

WERKGROEP **MARKE REIN**

REDUCTIE HUISHOUDELIJK RESTAFVAL DRENTSE GEMEENTEN

Ris. 5055

Van : **Werkgroepleden Markerein**

Paul Sloot	Aa en Hunze	Arjen Dijkstra	Meppel
Mark Tolhoek	Assen	Kees Wiedink	Midden Drenthe
Bianca de Rijk	Borger-Odoorn	Henk Triemstra	Noordenveld
Hans Damen	Coevorden	Benno Klapwijk	Tynaarlo
Harry Dolfing	De Wolden	Jan Klooster	Westerveld
Jan Willem van der Veer	Emmen	Kees Lamain	AREAReiniging
René van der Koolj	Hoogeveen	Paul deBruin (voorzitter)	IPR Normag

Aan : Drentse bestuurders 'Afval en Milieu'

Datum : 10 oktober 2012

Betreft : **Memo ter ondersteuning afweging positief of negatief principebesluit inzake Attero**

Input voor de bespreking van Drentse Bestuurders op 11 oktober 2012.

11 oktober 2012, vanaf 18.30 uur in Hotel Van der Valk te Assen

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Besluitvormingsproces	2
1.2	Onderzoek Rebel Group naar levensvatbaarheid Attero	3
2	Verkenning plussen, minnen en risico's	4
2.1	Vorbereiding door werkgroep Markerein en aanpak	4
2.2	Een principiële benadering: wel of geen overheidsdeelname	4
2.3	Een praktische benadering: plussen, minnen en risico's bij inbesteden	7
3	Voorwaarden bij een positief principe besluit	12

1 Inleiding

1.1 Besluitvormingsproces

De aandeelhouderscommissie van Attero wil op 1 november 2012 haar definitieve standpunt bepalen over medewerking aan het inbestedingstraject. Dit vraagt van de huidige klantgemeenten een principebesluit tot (al dan niet) deelname in het inbestedingstraject vóór 1 november a.s.. Als er een voldoende aantal gemeenten het principebesluit neemt om inbesteding verder te onderzoeken, start fase 2 en anders wordt het inbestedingstraject afgebroken en blijven de bestaande contracten tot 1 juli 2016 ongewijzigd.

Op 11 oktober a.s. overleggen de Drentse portefeuillehouders over:

- 1. Oriëntatie op de vraag of gemeenten kiezen voor een principebesluit om deelname aan het PDA model verder te verkennen en in te richten?**
- 2. En zo ja met welke voorwaarden dit principe besluit wordt omkleed?**
Nb. Een eventueel principebesluit kan/zal met voorwaarden en uitgangspunten worden omkleed, zodat de gemeente(n) expliciet de condities kunnen aangeven waaraan in fase 2 voldaan moet worden, alvorens de besluitvorming verder te continueren.
- 3. En zo nee, welke weg willen de gemeenten dan gaan bewandelen met het oog op het aanbesteden van het contract voor restafvalverwerking vanaf medio 2016?**

Fase 2 heeft (met name) betrekking op de onderhandelingen tussen de huidige en toekomstige aandeelhouders over de uit te keren vergoeding (eenmalig dividend) en de vaststelling van de verwervingsprijs van de aandelen. Aan het einde van fase 2 (uiterlijk medio december 2012) besluiten de gemeenten of zij op basis van het onderhandelingsresultaat de aandelenverwerving en het inbestedingstraject ter definitieve besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad. Als voldoende gemeenten dat doen, start fase 3, anders wordt het inbestedingstraject alsnog afgebroken en blijven de bestaande contracten tot 1 juli 2016 ongewijzigd.

Fase 3 ten slotte betreft de besluitvorming in de gemeenteraad waarna tot slot een Wira-procedure¹ wordt doorlopen om de feitelijke inbestedingsbestendigheid te toetsen. Een positief raadsbesluit en een ongeschonden Wira-procedure betekenen dat dan de aandelenverwerving en inbesteding geëffectueerd worden. Het besluit van de gemeente om als aandeelhouder te gaan deelnemen in de vennootschap Attero moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten.

¹ Deze procedure is gebaseerd op de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira), en omvat een toets op de juridische juistheid en houdbaarheid.

