

MEMO

Aan : Bestuurders van de aandeelhoudende waterschappen SNB

Datum : 5 juli 2016

Onderwerp : Bestuursopdracht strategie slibeindverwerking aandeelhouders SNB

Aanleiding

Bij het behandelen van communaal afvalwater vormt slib een belangrijke reststroom. Deze reststroom kon tot midden jaren '90 worden afgezet in de landbouw. Met het vervallen van de mogelijkheid van de verwerking in de landbouw hebben de rechtsvoorgangers van de huidige waterschappen Brabantse Delta, Aa en Maas, De Dommel en Rivierenland de handen ineengeslagen om een nieuwe slibeindverwerkingsmethode te introduceren met slib(mono)verbranding. Hiervoor is in 1994 de NV Slibverwerking Noord-Brabant (SNB) opgericht. Samen is een slibverbrandingsinstallatie ontwikkeld en gerealiseerd welke is gevestigd in Moerdijk en daar vanaf 1997 het communale zuiveringsslib van de deelnemende waterschappen verwerkt. De bouw van de installatie kostte destijds 260 miljoen gulden (ongeveer € 118 miljoen) en kent een (administratieve) economische afschrijvingstermijn van 25 jaar.

Inmiddels hebben de rechtsvoorgangers van de waterschappen Scheldestromen en Vechtstromen zich sinds enkele jaren ook aangesloten met een aandeelhouderschap bij SNB en daarmee de slibmonoverbranding. Naast de verwerking van het zuiveringsslib van de aandeelhouders, verwerkt SNB ook slib voor een aantal externe klanten, niet zijnde aandeelhouders, waaronder Waterschapsbedrijf Limburg, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en enkele private industriële ondernemingen. Daarmee heeft SNB een belangrijk deel van de Nederlandse slibmarkt in handen.

De slibmarkt is een relatief kleine markt waar, naast slibmonoverbranding, er een aantal andere technieken voor slibeindverwerking beschikbaar zijn. Deze andere technieken worden aangeboden door een beperkt aantal private partijen / combinaties. Waar de deelnemende waterschappen binnen SNB de keuze hebben gemaakt voor de oprichting van en deelname in de overheids NV SNB, zijn 5 andere waterschappen aangesloten bij een andere overheids NV HVC. De resterende Nederlandse Waterschappen hebben de keuze gemaakt om juist gebruik te maken van de marktwerking met verschillende contractvormen bij een beperkt aantal commerciële verwerkers.

Sinds de start van SNB in 1997 hebben er veel ontwikkelingen in de slibeindverwerking plaatsgevonden. Het betreft nationale en internationale ontwikkelingen van technisch / technologische, wetgevingstechnische, financieel / fiscale en maatschappelijke aard. Binnen deze ontwikkelingen zijn zowel de slibmonoverbranding en de daarmee gepaard gaande kosten verder geoptimaliseerd, is sprake van een stabiele en continue eindverwerking van het communale zuiveringsslib, waarbij is ingezet op een verduurzaming van de bedrijfsvoering. Daarmee hebben de waterschappen met SNB momenteel een route voor de eindverwerking van slib die duurzaam is, met energieneutraliteit, met grondstoffenwinning en een techniek die internationaal in de belangstelling staat, nadien navolging heeft gekregen en vandaag de dag nog steeds navolging krijgt.

De aandeelhoudende waterschappen van SNB zien anno 2016 in toenemende mate een aantal trends en ontwikkelingen:

1. Verdergaande verduurzaming en verwaarding van afvalwater en zuiveringsslib
2. Opkomst decentrale verwerkingsmogelijkheden en sluiting lokale grondstofkringlopen
3. Reductie van slibvolumes vanuit de waterschappen (mede m.b.v. nieuwe technieken)
4. Naderend einde van enkele andere slibeindverwerkingstechnieken en afzetkanalen bij andere waterschappen
5. Nieuwe slibverwerkingstechnieken / potentiële (nieuwe) aanbieders in de markt
6. Ontwikkeling in (inter)nationale wetgeving en afzetmogelijkheden (incl. de achterlopende wet- en regelgeving die activiteiten die niet tot de kerntaken van het waterschap behoren, zoals leveren van energie, moeilijker maken)
7. Aanstaande mijlpalen in fiscale- en financiële transacties bij SNB tussen 2017 en 2019
8. Een naderende (administratief) economische (2022) en voorziene technische afschrijving (2037)
9. Naderende verschillen tussen de capaciteit van vraag en aanbod in de markt, de ontwikkeling van tarieven en de invulling van de restcapaciteit van de SVI
10. De positie van “verbonden partijen” in relatie tot bestuurlijke invloed, besluitvorming en hun bijdragen aan de doelstellingen van de waterschappen.

Deze trends en ontwikkelingen maken het wenselijk om een visie op en strategie voor slibeindverwerking / - verwaarding te ontwikkelen. De 6 aandeelhoudende waterschappen zijn op basis van een samenwerkingsovereenkomst een duidelijke verbinding met elkaar aangegaan. Daarom is het wenselijk om deze visie en strategie in gezamenlijkheid met alle zes de aandeelhouders te ontwikkelen, van waaruit de toekomstige positionering van SNB kan worden beschouwd.

Centrale vraagstelling

Kom tot een gemeenschappelijk vastgestelde visie op en strategie voor slibeindverwerking en - verwaarding voor de vaste aandeelhoudende klanten van SNB voor de komende 10 jaar (2017 – 2027) met een doorkijk naar de komende 20 jaar (2037).

Scenarioanalyse, (af)weging en besluitvorming

- Breng het speelveld rondom slibeindverwerking / - verwaarding in beeld aan de hand van de thema's techniek, technologie, duurzaamheid, markt, financieel, fiscaal, juridisch en bestuurlijk, gebruik makend van de (niet uitputtende) deelvragen in bijlage 1
- Ontwikkel (mede op basis van de deelvragen) scenario's voor slibeindverwerking / - verwaarding voor (de gezamenlijke) aandeelhoudende waterschappen
- Ontwikkel en weeg in ieder geval de scenario's:
 1. “groene weide” scenario; hoe zouden we de slibeindverwerking/ - verwaarding organiseren wanneer we vandaag vrij van bestaande afspraken en verplichtingen zouden zijn
 2. “State of the art” grondstoffenfabriek; doorontwikkelen, (her)investeren en innoveren met (slibmonoverbranding) SNB
 3. “Lean assetmanagement; zo lang mogelijk uitnuttend van bestaande assets SNB en niet investeren in nieuwe business met het oog toekomstige op alternatieven voor slibverwerking / - verwaarding
 4. Samenwerking en / of fusie met andere slibverwerkers (beschouw hierbij in ieder geval HVC)
 5. Verkopen van SNB (zowel geheel / collectief als gedeeltelijk door individuele aandeelhouders)
- Onderwerp de scenario's aan (extremen in) een gevoeligheidsanalyse voor effecten van wetgeving (zoals mogelijke verplichting winning grondstoffen / aanscherping eisen uitstoot, e.d.), technologische (effecten van bijv. superkritische vergassing / decentrale afzet slib, e.d.), markt ontwikkelingen (zoals sterke fluctuaties energie- en grondstofprijzen, e.d.)

- Spiegel de scenario's op de bestuurlijke waarden: continuïteit / afnamezekerheid, risico's, imago, (minimale) kosten / opbrengstmaximalisatie, innovatie, duurzaamheid / milieu en governance
- Beschouw de scenario's vanuit de rollen klant/opdrachtgever, aandeelhouder, ondernemer
- Bezie wat de effecten van de scenario's zijn voor de positionering van SNB
- Kom tot aanbevelingen voor de gezamenlijke aandeelhouders en overwegingen voor de individuele aandeelhouders

Proces

Om te komen tot een eenduidige visie op slibeindverwerking, strategie (en daarmee kaders voor de positionering van SNB) en tijdpad, met 6 waterschappen en daarbinnen verschillende politieke opvattingen, is geen gemakkelijke opgave. Voor de toekomst van slibeindverwerking, afspraken die zijn gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst en de publieke belangen die hiermee gediend zijn, is het wel belangrijk om in gezamenlijkheid keuzen te maken. Dit vereist een zorgvuldig proces.

