

Toekomstvisie HVC 2017 - 2024

Inhoudsopgave

1 Inleiding en aanleiding

- 1.1 Beknopte geschiedenis HVC
- 1.2 Aanleiding: onderzoek Rekenkamer
- 1.3 Bestuursopdracht
- 1.4 Gevolgde methode
- 1.5 Opzet van het rapport

2 Organisatiestructuur Zaanstad – HVC

3 Wat doet HVC

- 3.1 Statuten, missie, visie en strategie HVC
- 3.2 Typen projecten HVC
- 3.3 Activiteiten HVC
 - 3.3.1 Activiteiten afval en grondstoffen
 - 3.3.2 Activiteiten duurzame energie
 - 3.3.3 Overige activiteiten

4 Ontwikkelingen op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie

- 4.1 Ontwikkelingen afval en grondstoffen
- 4.2 Ontwikkelingen duurzame energie

5 Beleidsdoelstellingen Zaanstad

- 5.1 Doelstellingen afval en grondstoffen
- 5.2 Doelstellingen duurzame energie

6 Draagt HVC bij aan de realisatie van de Zaanse doelen

- 6.1 Gevolgde methode
- 6.2 Activiteiten HVC afgezet tegen Zaanse beleidsdoelen
 - 6.2.1 Afval en grondstoffen

- 6.2.2 Duurzame energie
- 6.2.3 Overige activiteiten

7. Juridische, organisatorische en financiële afwegingen

- 7.1 Aandeelhouderschap via AIJZ
- 7.2 Financiële risico's
 - 7.2.1 Garantstellingsstructuur
 - 7.2.2 Aansprakelijkheid via ballotageovereenkomst

8. Conclusies en aanbevelingen

- 8.1 Conclusies en aanbevelingen inhoudelijke taken HVC
 - 8.1.1 Afval en grondstoffen
 - 8.1.2 Duurzame energie
 - 8.1.3 Overige activiteiten
- 8.2 Conclusies en aanbevelingen juridische, organisatorische en financiële afwegingen
 - 8.2.1 Aandeelhouderschap AIJZ
 - 8.2.2 Garantstellingsstructuur
 - 8.2.3 Aansprakelijkheid via ballotageovereenkomst
- 8.3 Eindconclusie

1 Inleiding en aanleiding

1.1 Beknopte geschiedenis HVC

HVC is in 1991 ontstaan uit de verzelfstandigde huisvuilcentrale Alkmaar. Sinds de oprichting is het aantal participanten sterk toegenomen. Op dit moment nemen 48 gemeenten en 6 waterschappen deel aan HVC. Zaanstad is via de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond Zaanstreek (AIJZ) in het bezit van 9% van de aandelen HVC en is daarmee één van de grootste aandeelhouders.

Bij de oprichting had HVC afvalverwerking van de deelnemende gemeenten als belangrijkste taak. Midden jaren negentig ontstond er door teruglopende afvalstromen een disbalans tussen vraag en aanbod op regionaal niveau. Tegelijkertijd werd het verbod om afval buiten de provincie te transporteren opgeheven, waardoor er meer marktwerking ontstond en de verschillende afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) met elkaar gingen concurreren. Aanvankelijk was het de vraag of er voldoende verbrandingscapaciteit beschikbaar zou zijn. Door het ontbreken van een landelijke regie werden bestaande AVI's los van elkaar uitgebreid met extra afvalverwerkingslijnen. Door de economische crisis en het steeds meer recyclen van afval leidde dit er toe dat er rond 2010 overcapaciteit ontstond bij de verbrandingsinstallaties, waarop afval uit het buitenland werd geïmporteerd.

In lijn met de ontwikkelingen op het gebied van afvalstoffen, besloten de aandeelhoudende gemeenten tot verbreding van de bedrijfsvoering van HVC. Deze ontwikkelde zich hierna van afvalverwerker tot grondstoffen- en energieproducent (zie ook Hoofdstuk 3). HVC is actief geworden in duurzame energieprojecten zoals de productie van wind- en zonne-energie. Daarnaast blijft afvalverwerking een belangrijke activiteit van HVC. Het gaat daarbij niet meer alleen om huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten, maar voor ongeveer de helft van de capaciteit om afval van derden zoals instellingen en bedrijven. Gezien het steeds verder teruglopende aanbod van restafval in Nederland, wordt uit het oogpunt van een gezonde bedrijfsvoering nog steeds afval uit het buitenland geïmporteerd om de restcapaciteit van de verbrandingsinstallaties zo goed mogelijk te benutten. Sinds 2017 is er weer een tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland.

