

Raadsbesluit

Onderwerp: Nieuw afvallevering- en verwerkingscontract Twence Holding B.V.

Samenvatting raadsvoorstel

Op 2 december 2021 wordt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders van Twence Holding B.V. zowel de inhoud van het afvallevering- en verwerkingscontract alsook de verwerkingstarieven en het dividendbeleid vastgesteld. Het college stelt de raad voor om niet in te stemmen met beide voorstellen omdat niet vaststaat dat het contract conform de Europese aanbestedingsregels tot stand komt. Daarnaast zijn de tarieven hoger dan het uitgangspunt van een kostprijs, zoals dat is vastgesteld bij de oprichting van de dochteronderneming AVI-Twente B.V. die de verwerking van afval uitvoert. Het college zal dit standpunt, onder voorbehoud van besluitvorming in de raad, in de AvA van 2 december 2021 inbrengen.

Een zienswijze van een individuele gemeente leidt niet direct tot aanpassing van het voorliggende contract. Dit hangt af van hoe hierover bij meerderheid van stemmen in de AvA wordt besloten. Of er na 2 december 2021 een gewijzigd contract wordt vastgesteld kan niet tevoren worden voorspeld.

De Raad van de Gemeente Almelo:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders;

Besluit:

1. Als zienswijze van de raad aan te geven dat de raad niet instemt met de inhoud van het nieuwe afvallevering- en afvalverwerkingscontract met Twence Holding B.V.
 2. Als zienswijze van de raad aan te geven dat de raad niet instemt met de vastgestelde tarieven en het dividendbeleid.
-

Gedaan in de openbare vergadering van 21 december 2021,

de griffier,



drs. K.D. Handstede

de burgemeester,



A.J. Gerritsen

Naam: S. Benayad
Datum: 7 december 2021
Team/teamonderdeel: CZ Strategie en Bestuursadvies / ADV Advies
Telefoonnummer:

Voorstel aan de raad

Onderwerp	Nieuw afvallevering- en verwerkingscontract Twence Holding B.V.
Portefeuillehouder	E.J.F.M. van Mierlo / A.L. Langius

Samenvatting raadsvoorstel

Op 2 december 2021 wordt in de Algemene vergadering van Aandeelhouders van Twence Holding B.V. zowel de inhoud van het afvallevering- en verwerkingscontract alsook de verwerkingstarieven en het dividendbeleid vastgesteld. Het college stelt de raad voor om niet in te stemmen met beide voorstellen omdat niet vaststaat dat het contract conform de Europese aanbestedingsregels tot stand komt. Daarnaast zijn de tarieven hoger dan het uitgangspunt van een kostprijs, zoals dat is vastgesteld bij de oprichting van de dochteronderneming AVI-Twente B.V. die de verwerking van afval uitvoert. Het college zal dit standpunt, onder voorbehoud van besluitvorming in de raad, in de AvA van 2 december 2021 inbrengen.

Een zienswijze van een individuele gemeente leidt niet direct tot aanpassing van het voorliggende contract. Dit hangt af van hoe hierover bij meerderheid van stemmen in de AvA wordt besloten. Of er na 2 december 2021 een gewijzigd contract wordt vastgesteld kan niet tevoren worden voorspeld.

Voorgesteld raadsbesluit

1. Als zienswijze van de raad aan te geven dat de raad niet instemt met de inhoud van het nieuwe afvallevering- en afvalverwerkingscontract met Twence Holding B.V.
2. Als zienswijze van de raad aan te geven dat de raad niet instemt met de vastgestelde tarieven en het dividendbeleid.

Inleiding

Op 30 juni 2022 loopt het langjarig afvallevering- en verwerkingscontract met Twence Holding B.V. (verder Twence) af dat is ingegaan op 1 juli 1997. Almelo dient te heroverwegen of zij kan instemmen met de inhoud van een nieuw afvallevering- en verwerkingscontract met Twence dat per 1 juli 2022 ingaat.

