

Gemeente Borne

ad.2) Beïnvloedingsmogelijkheden

Om iets te kunnen zeggen over de huidige beïnvloedingsmogelijkheden moet eerst worden stilgestaan bij de oorspronkelijke beoogde doelen die in het verleden aanleiding waren voor het effectueren van de deelneming. Daarna dient te worden nagegaan of de vorm en inhoud van de huidige betrokkenheid en de mate waarin het feit dat de overheid deelnemer (nog) relevant is voor het realiseren van de oorspronkelijke beoogde doelen.

De oorspronkelijk beoogde doelen die grondslag vormen voor de deelneming:

- Het in regionaal verband verwerken van bedrijfs- en huisafval waarbij de schaalgrootte resulteert in voor burgers (en bedrijven) acceptabele tarieven,
- Het door de schaalgrootte verantwoord kunnen uitbaten van verbrandingsinstallatie waardoor een positief maatschappelijk milieu effect ontstaat

Gezien de oorspronkelijk beoogde doelen van de deelneming in Twence kan in principe worden gesteld dat deze beoogde doelen met de oprichting van Twence en de deelneming daarin grotendeels zijn gerealiseerd. Twence heeft zich zelfs ontwikkeld tot een afvalverwerker die opereert over de regionale grenzen heen. Een groot deel van de omzet komt namelijk van buiten de regio en zelfs van buiten Nederland. Hier is bedrijfseconomisch niets mis mee, maar de deelnemende gemeenten kunnen zich afvragen of zij nog langer moeten deelnemen in de afvalverwerking van andere regio's en landen. Daarnaast komt een steeds groter deel van het ter verwerking aangeboden afval niet langer van burgers, maar van bedrijven.

De huidige beïnvloedingsmogelijkheden van een individuele gemeente loopt via de AVA. Hoewel de AVA formeel gezien als de hoogste macht kan worden beschouwd kunnen de werkelijke beïnvloedingsmogelijkheden, gezien de bevoegdheden van de AVA, het best als controlerend en in lichte mate als sturend worden bestempeld.

De inhoudelijke beïnvloeding is beperkt tot het instemmen met grote investeringen (€ 50 miljoen). Verdere inhoudelijke beïnvloeding valt gezien het zeer specifieke karakter van de materie ook niet van de gemeenten te verwachten. Statutair is vastgelegd dat de aandeelhouders de tarieven voor het verwerken van huishoudelijk afval vaststellen. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat hier sprake is van bepaalde marges, marktwerking en marktomstandigheden. Daarnaast moet worden beseft dat het verlagen van de tarieven gevolgen kan hebben voor de winst en dus voor het dividend.

Voor het bedrijfsafval bepaalt de markt voor het overgrote deel de tarieven. Niet de invloed van de aandeelhouders, maar de concurrentie op de afvalmarkt heeft geleid tot de verlaging van deze tarieven de laatste jaren. Met het goedkeuren van het strategisch beleidsplan heeft de AVA invloed op de duurzaamheidsagenda van Twence en kunnen duurzaamheidsdoelstellingen worden verwezenlijkt die toegerekend kunnen worden aan de deelnemende gemeenten. Dit kan echter via goede dienstverleningsovereenkomsten met andere (markt)partijen ook worden geregeld. Zo is het in de lijn van de SROI gedachte mogelijk om duurzaamheidsaspecten op te nemen in het bestek als gemeenten de afvalverwerking via een aanbesteding in de markt zetten. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat er wel veel maatschappelijk kapitaal ligt opgesloten in Twence in relatie tot de bijdrage aan deze duurzaamheidsdoelstellingen. Met dit kapitaal kan ook op andere manieren worden gewerkt aan het verwezenlijken van duurzaamheidsdoelstellingen.

Twence heeft in Twente een uniek aanbod van restwarmte voor de duurzame verwarming van gebouwen. Je zou van een monopolypositie kunnen spreken voor dit warmteproduct. Vanuit deze positie is het wel prettig als aandeelhouder invloed uit te kunnen oefenen.

Gemeente Borne

CONCLUSIE ONDERDEEL 1.2.
BEÏNVLOEDINGSMOGELIJKHEDEN:

De huidige beïnvloedingsmogelijkheden van een individuele gemeente, die loopt via de AVA, valt het best als controlerend en sturend te bestempelen. De inhoudelijke beïnvloeding is beperkt tot het instemmen met grote investeringen (€ 50 miljoen). De AVA heeft middels het goedkeuren van de strategische agenda invloed op het duurzaamheidsbeleid van Twence maar dit kan via goede contractuele afspraken ook bij andere partners worden bedongen. Daarnaast moeten gemeenten zich beseffen dat er wel veel maatschappelijk kapitaal ligt opgesloten in Twence in relatie tot de bijdrage aan deze duurzaamheidsdoelstellingen.

Statutair is vastgelegd dat de aandeelhouders de tarieven voor het verwerken van huishoudelijk afval vaststellen. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat hier sprake is van bepaalde marges. Niet de invloed van de aandeelhouders maar de concurrentie op de afvalmarkt heeft geleid tot de verlaging van deze tarieven de laatste jaren. Daarnaast moet worden beseft dat het verlagen van de tarieven gevolgen kan hebben voor de winst en dus voor het dividend.