Om dit proces goed te begeleiden met mogelijke verschillen in belang en visie, is het zeer wenselijk om een neutrale procesbegeleiding in te zetten. Deze procesbegeleiding heeft enerzijds tot taak om het bestuurlijke proces van Probleemstelling, Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming goed te begeleiden. Anderzijds om de inhoudelijke advisering / kwaliteit en integraliteit van adviezen te waarborgen.

Samen met de procesbegeleiding zullen we een opzet moeten vinden waar een ieder vertrouwen in heeft. Hoewel deze opzet is gestuurd vanuit de gezamenlijkheid en wordt ingezet op een gezamenlijke outcome, zijn en blijven de afzonderlijke waterschappen autonoom in het maken van de eigen keuzen. De realiteit is dan ook dat binnen de organisaties uiteraard parallelle sporen zullen zijn om ambtelijk / bestuurlijk afstemming te houden met de voortgang, inzet en insteek binnen de schappen. Het is aan de waterschappen zelf om de interne (bestuurlijke) afstemming te organiseren en te borgen, bijvoorbeeld door het instellen van een interne bestuurlijke klankbordgroep samengesteld uit AB-leden of aansluiting bij de reguliere bestuurlijke afstemmingscyclus. In het proces moet hier rekening mee worden gehouden en ruimte worden ingebouwd. Centrale regie op het totale proces is daarbij van groot belang, waarbij de regie over interne standpunts- en positiebepaling iets is dat aan de schappen is voorbehouden.

Samen met de externe procesbegeleiding zal de procesgang en de daarbij te hanteren afstemming, kennisinbreng, methodieken en modellen nader worden ontworpen. Op dit moment gaat de gedachte uit naar de vorming van een:

1. Bestuurlijke stuurgroep (vertegenwoordigend DB-lid van iedere aandeelhoudende klant / eigenaar)
2. Begeleidingsgroep / regiegroep (ambtelijke directievertegenwoordigers en procesbegeleiding)
3. Werkgroepen
 - a. Technologie, techniek en duurzaamheid (ambtelijk / externe adviseur / SNB)
 - b. Markt (ambtelijk / externe adviseur / SNB)
 - c. Financiële / Juridische / Fiscale zaken (ambtelijk / externe adviseur / SNB)

In het gehele proces is er een sterke relatie met de (toekomstige) positie van SNB. Dat kan zorgen voor een spanningsveld wanneer SNB zelf te nadrukkelijk bij oordeelsvorming en besluitvorming betrokken zou zijn. Aan de andere kant is SNB van ons allen en heeft SNB een grote schat aan kennis die van belang is voor een goede analyse (beeldvorming en oordeelsvorming). Daarom wordt SNB in de werkgroepen actief als adviseur gevraagd en wordt expliciet benoemd wanneer er onderwerpen aan de orde komen waar SNB niet aan deelneemt.

Voor de kennis wordt maximaal gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken / rapportages zoals van de VvZB – RoyalHaskoningDHV, STOWA, e.a.. De kosten voor de procesbegeleiding worden verdeeld naar rato van de aandelenpositie.

Kijkend naar ervaringen met vergelijkbare processen moet nu rekening worden gehouden met een procesgang van een jaar na besluitvorming over de opdracht. Dit betekent dat we koersen op besluitvorming medio / najaar 2017 uitgaande van bestuurlijke besluitvorming over de voorliggende opdracht in september / oktober 2016.

Bijlage 1: Onderliggende deelvragen en te betrekken aspecten

Techniek, technologie en duurzaamheid

- Welke technologische ontwikkelingen t.a.v. slibeindverwerking en grondstoffen- en energiewinning worden voorzien in de (afval)waterketen
- Wat betekenen deze voor centrale of decentrale verwerking en verwaarding?
- Op welke termijn hebben deze hun invloed en wat is het verwachte effect daarvan?
- Wat betekent dit voor de techniek slibmonoverbranding?
- Wat betekent de verwerking van andere type stromen dan communaal slib?