Een werkgroep, bestaande uit bestuurders en ambtenaren uit diverse aandeelhoudende gemeenten, hebben ruim anderhalf jaar gewerkt aan het nu voorliggende contract. In de AvA van 3 december 2020 lag al een conceptcontract voor, dat echter nog leidde tot veel vragen en opmerkingen. In dezelfde AvA lag ook een hiermee samenhangend voorstel voor nieuwe verwerkingstarieven en een nieuw dividendbeleid vanaf 1 juli 2022 voor. Over beide is destijds in de AvA niet besloten. In de daaropvolgende periode zijn de gemeenten in staat gesteld om vragen en opmerkingen in te brengen. Dat heeft geleid tot een aangepast conceptcontract en een nieuw voorstel 'Tarieven en dividendbeleid' op de aandeelhoudersvergadering van 22 april 2021. Tijdens de vergadering op 22 april 2021 is dit voorstel geamendeerd en is vervolgens door de meerderheid van de aandeelhouders ingestemd met het gewijzigd voorstel voor 'Tarieven en dividendbeleid'. De gemeente Almelo heeft niet ingestemd met dit voorstel en heeft samen met de gemeenten Twenterand en Oldenzaal aangegeven dat amendering van een voorstel tijdens een AvA juridisch niet mogelijk is en dat het besluit van de AVA daardoor niet rechtmatig is.

In de buitengewone aandeelhoudersvergadering van 30 september 2021 is dit geamendeerde conceptvoorstel vervolgens opnieuw ingebracht en aangenomen. Met dit conceptvoorstel heeft de gemeente Almelo wederom niet ingestemd, net als Haaksbergen, Rijssen – Holten, Twenterand en Oldenzaal.

Het nu voorliggende contract wordt voorzien van een reactie vanuit Almelo, net zoals andere gemeenten dat ook doen. Het is echter niet gezegd dat een individuele reactie ook direct tot aanpassing van het contract leidt. Wat daar verder ook van kan worden gevonden: een aanpassing van het contract wordt alleen in de AvA bij meerderheid van stemmen gedaan. Het is dus niet gezegd dat de reactie van Almelo leidt tot een ander contract. Daarmee dient zich een tweede punt aan: er is nu niet te voorspellen of dit contract straks ook definitief is of dat er toch een nieuw, aangepaste versie in procedure wordt gebracht omdat (te)veel zienswijzen daartoe nopen.

In dit voorstel wordt gesproken over Twence als het gaat om de totale holding. De holding heeft meerdere dochterondernemingen, waarvan de hier relevante dochterondernemingen zijn: AVI-Twente B.V. voor de verbranding van afval en Twence Bioconversie voor de verwerking van GFT. Daarnaast heeft Twence dus nog enkele andere dochterondernemingen die hier niet relevant zijn en buiten beschouwing blijven.

Beoogd effect

De gemeenteraad spreekt zich uit of het al dan niet instemt met de inhoud van het concept afvallevering- en verwerkingscontract, met de daarbij behorende tarieven en het daaruit voortvloeiende dividendbeleid.

Argumenten voor

1.1 Rechtmatigheid van investering bij Twence staat niet vast.

Er is niet vastgesteld dat wordt voldaan aan de uitzonderingsregel in de aanbestedingswetgeving (zg. quasi-inhouse investering) waardoor het zeer de vraag is of dit contract standhoudt bij de rechter. Met name lijkt niet voldaan te worden het zg. merendeelcriterium en het zg. toezichtscriterium.

1.2 Aan het merendeelcriterium lijkt niet te worden voldaan.

Met betrekking tot de verwerking van het huishoudelijk afval kan beroep gedaan worden op de quasi inhouse constructie indien minimaal 80% van het afval van de aandeelhoudende gemeenten wordt verwerkt in AVI-Twente B.V. Dit noemt men het merendeelcriterium. AVI-Twente heeft een capaciteit van 159.717 ton. De aandeelhoudende gemeenten hebben de afgelopen 3 jaar gemiddeld 76.523 ton (48%) afval aangeleverd. Dit ligt ruim onder de vereiste 80%. Twence geeft echter aan dat het afval van Münster (45.000 ton) hierbij opgeteld mag worden. Indien dit juridisch juist is, (wat juridisch wordt bestreden), is dit in totaal 121.523 ton afval en komt het totale percentage te liggen op 76,1%. Ook dit is nog steeds ruim onder de vereiste 80%.

Almelo, Oldenzaal en Twenterand hebben hierover bij twee advocatenkantoren advies ingewonnen en deze kantoren komen tot de conclusie dat het afval van Münster niet meegeteld mag worden. Voorts zijn alle aandeelhoudende gemeenten de afgelopen jaren in staat gebleken de hoeveelheid afval te verminderen, conform rijksbeleid. De doelstelling is immers een circulaire economie, waarbij zo min mogelijk afval wordt verbrand.