1.2 Onderzoek Rebel Group naar levensvatbaarheid Attero

Naar aanleiding van het voorstel van Attero voor deelname in het Publiek Dienstverleningsmodel Attero (PDA) hebben de Drentse gemeenten aanvullende vragen gesteld. De antwoorden van Attero zijn tijdens een gezamenlijke bijeenkomst met de Drentse bestuurders op 10 september 2012 door Attero toegelicht. De schriftelijke uitwerking wordt met deze memo meegestuurd.

Teneinde meer inzicht te krijgen in de haalbaarheid en wenselijkheid van deelname in het door Attero voorgestelde model, heeft de Rebel Group in opdracht van de klantgemeenten van Attero een onderzoek uitgevoerd naar de levensvatbaarheid van Attero. De beantwoording van de eerder gestelde vragen en de uitkomsten van dit onderzoek kunnen de Drentse gemeenten gebruiken ten behoeve van de besluitvorming in uw college inzake het Attero-traject

Het rapport van Rebel Group is op 3 oktober 2012 door de onderzoekers toegelicht aan portefeuillehouders en beleidsadviseurs. Het onderzoek beantwoordt de vraag: is Attero financieel levensvatbaar (structureel) in een situatie waarin de vollast van de installaties in een (vrije) markt moet worden bewerkstelligd. In deze situatie is geen sprake van een gegarandeerde (gecontracteerde) aanlevering door klantgemeenten, maar van aanbestedingen in de vrije markt. De zogenaamde 'acquisitie target' (het aandeel van het restafval dat Attero op de vrije markt zal moeten verwerven) is daarbij dus groot.

Rebel Group hanteert als uitgangspunt 'business as usual'. Daarbij worden de huidige (restafval) installaties normaal onderhouden en blijven daarmee in stand. Er wordt uitgegaan van een 100% vollast situatie en een tariefstelling (poorttarief) van €45 tot € 47 per ton.

Op basis van deze analyse en aannames wordt geconcludeerd dat Attero financieel levensvatbaar is. De aandeelhouderswaarde van de onderneming wordt berekend op € 53 tot € 88 miljoen.

Deze waarde kunnen de huidige aandeelhouders ontvangen – uit de onderneming- waarna de aandelen om niet overgaan aan de nieuwe aandeelhoudende gemeenten. De onderneming blijft – met het uitkeren van een dergelijke 'super dividend' – financieel levensvatbaar. Met andere woorden: er zijn voldoende liquide middelen en de solvabiliteit is groot genoeg om aan de korte en lange termijn verplichtingen te kunnen voldoen.

Indien gemeenten zouden kiezen voor investering (Rebel Group rekent met 50% en 100% van het huidige gecontracteerde volume), wordt de financiële levensvatbaarheid beter dan zonder deze gecontracteerde volumes. Er is immers sprake van verlaagd risicoprofiel omdat een deel van het benodigde restafval is gecontracteerd en een kleiner deel in de vrije markt moet worden geacquireerd.

In de analyse zijn verder geen scenario's meegenomen, zoals het (noodzakelijkerwijs) afbouwen van een deel van de productiecapaciteit voor restafvalverwerking door Attero. Men gaat ervan uit dat vollast wordt gerealiseerd, en dat dit kan met een 'break even' tarief van € 45,- tot € 47,- per ton (prijspeil 2012).

2 Verkenning plussen, minnen en risico's

2.1 Voorbereiding door werkgroep Markerein en aanpak

Op 9 oktober heeft werkgroep Markerein een gezamenlijke verkenning van de plussen en minnen van de voorliggende keuzes uitgevoerd. Deze verkenning wordt ingebracht ten behoeve van de bijeenkomst van de Drentse bestuurders op 11 oktober.

Voor deze voorbereiding is gebruik gemaakt van het eerder opgestelde beoordelingskader. Deze invalshoeken worden in het vervolg van paragraaf gepresenteerd. Zie voor het opgestelde beoordelingskader "Discussienotitie Restafvalverwerking Drentse gemeenten in de toekomst" van 8 juni 2012.

De verkenning heeft tot doel een zo compleet mogelijk en objectief beeld van plussen en minnen.

2.2 Een principiële benadering: wel of geen overheidsdeelname

2.2.1 Toelichting

Voor het beantwoorden van de principiële vraag 'aanbesteden aan de markt of participeren' wordt bezien welke motieven er voor een gemeente (kunnen) zijn, om te kiezen voor inbesteden/participeren, of voor aanbesteding aan de markt: .