OVERWEGING 2:
Wat zijn de risico's?

Voor bepaling van het in te nemen standpunt is het belangrijk enkele relevante markt- en economische ontwikkelingen te presenteren die van invloed kunnen zijn op de waarde van de deelneming en het rendement uit de deelneming.

Op grond van de voortdurend toenemende milieueisen zal blijvend moeten worden geïnvesteerd. In vergelijking met afvalverwerkers uit andere landen zal dit in Nederland relatief meevallen, omdat de milieueisen in Nederland nu al zeer scherp zijn. Dit neemt echter niet weg dat blijvend geïnvesteerd moet worden en dat de lasten hiervan terugverdiend moeten worden via de tarieven voor burgers en bedrijven. Dit is echter niet anders dan bij bedrijven in private handen. Gezien het aandeel van het huishoudelijk afval (26% van totaal) kunnen gemeenten zich wel afvragen of publieke bemoeienis nog in verhouding staat tot de risico's.

Twence profileert zich als een bedrijf met expansie- en differentiatieplannen; mede ingegeven door de noodzaak om voldoende bezetting te realiseren t.b.v. haar afvalverbrandingsinstallaties, maar vooral met het oog op het creëren van voldoende schaalgrootte. De grootte van investeringen en expansie- en differentiatieplannen is relatief groot waardoor risico's met betrekking tot rendementen ook navenant groot zijn. Twence gaat hier zeer verantwoord mee om en probeert deze risico's op voorhand zoveel mogelijk af te dekken door het sluiten van langjarige contracten (veelal 15 jaar) voordat wordt besloten tot daadwerkelijke expansie. Dit is tot op heden goed gelukt.

De afvalmarkt is een volwassen, zeer concurrerende markt waarop grote spelers actief zijn. Twence is de laatste jaren in staat gebleken zeer zelfstandig te opereren op deze markt. Ook hier geldt dat veel wordt gewerkt met langjarige contracten waardoor men meerjarig “verzekerd” is van een redelijk continue aanbod van afval.

Of dit in de toekomst zo zal blijven valt moeilijk in te schatten. Mogelijke toekomstige fusies en overnames binnen de afvalmarkt kunnen in de toekomst leiden tot grote tot zeer grote ondernemingen ontstaan die de markt domineren waardoor de continuïteit van kleine(re) partijen danig onder druk kunnen komen te staan. In toenemende mate vertegenwoordigt (gescheiden) afval een goed met een economische waarde. De bandbreedte m.b.t. tarieven is hierdoor relatief smal. In het licht van de grondstofprijzen biedt de regeneratie van afval (elektriciteit, warmte, brandstof en in het bijzonder hergebruik/opwerking van afval tot grondstof) een interessant inkomensperspectief voor de langere termijn als ook een mogelijk instrument om tarieven beheersbaar te houden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat zich steeds meer private partijen op de energiemarkt begeven met (nog) nieuwere en duurzamere producten. Ook de consumenten zelf investeren in duurzamere energievoorzieningen.

Gezien de meerjarige contracten en de mogelijkheden om neveninkomsten te genereren kunnen de tarieven, de inkomsten en de rendementen als relatief stabiel worden aangemerkt; onzekerheid en risico met betrekking tot rendement is de afgelopen jaren relatief laag geweest. Dit kan natuurlijke veranderen door bijvoorbeeld veranderende marktomstandigheden (fusies of overnames) of door revolutionaire veranderingen in de techniek voor afvalverwerking maar ook door de opkomst van overige private partijen en de aanpak van de consumenten zelf.

Wat nog wel een ontwikkeling is met mogelijke risico’s zijn de wijzigingen in het scheiden van afval en de aandacht om de afvalstroom te verminderen. Veel gemeenten zijn hier intensief mee bezig. Dit varieert van diftar tot het omgekeerd inzamelen. De afvalstromen nemen hierdoor verder af. Dit is een risico voor Twence daar waar het gaat om het benutten van de capaciteit. Gelet op de toenemende afvalstromen van buiten Nederland, kan deze restcapaciteit eenvoudig ingezet worden.

In de miljardenmarkt voor afval opereren zowel publieke als private bedrijven. Zo is afvalverwerker AVR in handen van een Chinees consortium. Een investeerder en een vermogensbeheerder zijn eigenaar van Attero. Daar tegenover staan dus bedrijven als Twence, dat in handen is van veertien gemeentes. Omrin uit Leeuwarden is eigendom van Friese gemeentes. De (financiële) slagkracht van de gemeenten is vanzelfsprekend beduidend minder aangezien het hier om gemeenschapsgeld gaat.

De capaciteit moet immers worden benut om zodoende in ieder geval de vaste kosten te dekken. Dit biedt gemeenten die niet (als aandeelhouder) gebonden zijn aan een onderneming ook kansen om ook tegen lagere tarieven in te kopen. Kwestie van vraag een aanbod.
Ook het structureel ramen van dividend (vooral het winstafhankelijke gedeelte) herbergt risico’s. Het is namelijk maar de vraag of het bedrijf in enig jaar wel voldoende winst boekt om tot uitkering van dividend te kunnen overgaan.