Ook de capaciteit van Twence Bioconversie (119.000 ton GFT) is groter dan de hoeveelheid GFT die de aandeelhoudende gemeenten de afgelopen 3 jaren gemiddeld hebben aangeleverd (85.289 ton). Ook hier wordt niet voldaan aan het merendeelcriterium

1.3 Aan het toezichtscriterium lijkt niet te worden voldaan.

Naast de verplichting om te voldoen aan het merendeelcriterium dient ook te worden voldaan aan het toezichtscriterium. De aandeelhoudende gemeenten dienen, om te voldoen aan het toezichtscriterium, een vergelijkbaar toezicht uit te oefenen op Twence én op de dochterondernemingen, als op eigen diensten. Uit deze abstracte maatstaf volgt dat in geval van de gemeenten het gaat om het toezicht dat normaal binnen de eigen organisatie wordt uitgeoefend. De Algemene vergadering van Aandeelhouders houdt echter alleen toezicht op Twence en heeft geen direct toezicht op de onderliggende publieke dochters AVI-Twente BV en Twence Bioconversie.

Zo stellen de aandeelhouders niet de jaarrekeningen van beide publieke dochters vast, noch hebben zij invloed, dan wel inzicht in de totstandkoming van de verwerkingstarieven en de investeringen die binnen de dochters plaatsvinden. Hiermee ontbreekt dus het vereiste toezicht.

1.4 Aandeelhoudende gemeenten dragen eigen verantwoordelijkheid.

Iedere aandeelhoudende gemeente draagt zelf verantwoordelijkheid voor het naleven van aanbestedingswetgeving en een correcte toepassing van uitzonderingsregels binnen deze wetgeving. Het zijn tenslotte de gemeenten die in wetgeving worden aangemerkt als “aanbestedende diensten”. Anders gezegd: het is een gemeente die haar afval correct aan de markt behoort aan te bieden via een aanbesteding óf correct behoort in te besteden aan een eigen bedrijf via de quasi-inhouse inbesteding. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden overgedragen aan een ander.

1.5 Contract voor onbepaalde tijd.

Een contract voor onbepaalde tijd lijkt in strijd te zijn met de Europese regelgeving en is in strijd met ons inkoop- en aanbestedingsbeleid. Europese en nationale wetgeving is erop gericht een vrije marktwerking te bevorderen en te beschermen. Het afsluiten van een contract zonder einddatum sluit concurrentie in de toekomst uit waardoor de vrije marktwerking in het gedrang komt.

1.6 Contract in strijd met de statuten van de onderneming

In artikel 3.1. van het nieuwe afvalleveringscontract wordt gesteld dat “Opdrachtgever verbindt zich jegens Opdrachtnemer om jaarlijks alle binnen haar grondgebied ingezamelde Gebonden stromen ter verwerking bij Opdrachtnemer aan te bieden”. Dit artikel is in strijd met artikel 5 lid 2. van de statuten van Twence, waarin is opgenomen dat een aandeelhouder de afvalstoffen op exclusieve basis (al dan niet voor een gedeelte van het ressort van die aandeelhouder) dient aan te bieden. Met ressort wordt in dit verband het grondgebied van de gemeente bedoeld. Met “gebonden stromen” worden afvalstromen bedoeld waarvoor een statutaire leveringsplicht geldt.

2.1 Berekening tarief niet conform huidig afvalleveringscontract.

In het huidige afvalleveringscontract staat in artikel 12 lid 2 dat dit tarief wordt berekend conform “Beslisdocument-2”. Dit is een van de documenten waarop in 1994 is besloten tot oprichting van AVI-Twente BV. In Beslisdocument-2 wordt uitgegaan van een integrale kostprijs en een kleine opslag. In het huidige voorstel van Twence wordt uitgegaan van markttarieven waarop dus meer dan een kleine opslag zit.

2.2 Twence vergelijkt eigen tarieven niet met de lagere tarieven.

Twence heeft ter onderbouwing van de tarieven het voorgestelde tarief van € 78 vergeleken met tarieven van voor de ingangsdatum van de importheffing (1 januari 2020). Vanaf dat moment is de hoeveelheid buitenlandse afval echter afgenomen en zijn de tarieven van de verwerking van huishoudelijk restafval aanzienlijk gedaald.