1.2 Aanleiding: onderzoek Rekenkamer

In 2014 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de relatie tussen HVC en haar aandeelhouders. De Rekenkamer constateert dat Zaanstad in het verleden keuzes heeft gemaakt in de wijze waarop zij de publieke taak van afvalverwerking realiseert, mede als gevolg van ontwikkelingen op de afvalmarkt. De huidige constructie met tussenkomst van AIJZ is te begrijpen vanuit deze historische context, maar heeft er toe geleid dat een ingewikkelde structuur is ontstaan waardoor de directe invloed van Zaanstad op HVC in de loop der jaren is afgenomen.

Doordat de activiteiten van HVC naast afvalverwerking steeds meer gericht zijn op grondstoffenmanagement en energie, constateert de Rekenkamer dat niet erg inzichtelijk meer is in hoeverre deelneming in HVC bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de bijbehorende risico's en verplichtingen zijn.

Voor Zaanstad doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Breng de huidige constructie (inclusief de keuzes en afwegingen die hieraan ten grondslag lagen) helder in kaart en zorg dat deze kennis behouden blijft.
2. Breng in overleg met de andere aandeelhouders de constructie in lijn met de publieke taak en maak daarbij duidelijke keuzes en afwegingen. Nadat de huidige constructie in kaart is gebracht, zou heroverwogen moeten worden of deze constructie nog steeds de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak van afvalverwerking te verwezenlijken.
3. Ga na in hoeverre de constructie in strijd is met relevante regels en pas indien nodig de constructie aan.
 - a. Ga na of Zaanstad het risico loopt dubbel aangesproken te worden in het kader van ballotageovereenkomst.
 - b. Ga na in hoeverre het risico bestaat dat aandeelhouders niet voldoen aan de criteria van "niet-Europees aanbesteden".

- c. Ga na in hoeverre het risico aanwezig is dat garanties in de (nabije) toekomst zullen intreden en als gevolg daarvan er risico's ontstaan op het gebied van ongeoorloofde bevoordeling en staatssteun.
4. Stel een informatieprotocol op dat is gericht op bewuste invloedmomenten van de stakeholders.
5. Evalueer de verbonden partij en zorg daarbij voor een exit-strategie. Het zou goed zijn om bij het aangaan van een nieuwe verbonden partij periodieke evaluatiemomenten in te bouwen en vooraf voorwaarden op te stellen waartegen gemeenten uit de verbonden partij kunnen treden.
6. Bespreek het onderzoek van de Rekenkamer in de AVA van HVC.

Ten aanzien van deze aanbevelingen kan het volgende worden gemeld:

- *Aanbeveling 1*

De huidige constructie van HVC is in beeld gebracht en in AIJZ verband gedeeld. Hiervoor is de concept nota Totstandkoming aandeelhouderschap HVC (september 2016) opgesteld. De hoofdlijnen uit deze nota zijn in de voorliggende Toekomstvisie HVC opgenomen.

- *Aanbeveling 2*

Zaanstad heeft met de Toekomstvisie HVC de huidige constructie rondom HVC en AIJZ in kaart gebracht en geanalyseerd. De conclusie is dat het aandeelhouderschap HVC vooralsnog de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak op het gebied van afvalverwerking te verwezenlijken.

In 2024 ontstaat een natuurlijk moment om de constructie HVC te evalueren. Dit heeft te maken met vier factoren (zie ook paragraaf 7.2.1):

- o de effecten van de strategische koerswijzing van HVC (2013);
- o de effecten van de financiële herstructurering, waardoor garantstelling niet langer een verplichting is maar een keuze wordt;
- o de verdergaande afname van restafval;
- o het feit dat rondom 2024 twee verbandingslijnen van HVC financieel afgeschreven zullen zijn.

Het getrapte aandeelhouderschap via AIJZ heeft door de ontwikkelingen in de afgelopen jaren voor Zaanstad niet meer de meerwaarde die het bij de oprichting had. Daarom kiest Zaanstad er voor om de samenwerking via AIJZ op basis van de huidige uitgangspunten te beëindigen (zie paragraaf 7.1).

- *Aanbeveling 3*

De directie van HVC stelt dat de structuur van HVC en de basis waarop aan de activiteiten voor de aandeelhouders vorm gegeven wordt, in lijn zijn met vigerende wet- en regelgeving. De toets hierop wordt regulier uitgevoerd.