Op het moment dat de aandelen worden afgestoten, zal de gemeente Borne ook een nieuwe overeenkomst met een andere afvalverwerker moeten sluiten. Gelet op de omvang qua tonnage van ons afval zullen we samen moet optrekken met andere gemeenten om een passende aanbieding te krijgen van een afvalverwerker.

Gemeente Borne

CONCLUSIE OVERWEGING 2: RISICO'S

Zoals hiervoor is aangegeven is er zowel sprake van risico's als van kansen. Echte duidelijkheid over wat zwaarder moet wegen valt moeilijk in te schatten. Deelnemende gemeenten moeten zich echter wel bewust zijn van de risico's.

Wordt gekozen voor zekerheid dan valt te overwegen om nu een onderzoek te doen naar het mogelijke afstoten van de deelneming.

OVERWEGING 3:

Wat zijn de financiële effecten?

De gemeente Borne heeft 27.897 aandelen in bezit. Deze aandelen staan op de balans tegen de verkrijgingsprijs van € 27.897. De gemeente Borne houdt in haar meerjarenbegroting rekening met een structureel bedrag van € 150.000 aan dividend per jaar. De laatste jaren kwam het gemiddeld dividend voor de gemeente Borne uit op ongeveer € 190.000.

De nominale waarde van het aandelenpakket kan worden berekend door het Bornse deel van het aandelenpakket (3,29%) te vermenigvuldigen met Eigen Vermogen op peildatum 31 december 2020 (€ 142.825.000). De nominale waarde van ons aandelenpakket is op dit moment dan bijna € 4,7 mln.. Andere gemeenten die uittreden gaan uit van een waarde per aandeel dat ongeveer het dubbele bedraagt. Een eventuele verkoopopbrengst kan ingezet worden om de begroting van de gemeente Borne structureel op peil te houden. De structurele financiële impact ten opzichte van andere veranderingsopdrachten binnen de gemeente Borne zijn "beperkt".

In principe worden de aandelen verkocht onder de overige aandeelhouders van Twence, oftewel buurgemeenten. De onderhandelingspositie bij verkoop is beter indien de samenwerking wordt gezocht bij andere verkopende aandeelhouders van Twence. De overige aandeelhouders zullen slechts beperkt bereid zijn aandelen bij te kopen in deze tijden van financiële tekorten en bezuinigingen. Dit is een bijkomend risico.

CONCLUSIE OVERWEGING 3: FINANCIËN

Verkoop van de aandelen zal leiden tot een eenmalige opbrengst en zal structureel geld gaan kosten. Als kleine speler zal Borne samen moeten met optrekken met andere verkopende aandeelhouders mocht dit het geval zijn. Bij uittreden wordt er gerekend met de nominale waarde. Dit is niet lucratief.

SAMENVATTENDE CONCLUSIES:

- De deelneming in Twence kan niet meer tot een publieke taak worden gerekend;
- De betrouwbaarheid, de continuïteit en de inzet op het gebied van duurzaamheid komen bij afstoting niet in gevaar;
- De inhoudelijke beïnvloedbaarheid betreffende duurzaamheid kan ook via goede dienstverleningsovereenkomsten worden geregeld, maar gelet op de omvang is de beïnvloedbaarheid beperkt.
- De inhoudelijke beïnvloedbaarheid in de algemene vergadering van aandeelhouders is beperkt.
- Voor wat betreft de financiële beïnvloedbaarheid is statutair vastgelegd dat de aandeelhouders de tarieven voor het verwerken van huishoudelijk afval vaststellen. Het is echter vooral de markt die de tarieven bepaald;
- De duurzaamheidsactiviteiten van Twence helpen Borne bij het realiseren van de Bornse duurzaamheidsopgaven.
- Voor het overige is de beïnvloedbaarheid vooral controlerend;
- Het feit dat de afvalmarkt volop in beweging is brengt zowel kansen als risico's met zich mee;
- (Een deel van) de mogelijke verkoopopbrengst moet worden aangewend ter dekking van het wegvallende structurele dividend.
- Samenwerken met andere (buur) gemeenten in het geval van afstoten van de aandelen en het afsluiten van nieuwe afvalverwerkingsovereenkomsten is onontkoombaar.
- Bij het uitstappen uit de regeling dient er rekening gehouden te worden met hogere tarieven als gevolg van extra kosten en ureninzet voor de aanbestedingen van afvalverwerking.
- Het feit dat de Twentse gemeenten de aandelen in bezit hebben betekent concreet dat er zeggenschap is. Dit kan van invloed zijn op bijvoorbeeld de lokale economie en werkgelegenheid.
- De geschatte verkoopopbrengst ligt op de nominale waarde en dit is niet lucratief.

TENSLOTTE:

Het college heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het continueren van het aandeelhouderschap van Twence B.V.. Als relatief kleine speler kan er meegelift worden op de successen rondom duurzaamheid en is er inspraak mogelijk ten aanzien van de tariefstelling bij Twence B.V..