- Is sprake van een wettelijke zorgplicht of zorgtaak voor het (doen) verwerken van huishoudelijk restafval? En is sprake van een (wettelijke) plicht of taak om deze verwerking in eigen beheer te doen?
- Zijn er publieke belangen, waarin 'de markt' niet kan voorzien?
 - Waarborg dat wordt voldaan aan wettelijk gestelde eisen ten aanzien van milieu, veiligheid en duurzaamheid.
 - Beschikbaarheid en continuïteit van adequate verwerkingscapaciteit (in relatie tot over- en ondercapaciteit)
 - Doelmatige afvalverwerking (prijsvorming, marktwerking).
- Is gewaarborgd dat wordt bijgedragen aan de (landelijke en gemeentelijke) doelstellingen gericht op een meer preventie van restafval en betere scheiding van herbruikbare grondstoffen uit het restafval?

Het gaat bij deze onderwerpen vooral om de vraag of sprake is van goede marktwerking: Is geen sprake van (mogelijke) marktimperfecties of marktfalen? Heeft de gemeente/overheid (voldoende) instrumenten om adequaat functioneren te waarborgen/ reguleren?

Daarnaast kunnen er andere belangen, voordelen of motieven zijn verbonden aan het participeren in een verwerkingsinstallatie. Zoals lokale en regionale economische belangen met betrekking tot werkgelegenheid, kennis- en innovatie, et cetera?

2.2.2 *Analyse*

Indien sprake is van een vrije en op zichzelf staande keuze (als bijvoorbeeld geen sprake zou zijn van verbondenheid door aandeelhouderschap) voor uitbesteden of deelnemen in een onderneming voor de verwerking van restafval, lijkt het niet noodzakelijk om te gaan participeren in een onderneming voor restafvalverwerking. Daarvoor zijn onder meer de volgende argumenten van kracht:

- Er is geen (wettelijke) zorgplicht voor gemeenten waaruit kan worden afgeleid dat het nodig is dat gemeenten participeren in (een) restafvalverwerkingsinstallatie(s).
- Door wet- en regelgeving en de werking (en bewaking²) van het marktmechanisme zijn er anno 2012 voldoende waarborgen voor:
 - voldoende beschikbare verwerkingscapaciteit;
 - waarmee duurzame, veilige en milieu hygiënische restafvalverwerking kan worden gerealiseerd;
 - tegen marktconforme tarieven doordat sprake is van marktprijsvorming en concurrentie.

Met deze argumentatie lijkt het dus niet noodzakelijk voor gemeenten om te participeren in een onderneming voor (rest)afvalverwerking, en kunnen gemeenten kiezen voor aanbesteding.

Indien gekozen wordt voor aanbesteding aan de markt, dan is van belang om de marktsituatie te analyseren, in het geval dat een groot deel van de huidige contracten van Attero en andere verwerkers tegelijkertijd in 2016 en 2017 vrijvalt. Het gaat om het restafval van circa 6 miljoen mensen, dat is ongeveer 1,2 Mton restafval per jaar³. Dit restafval zal zijn weg naar verwerkers moeten vinden. Recente studies (Rabobank) houden rekening met een overcapaciteit in de (Nederlandse) markt van circa 2 Mton per jaar. Dit betekent dat er voldoende capaciteit is, waarbij – op basis van verschillende bronnen - rekening wordt gehouden met een tariefstelling tussen € 45 en € 70 euro per ton (huidige tarieven van aanbestedingen, prijspeil 2012). Bij overcapaciteit kan worden gesproken van een kopersmarkt.

Indien de vrije verwerkingscapaciteit kleiner is, bijvoorbeeld door import van restafval uit het buitenland en/of het afbouwen van overcapaciteit, dan kan sprake zijn van vragersmarkt. In dat geval wordt rekening gehouden met tarieven tussen € 80 en € 90 per ton.

De vraag naar verwerkingscapaciteit kan in 2016/2017 kan dus zo groot zijn, dat hier een prijs-opdrijvend effect vanuit gaat. De prijsvorming in de markt voor restafvalverwerking is onder meer onderhevig aan:

- De vraag naar verwerkingscapaciteit, en de gelijktijdigheid waarin deze vraag zich aandient.