- a. De voor Zaanstad specifieke aanbeveling in relatie tot de ballotageovereenkomst is in de AVA van 11 december 2014 aan de orde geweest. Het verzoek van Zaanstad om deze opnieuw te laten ondertekenen door alle aandeelhouders is door de AVA niet overgenomen. Op aandringen van Zaanstad heeft HVC in vervolg hierop een juridisch advies "inzake de exposure van Zaanstad onder artikel 9 Ballotage- Overeenkomst aandeelhouders A van N.V. HVC" laten opstellen door bureau De Brauw Blackstone Westbroek (zie paragraaf 7.2.2). Conclusie hiervan is dat dubbele aansprakelijkheid onwaarschijnlijk wordt geacht. In het onwaarschijnlijke geval dat de banken Zaanstad zouden aanspreken en Zaanstad zou besluiten de banken te betalen, is Zaanstad gerechtigd het volledige betaalde bedrag van de aandeelhouders van HVC terug te vorderen.

Zaanstad wil dit risico echter volledig uitsluiten door HVC te vragen de banken een verklaring af te laten geven dat Zaanstad niet kan worden aangesproken op grond van artikel 9 van de ballotageovereenkomst.

- b. Aandeelhouders van NV HVC die aan HVC de uitvoering opdragen van taken waarvoor zij wettelijk verplicht dan wel verantwoordelijk zijn, kunnen dat doen zonder openbare aanbesteding op grond van het feit dat HVC een aanbestedende dienst is, ten gunste waarvan deze aandeelhouders voor de uitvoering van bedoelde taken een uitsluitend recht hebben gevestigd. HVC voldoet aan de criteria van aanbestedende dienst, gelet op onder meer de doelstelling van de vennootschap, de wijze van financieren en toezicht, alsmede het feit dat de meerderheid van de werkzaamheden van HVC bedoelde taken betreft.

- c. Eind 2014 heeft de raad van commissarissen van HVC de aandeelhoudersvergadering gevraagd een klankbordgroep te formeren om te onderzoeken of de huidige financieringsstructuur op basis van hoofdelijke garantstelling nog houdbaar is, dan wel welke alternatieve financieringsvorm op dit moment de voorkeur geniet. De uitkomst van het onderzoek luidt dat alternatieven voor de huidige financiering van HVC aanwezig zijn, maar dat de klankbordgroep gelet op het gezonde meerjarenperspectief van HVC de voorkeur geeft aan continuering van de huidige financiering onder garantstelling, in samenhang met de afbouw van de garantstelling en het versterken van de solvabiliteit. Op basis daarvan heeft de raad van commissarissen aan de aandeelhouders een voorstel voorgelegd, waarmee de vergadering met ruime meerderheid heeft ingestemd. Op grond daarvan wordt de garantstelling voor leningen gecontinueerd, doch gelijktijdig wordt een zodanige solvabiliteit opgebouwd dat er voor de aandeelhouders in 2024 keuzevrijheid bestaat om HVC ook zonder garantstelling te kunnen financieren.

Het recentelijk, tijdens de AV van 8 juni 2017 gepresenteerde meerjarenperspectief laat een verdere verbetering ten opzichte van december 2015 zien. Het ligt daarom niet in de lijn van de verwachting dat HVC niet aan zijn verplichtingen jegens de financiers zou kunnen voldoen op grond waarvan de aandeelhouders zouden worden aangesproken. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat er hierdoor risico's ontstaan op het punt van staatssteun en/of mededinging.

- *Aanbeveling 4*
De aanbeveling m.b.t. het opstellen van een informatieprotocol heeft bij HVC geleid tot het formaliseren van de informatievoorziening naar de aandeelhouders en de gemeenteraden/algemene vergadering. De gemeenteraad wordt voorzien van sturingsinformatie door kwartaalberichten en een specifiek raadsbericht met toelichting op agenda en besluitvorming voorafgaand en na afloop van elke aandeelhoudersvergadering.
- *Aanbeveling 5*
In de Toekomstvisie HVC is de verbonden partij geëvalueerd (zie ook onder 2). Het volgende periodieke evaluatiemoment van HVC is gepland in de periode 2020-2024 waarbij vervolgdeelnemers van Zaanstad aan HVC opnieuw zal worden afgewogen. Aangezien het aandeelhouderschap HVC vooralsnog ongewijzigd blijft, is een exit strategie nu niet aan de orde.
- *Aanbeveling 6*
Het Rekenkameronderzoek is in de AVA HVC van 11 december 2014 en juni 2015 besproken. Dit heeft onder andere geresulteerd in het herijken van de financieringsstructuur van HVC. Het daaruit voortvloeiend financieel meerjarenbeleid van HVC dat zich richt op een marktconforme solvabiliteit en keuzevrijheid voor de aandeelhouders om af te zien van garantstelling (uiterlijk 2024) is vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering van 11 december 2015. Tevens is de aandeelhoudersstructuur verhelderd en transparanter gemaakt door het invoeren van het aandeelhouderschap C voor specifieke – niet-collectieve – projecten.