2.3. Verhoging tarieven betekent lastenverzwaring voor onze inwoners.

Vanaf 1 juli 2022 wil Twence fors hogere verwerkingstarieven hanteren. Het exacte effect op de kosten voor de afvalstoffenheffing voor Almelo is afhankelijk van de hoeveelheid afval die dan ter verwerking wordt aangeboden. Een berekening op basis van de hoeveelheid aangeboden afval in 2019 (vanwege de coronacrisis is 2020 geen goed vergelijkingsjaar) geeft een indicatie en laat zien dat de extra kosten voor Almelo minimaal € 550.000 per jaar bedragen.

2.4. Dividendverhoging als gevolg van hogere tarieven.

De dividendverhoging wordt door Twence gekoppeld aan de winst die Twence maakt door de verhoging van de tarieven voor de verwerking van het huishoudelijk afval en de verwerking van het GFT voor de aandeelhoudende gemeenten. Wij vinden het niet juist dat op de verwerking van het afval van de aandeelhoudende gemeenten winst wordt gemaakt en deze vervolgens voor een deel in de vorm van dividend richting de aandeelhoudende gemeenten terugkeert. In principe wordt het uitgangspunt van kostprijsdekkende tarieven geweld aan gedaan.

Voorts gaat van iedere euro winst die Twence maakt eerst 25% naar de fiscus in de vorm van vennootschapsbelasting, daarna wordt van het restant 50% gereserveerd t.b.v. de reserve van Twence en dan pas wordt het overige in de vorm van dividend aan de aandeelhouders uitgekeerd.

Dit betekent dat van € 1 die onze inwoners te veel betalen slechts € 0,37 in de vorm van dividend aan de aandeelhoudende gemeenten wordt uitgekeerd.

Kanttekeningen

1.1 *Twence claimt dat rechtmatigheid van investering wél op orde is.*

Twence blijft claimen dat juist wél wordt voldaan aan de uitzonderingsregel in de aanbestedingswetgeving (zg. quasi-inhouse investering). Echter, indien Twence wordt gevraagd naar een onderbouwing van deze claim aan de hand van inzage in relevante informatie, dan weigert Twence deze informatie te delen met als argument dat het bedrijfsgevoelige informatie betreft. Twence blijft weigeren ook als wordt aangeboden de informatie onder geheimhoudingsvoorwaarden in te zien. Hierdoor kan geen van de gemeenten zelfstandig verantwoordelijkheid nemen voor het toepassen van uitzonderingen in wetgeving.

Kosten, opbrengsten en dekking

Met dit voorstel hangen geen directe kosten samen en ook zijn er geen directe opbrengsten mee gemoeid. Echter, vanaf 1 juli 2022 wil Twence fors hogere verwerkingstarieven hanteren. Het exacte effect op de afvalstoffenheffing voor Almelo is afhankelijk van de hoeveelheid afval die dan ter verwerking wordt aangeboden. Een berekening op basis van de hoeveelheid aangeboden afval in 2019 (vanwege de coronacrisis is 2020 geen goed vergelijkingsjaar) geeft een indicatie en laat zien dat de extra kosten voor Almelo minimaal € 550.000 per jaar bedragen.

Vervolg

Het college zal, vooruitlopend op de raadsbehandeling maar onder voorbehoud van besluitvorming in de raad, in de AvA van 2 december 2021 het Almelo'se standpunt inbrengen. Daarbij zal dit voorbehoud ook nadrukkelijk worden vermeld.

Een zienswijze van een individuele gemeente leidt niet direct tot aanpassing van het voorliggende contract. Dit hangt af van hoe hierover bij meerderheid van stemmen in de AvA wordt besloten. Of er na 2 december 2021 een gewijzigd contract wordt vastgesteld kan niet tevoren worden voorspeld.

Bijlagen

- Toelichting op Afvallever- en verwerkingscontract (INT – 79393)
- Afvallever- en verwerkingscontract (INT – 79394)
- Tarieven en dividendbeleid (INT – 79395)

Burgemeester en Wethouders van Almelo, _____

de secretaris,
F.W. van Ardenne

de burgemeester,
A.J. Gerritsen