² Onder meer door de Nederlandse en Europese mededingingsautoriteiten.

³ Indicatie op basis van 6 miljoen inwoners en gemiddeld 200kg restafval per inwoner per jaar.

- De eventuele aanvoer van restafval uit het buitenland waarmee overcapaciteit in de Nederlandse markt wordt voorkomen. Verwacht wordt dat de komende jaren een aanzienlijke hoeveelheid restafval uit het VK zal worden geïmporteerd.
- Het al dan niet saneren van de verwerkingscapaciteit in Nederland.

Samenvattend kan rekening worden gehouden met de volgende plussen en minnen bij aanbesteden:

Plussen van aanbesteden:

- Marktconform tarief.** Bij aanbesteden kan optimaal gebruik worden gemaakt van markwerking en het prijsmechanisme. Met een marktconform tarief als uitkomst. Indien sprake is van een kopersmarkt kan hier een prijsverlagend effect vanuit gaan.
- Niet complex.** Bij een aanbesteding ontstaat een koper-verkoper relatie in de vorm van een contract. Het contact biedt helderheid en zekerheid over de wederzijdse rechten en verplichtingen.
- Maximale reductie restafval.** Gemeenten kunnen zich volledig richten op (verdere) reductie van het restafval, en daarmee hun afvalbeheerdoelstellingen bewerkstelligen. De gemeente heeft geen belang in de verwerkingsonderneming, en hoeft geen rekening te houden met de consequenties voor deze onderneming indien minder restafval wordt aangeboden. Voorwaarde is wel dat geen hoeveelheidsgaranties worden overeengekomen.
- De juridische risico's zijn beperkt.** Er is veel ervaring met het aanbesteden van (rest)afval aan de markt.
- Flexibiliteit.** Na afloop van het contract is de gemeente geheel vrij in de keuze voor afvalverwerking.
- Bij aanbesteding van het restafval kan een opdracht worden gegeven voor verdere nascheiding van het restafval, alvorens te verbranden.

Minnen (risico's) van aanbesteden:

- Onzekerheid uitkomst tarief.** De uitkomst van de verwerkingsprijs per ton is onzeker en hangt af van de marktsituatie en de wijze waarop de aanbesteding wordt vormgegeven. (Mogelijke maatregelen: stel een maximum tarief vast, ontwikkel gezamenlijk een aanbestedingsstrategie.)
- Onzekerheid op langere termijn.** Er zal periodiek (opnieuw) worden aanbesteed. Toekomstige verwerkingsprijzen zijn onzeker.
- Extra kosten voor overslag en transport.** Bij aanbesteding is vooraf niet bekend bij welke aanbieder op welke locatie het afval moet worden aangeboden. (Mogelijke maatregel: aanbesteding inclusief eventuele overslag en transport).
- Geen winstdeling.** Geen aandeel betekent dat niet wordt gedeeld in de revenuen van de onderneming. (overigens wordt ook niet gedeeld in de eventuele tekorten).
- Verlies huidige grip op marktsituatie.** Gemeenten hebben geen invloed op koers en strategie van Attero. Er zijn diverse scenario's denkbaar, waaronder het creëren van schaarste aan verbrandingscapaciteit.
- Mogelijke (gedeeltelijke) sluiting Wijsster.** Als gevolg van de hogere acquisitie-target, kan Attero genoodzaakt zijn dan wel ervoor kiezen om (over)capaciteit af te bouwen.

Indien gemeenten kiezen voor aanbesteding aan de markt, is van belang dat hier duidelijke regie op de aanbesteding wordt gevoerd. Aandachtspunten: wanneer aanbesteden, één of meerdere percelen, welke condities voor een optimale uitkomst, eventuele fasering en afstemming met aanbestedingen elders. De voorbereiding van deze strategie en de eventuele uitvoering ervan kunnen aan Markerein worden opgedragen.

2.3 Een praktische benadering: plussen, minnen en risico's bij inbesteden

Het voorstel van Attero voor inbesteden hoeft niet gelijk te worden geschaard aan een model van overheidsdeelneming voor onbepaalde tijd. Het voorstel voor inbesteden kan ook worden beschouwd als een verlenging van het verwerkingscontract bij Attero voor de periode medio 2016 tot en met 2022. Uiteraard tegen andere condities, de verwerkingsprijs van € 47,- per ton.