Markt

- Welke actuele / verwachte en wettelijke ontwikkelingen (Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Groot Brittannië) zijn van invloed op de slibeindverwerking en welk effect wordt verwacht?
- Welke ontwikkelingen in de markt worden voorzien en welke effecten hebben deze voor het business model van SNB (afname / hoeveelheden), zowel aanbod als vraag?
- Welk effect hebben deze op de prognose / scenario's voor slibhoeveelheden / slibsamenstelling en wat betekent dit voor het business model van SNB?
- Welke kansen zijn er voor het aantrekken van nieuwe (slib)stromen door SNB?
- Welke kansen zijn er voor het aantrekken van nieuwe (publieke) deelnemers binnen de SNB samenwerking?
- Welke kansen (en onder welke voorwaarden) zijn er voor een verdergaande samenwerking met andere partijen zoals HVC of één of meerdere private slibverwerkers
- Welke marktpotentie is er voor verkoop van SNB-aandelen aan derden?
- Wat is de tariefontwikkeling bij andere aanbieders voor slibeindverwerking?

Financieel / fiscaal / juridisch

- Wat zijn de financiële, fiscale en juridisch / aanbestedingsrechtelijke effecten van de scenario's?
- Wat betekenen de scenario's / ontwikkelingen voor de samenwerkingspartners, aandeelhouders en de samenwerkingsovereenkomst?
- Welke kansen, overwegingen en risico's doen zich op welk moment voor t.a.v. de financiële transacties Switch Transaction, Cross Border Lease, Vamil Lease?
- Welke optimalisaties zijn er t.a.v. de financiering (financieringsstructuur / tariefopzet en bepaling agiostortingen, aandeelhouderschap) en kostenverdeling van / bij SNB

Bestuurlijk

- Welke overtuigingen en randvoorwaarden zijn van belang waar het gaat om deelname in verbonden partijen?
- Wat zijn de leidende principes betreffende de ruimte voor ondernemerschap gezien vanuit de waterschapstaken / publieke aandeelhouderschap?
- In welke mate zijn er beperkingen t.a.v. de scope van activiteiten in het licht van het publieke aandeelhouderschap (zoals bijv. mestverwerking)

Bijlage 2: Bezetting RvC / AvA SNB

Samenstelling Raad van Commissarissen

Naam	Functie	Waterschap
Dhr. Ir. J. van der Vlist	President Commissaris	
Dhr. Ir. E.H.J.M. de Groot	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Aa en Maas
Dhr. Mr. H.B. Hieltjes	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Brabantse Delta
Dhr. Ing. G. van Kralingen	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Scheldestromen
Dhr. Ir. G.J.A. Nieuwenhuis	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Rivierenland
Mevr. E.H.T. Stravens	Lid dagelijks bestuur	Waterschap De Dommel
Dhr. R. van der Veen	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Vechtstromen
Dhr. Drs. L.A.M. Verweij	Vaste externe adviseur	

Bezetting aandeelhouder vergadering

Naam	Functie	Waterschap
Dhr. Ing. P.C.M. Ketelaars	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Aa en Maas
Dhr. Drs. Th.J.J.M. Schots	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Brabantse Delta
Dhr. W. Stegeman	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Vechtstromen
Dhr. J.A. Verhoeven	Lid dagelijks bestuur	Waterschap De Dommel
Dhr. Mr. Drs. A.J.G. Poppelaars	Dijkgraaf	Waterschap Scheldestromen
Mevr. Drs. H. Roorda	Lid dagelijks bestuur	Waterschap Rivierenland

Bijlage 3: Verdeling aandeelhouders aandeel d.d. 1-1-2016

Aa en Maas	28,8%
Brabantse Delta	22,1%
De Dommel	25,9%
Scheldestromen	7,8%
Rivierenland	2,1%
Vechtstromen	13,3%