Voor het model van inbesteding is het noodzakelijk dat aan enkele strikte juridische vereisten wordt voldaan. Een belangrijk vereiste is een deelneming van de gemeente(n) in de onderneming Attero. In principe kan het aandeelhouderschap na het verstrijken van de periode in 2022 worden heroverwogen. De argumenten voor en tegen een model van inbesteding (plussen, minnen en risico's) zijn daarvoor gezamenlijk verkend.

2.3.1 Doelmatigheid en prijs

Het gaat hierbij enerzijds om het (poort) verwerkingstarief inclusief eventuele overige kosten voor transport en overslag. Anderzijds moeten eventuele andere financiële- en vermogenscomponenten in ogenschouw worden genomen. Dit laatste betreft bijvoorbeeld de eventuele vermogensopbouw, uitkering van winst (dividend) of juist deelname in verliezen/tekorten in geval van een deelneming (participatie) in de onderneming.

Plussen van inbesteden:

- a. Een tarief van € 47,- wordt als scherp en marktconform beoordeeld.
De stelling zou kunnen worden verdedigd dat een (substantieel) lager tarief ook niet wordt verwacht bij aanbesteding.
- b. Attero biedt de mogelijkheid om de toekomstige tariefverlaging in 2016 reeds in het verwerkingstarief vanaf 2013 te verdisconteren. Dit betekent dat gemeenten op korte termijn een verlaging van de afvalstoffenheffing kunnen realiseren.
- c. De Rebel Group calculeert een aandeelhouderswaarde van € 7 tot € 11 miljoen (uitgaande van 50% deelnemende gemeenten). Vanuit beleggingsoptiek kan deelname een financieel aantrekkelijke optie zijn.

Minnen (risico's) van inbesteden:

- a. Bij inbesteding is het tarief voor verwerking van restafval onderhevig aan de gevolgen van het functioneren van de onderneming (als geheel). Welke garanties kunnen worden gegeven voor het nakomen van het geboden tarief gedurende te periode tot en met 2022?
- b. Hoewel gemeenten in geval van niet-levensvatbaarheid van Attero in financiële zin geen ander risico dan verlies van de aanschafwaarde van de aandelen, dient er wel rekening mee te worden gehouden dat het in voorkomend geval voor de hand ligt dat in eerste instantie de aandeelhouders worden gevraagd om kapitaal vrij te maken om Attero te laten voortbestaan. Moge-

- d. Indien Attero na verloop van tijd toch niet levensvatbaar blijkt te zijn, dan lopen de aandeelhouder in financiële zin geen ander risico dan verlies van de aanschafwaarde van de aandelen (zijnde een symbolisch bedrag c.q. om niet).
- lijk zal de gemeente - vanwege zaken als continuïteit van de afvalinzameling, imago schade en verantwoordelijkheid nemen voor het eigen bedrijf - zich genooddaakt achten om te voorzien in de dan ontstane situatie.

Het volgende overzicht presenteert de financiële risico's welke door Rebel Group zijn geïdentificeerd, en de mogelijke maatregelen.

Categorie	Risico	Aandachtspunten voor aandeelhoudende gemeenten
Financieel	Verbranden levert onvoldoende rendement door verdere daling poorttarieven, niet realiseren kostenreductie of daling gecontracteerde volumes (bijv. door wegvallen buitenlands afval)	Ligt de oorzaak bij te laag tarief/te hoge kosten: <ul style="list-style-type: none"> • Inbrengen van een lange termijn contract voor huishoudelijk restafval tegen een poorttarief dat minimaal het geconsolideerde break-even tarief bedraagt • Besluiten tot additioneel investeringsprogramma om de efficiency van AVI's te verhogen Ligt de oorzaak bij onvoldoende gecontracteerde volumes: <ul style="list-style-type: none"> • Besluiten tot vergroten van inkoop buitenlands afval binnen Attero Privaat dan wel meer inzetten op contracteren van volumes huishoudelijk restafval en bedrijfsafval. • Besluiten tot het verkopen of sluiten van verbrandingscapaciteit
Financieel	Storten leidt tot financiële tegenvallers (hooft doelvermogen onvoldoende, beleggingsrisico bij provincie en gebrek aan liquiditeit bij overdracht doelvermogen)	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsen van de stortactiviteiten op 'arm's length' van Attero (lees: apart positioneren) • Monitoren van de stortvoorzieningen en belegd vermogen van Attero en de provincies • Monitoren van de fysieke staat van de stortplaatsen tot moment van overdracht aan de provincie
Financieel	Kunststofrecycling komt ondanks investeringen niet op het noodzakelijke kwaliteits- en kostenniveau	<ul style="list-style-type: none"> • Extra investeren om kwaliteitsniveau te verbeteren en/of kostenniveau te reduceren • Kosten doorberekenen aan de klanten van nascheiding • Heroverwegen systeemkeuze nascheiding

2.3.2 Milieuprestatie en duurzaamheid van de verwerking van het restafval.

Over het algemeen worden als duurzaamheidscriteria gelden de energie-efficiëntie van de afvalverwerkingsinstallatie, CO₂-uitstoot en de transportafstand gehanteerd.

Plussen van inbesteden:

- De restafvalverwerkingsinstallaties van Attero beschikken allen over de R1 status.
- Attero beoogt verdere innovaties en verduurzaming van de eigen afvalbe- en verwerkingsactiviteiten. Dit zijn de zogenaamde duurzame groeiopties

Minnen (risico's) van inbesteden:

- Duurzame groeiopties moeten worden gefinancierd. Onduidelijk is of hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.

Het volgende overzicht presenteert de strategisch/financiële risico's welke door Rebel Group zijn geïdentificeerd, en de mogelijke maatregelen.

Categorie	Risico	Aandachtspunten voor aandeelhoudende gemeenten
Strategisch / Financieel	De duurzame groeiopties worden in onvoldoende mate gerealiseerd, waardoor duurzaamheidsagenda's niet worden gerealiseerd en het volume restafval minder afneemt.	<ul style="list-style-type: none"> • Mobiliseren en/of verhogen van het innovatief vermogen binnen Attero • Opstellen visie op duurzaamheid samen met de Attero directie inclusief onderliggende investeringsagenda en implementatieprogramma

2.3.3 *Involed en zeggenschap*

Plussen van inbesteden:

- a. Door overheidsdeelneming kan invloed worden uitgeoefend op het profiel en de koers van de onderneming, mits deze (gezamenlijke) invloed voldoende krachtig en convergerend is. Daardoor kunnen wensen worden neergelegd en uitgangspunten en eisen ten aanzien van de inrichting van het primair proces: de afvalverwerkingsinstallatie, de daarmee te bereiken duurzaamheid, aanpalende en samenhangende be- en verwerkingsactiviteiten (zoals nascheiding, energieopwekking, et cetera

Minnen (risico's) van inbesteden:

- a. Hoe de overheidsdeelneming en invloed van de gemeente/gemeenten wordt geregeld is (vooralsnog) onduidelijk.
- b. Het aantal deelnemende gemeenten is groot. Het is daarom gewenst dat gemeenten hun belangen en invloed bundelen, om zodoende effectieve invloed uit te kunnen oefenen als aandeelhouder.
- c. Het aantal klantgemeenten (dat mogelijk gaan inbesteden) in Limburg en Noord-Brabant is aanzienlijk groter dan het aantal klantgemeenten in Drenthe en Groningen. De invloed en zeggenschap van Drentse gemeenten is mogelijk – door onderverte-genwoordiging – beperkt.
- d. Hoewel sprake is van een afgebakend financieel risico (het financieel risico van de deelnemende gemeenten is afgebakend tot het ingelegde kapitaal c.q. aandelen om niet) dragen de gemeenten als aandeelhouders en eigenaar van de afvalverbrandingsinstallaties (zoals in Moerdijk en Wijster) wel een (maatschappelijke) medeverantwoordelijkheid voor het milieu hygiënisch correct functioneren van deze installaties.

Het volgende overzicht presenteert de organisatorische risico's welke door Rebel Group zijn geïdentificeerd, en de mogelijke maatregelen/aandachtspunten.

Categorie	Risico	Aandachtspunten voor aandeelhoudende gemeenten
Organisatorisch	Onvoldoende invloedsmogelijkheden voor individuele gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Scheiden van het belang van de gemeente als aandeelhouder van het belang van de gemeente als klant binnen de aandeelhoudende gemeenten • Bundelen krachten van aandeelhoudende gemeenten om stem voldoende gewicht te geven • Neerzetten van een effectieve governance structuur (zorgdragen voor invloed in lijn: aandeelhoudersvergadering – Raad van Commissarissen – directie)

2.3.4 *Regionale economische belangen*

Dit betreft gemeentelijke belangen zoals lokale/regionale werkgelegenheid, versterking van de regionale economische structuur op het gebied van (milieu)innovatie, imago versterkende aspecten, et cetera.

Plussen van inbesteden:

- a. Regionale werkgelegenheid. Het behouden van lokale/regionale werkgelegenheid die door de onderneming wordt geboden. Bij inbesteding door Drentse gemeenten blijft de werkgelegenheid bij de verwerkingsinstallatie te Wijster behouden.
(Overigens heeft aanbesteden niet automatisch tot gevolg dat werkgelegenheid verdwijnt. De gemeenten hebben wel minder grip op de keuzes van de onderneming hieromtrent).
- b. Het versterken van de regionale economische structuur op het gebied van milieu-innovatie, imago versterkende aspecten, et cetera.

Minnen (risico's) van inbesteden:

- a. Het onderzoek door Rebel Group houdt geen rekening met het eventueel afbouwen van de restafvalverwerkingscapaciteit door Attero. Indien Attero – door marktomstandigheden – onvoldoende vollast kan bewerkstelligen (ten minstens een break-even tarief) – dan kan het afbouwen van juist de capaciteit te Wijster een reële optie worden. De installatie te Wijster is – ten opzichte van de overige installaties – minder energie-efficiënt en daarmee minder kostenefficiënt.

2.3.5 Juridisch risico's

Plussen van inbesteden:

- a. Het model van 'inbesteden' is in de praktijk beproefd, en biedt de mogelijkheid om zonder verplichte (Europese) aanbesteding taken over te dragen aan een overheidsge-domineerde organisatie.
- b. Er zijn diverse juridische adviezen uitgebracht, die wijzen op de juridische haalbaarheid.

Minnen (risico's) van inbesteden:

- a. Er schuilt een zeker juridisch (en daarmee ook financieel) risico bij inbestedingsconstructies. Zeker in de afvalverwerkingsmarkt waar overcapaciteit heerst, schromen private partijen niet om afscherming van restafval van de markt (door middel van inbesteding) juridisch aan te vechten. De kans op juridische procedures is groot.
- b. De Wira-procedure kan langdurig zijn, en bij een negatieve uitkomst moet een en ander weer worden teruggedraaid.

2.3.6 *Markt risico's*

Plussen van inbesteden:

- a. De gemeenten krijgen duidelijkheid over de kosten voor restafvalverwerking voor een lange periode.
- b. De gemeenten kunnen de ontwikkelingen van de onzekere marktsituatie (over- en onder capaciteit) aanschouwen, en pas richting 2022 nadere keuzes maken.

Minnen (risico's) van inbesteden:

- a. Attero biedt de gemeenten een 'break even tarief' van € 47,-. Volgens Rebel Group is de onderneming financieel levensvatbaar indien dit tarief (bij vollast) wordt gerealiseerd. Daarbij is de vraag: is dit tarief nu een garantie voor de gemeenten? Uiteraard kan het tarief bindend zijn omdat dit contractueel wordt vastgelegd. De gemeente als opdrachtgever heeft daarmee zekerheid. De gemeente als aandeelhouder echter niet. De markt voor restafvalverwerking is dynamisch en kenmerkt zich door (hevige) concurrentie. De rentabiliteit van de onderneming op langere termijn is onzeker en staat onder druk als gevolg van overcapaciteit (dalend afvalaanbod). Aandeelhouders dragen het risico gezamenlijk: zowel de positieve resultaten als ook de mogelijke tegenvallers.
Deelname betekent ook delen in 'de lusten en de lasten' van de onderneming. Overcapaciteit, marktonzekerheid, renovatie van de installatie, et cetera, kunnen in dat verband het tarief en/of de winst van de onderneming ongewild beïnvloeden.
- b. Via participatie zijn gemeenten ook gebonden aan andere (ook commerciële) activiteiten van de afvalwerking. Behalve dat dergelijke activiteiten niet behoren tot de zorgtaak van gemeenten, brengen dergelijke activiteiten wel een zeker risico met zich mee. In geval van Attero bijvoorbeeld is sprake van verbondenheid met het beheer van stortlocaties, gasproductie en commerciële afvalverwerking in de vrije markt

3 Voorwaarden bij een positief principe besluit

In fase 2 start een onderhandelingsproces. Onduidelijk is wie de gemeenten bij deze onderhandelingen vertegenwoordigt, en met welk mandaat.

Zoals gezegd zal een eventueel positief principebesluit met voorwaarden en uitgangspunten worden omkleed, zodat de gemeente(n) expliciet de condities kunnen aangeven waaraan in fase 2 voldaan moet worden, alvorens de besluitvorming verder te continueren. In het vervolg van dit hoofdstuk enkele voorbeelden.

Als voorwaarde voor het gestand doen van het principe besluit geldt dat:

1. De gemeente de aandelen in Attero tegen een symbolisch bedrag kan verwerven: om niet dan wel maximaal de nominale waarde van de aandelen.
2. Uit boekenonderzoek (in fase 2) blijkt dat Attero op korte en langere termijn levensvatbaar is en blijft. Nb. Dit betreft een uitgebreide due diligence/boeken onderzoek.
3. Uit nader onderzoek in fase 2 de financiële levensvatbaarheid van Attero wordt herbevestigd, waarbij rekening wordt gehouden met relevante scenario's waarin (een deel van de) verwerkingscapaciteit van Attero wordt afgebouwd.
(Nb. de verwachting is dat de hoeveelheid te verwerken restafval op termijn hoe dan ook zal gaan afnemen. Ook de import van restafval uit het buitenland).
4. Uit juridisch onderzoek (in fase 2) blijkt dat investering is toegestaan.
5. De gemeenteraad wensen en bedenkingen kan kenbaar maken over het verwerven (of uitbreiden) van aandelen in Attero, en daar positief tegenover staat.
6. Er voldoende duidelijkheid is over de juridische en financiële consequenties voor de Gemeente van aandeelhouderschap en de condities voor het eventueel weer uittreden.
7. Er een uitgewerkt contract dan wel DVO (dienstverleningsovereenkomst) beschikbaar is, waarover overeenstemming tussen de partijen bestaat.
8. Er duidelijkheid is over de toekomstige aandelenverhoudingen en zeggenschapsverdeling, waaruit blijkt dat de invloed en zeggenschap van Drentse gemeenten voldoende is gewaarborgd.
9. Er een voor de gemeente een aanvaardbaar bedrijfsplan voor de komende periode van 10 jaar (jaarlijks voortschrijdend) kan worden overlegd.
10. De gemeenten die gaan participeren eenduidig zijn in het door hen gewenste profiel en de strategie van Attero in de toekomst.
11. De gemeente zich naast reeds genoemde voorwaarden het recht voorbehoudt om bij nieuwe inzichten (financieel, juridisch of economisch) anders te besluiten.

Met betrekking tot de voorwaarden over uitstappen geldt dat:

12. De levensvatbaarheid van Attero omstreeks 2016 wordt herbevestigd. Vóór medio 2016 wordt de levensvatbaarheid van Attero als onderneming nogmaals getoetst. Uit deze evaluatie moet blijken dat het voorgestelde tarief in de periode na 2016 tot en met 2022 gestand kan worden gedaan.
13. De gemeente de mogelijkheid heeft om per medio 2016 de aandelenverwerving en inbesteding ongedaan kan maken, waarbij zij per saldo niet méér kwijt is dan zij bij voortzetting van de huidige overeenkomst kwijt zou zijn geweest. (Daarbij moet dus rekening worden gehouden met het terugbetalen van het eventueel genoten tariefverlaging in de periode 2013-2016, indien een gemeente daarvoor heeft gekozen).
14. Dat de restafvalverwerkingsinstallatie in Wijster in beschikbaar blijft voor het restafval afkomstig van Drentse gemeenten. Dan wel de Drentse gemeenten geen hogere kosten in rekening worden gebracht (bijvoorbeeld voor transport) indien Attero de verwerkingscapaciteit te Wijster afbouwt.