1.3 Bestuursopdracht

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek heeft het college van Zaanstad de raad toegezegd om de relatie met HVC te heroverwegen en een plan te ontwikkelen om HVC opnieuw vorm te geven en een daar op gebaseerde organisatorische en juridische uitwerking voor te stellen. Dit is uitgewerkt in de bestuursopdracht Toekomstvisie HVC. De bestuursopdracht omvat de volgende onderdelen:

- Opstellen van een inhoudelijke visie op HVC, onderverdeeld in een korte en een lange termijnvisie:
 - o *Korte termijn:*
Bepalen op welke lokale projecten Zaanstad met HVC wil samenwerken en inzetten op de uitvoering hiervan. De projecten zelf zullen een aparte besluitvormingsprocedure doorlopen.
 - o *Lange termijn:*
Bepalen welke activiteiten naar de mening van Zaanstad zouden moeten behoren tot de kerntaken van HVC en een onderbouwing daarvan.
- Heroverwegen van de kern- en commerciële taken die HVC namens de aandeelhouders uitvoert, waarbij de juridische financiële en organisatorische aspecten worden betrokken.

- Heroverwegen van de garantstellingsstructuur van HVC en de daarmee gepaarde financiële risico's voor de aandeelhouders.
- Daarbij wordt tevens onderzocht hoe de beleidsuitvoering en inperking van de gemeentelijke aansprakelijkheid voor taken die nog via HVC blijven lopen wordt geborgd, en hoe de overgang naar de nieuwe situatie wordt gerealiseerd.

Als aandeelhouder van HVC heeft Zaanstad er belang bij dat de beleidsmatige doelen worden behaald en dat tegelijkertijd de financiële continuïteit van HVC wordt gewaarborgd.

Eerst moet Zaanstad zich een beeld vormen van de naar haar idee gewenste toekomst van HVC. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de korte termijn en de lange termijn. Voor de korte termijn wordt bezien voor welke lokale projecten samenwerking met HVC meerwaarde heeft voor Zaanstad en hoe hier uitvoering aan kan worden gegeven. Voor de lange termijn gaat het er om te bepalen welke activiteiten naar de mening van Zaanstad zouden moeten behoren tot de taken van HVC. Het Grondstoffenplan, de Uitvoeringslijnen circulaire economie en de Zaanse Energie Agenda leveren bouwstenen voor de toekomstvisie.

Vervolgens wordt dit inhoudelijke toekomstbeeld afgezet tegen de huidige taken van HVC, hetgeen tot een heroverweging van de taken van HVC kan leiden. Bij deze heroverweging worden ook de juridische, financiële en organisatorische aspecten betrokken.

1.4 Gevolgde methode

In lijn met de bestuursopdracht wordt in dit rapport geanalyseerd in hoeverre de activiteiten van HVC bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Daarbij worden de activiteiten die voor HVC zijn toegestaan in de statuten, gespiegeld aan het beleid dat de gemeente op deze onderwerpen heeft en tegen de achtergrond van ontwikkelingen en trends die op deze beleidsvelden gaande zijn. Volgens de statuten heeft HVC als doel ten algemene nutte werkzaam te zijn op het gebied van het beheer van afval, reststromen en duurzame energie, alsmede op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende activiteiten. Eén en ander in dienst van gemeenten en waterschappen en samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen.

Op grond hiervan zijn de activiteiten van HVC op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie vergeleken met de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van afval en grondstoffen, en duurzame energie.

Na deze beleidsmatige toetsing worden de juridische, organisatorische en financiële afwegingen in beeld gebracht. Deze worden betrokken bij de uiteindelijke conclusies.

1.5 Opzet van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt beschreven hoe de organisatiestructuur Zaanstad-HVC er uitziet en wordt beschreven welke activiteiten door HVC worden uitgevoerd. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen en trends die zich voordoen op het gebied van afval en energie. Hiermee wordt een beeld geschetst van de snel veranderende wereld waarin de activiteiten van HVC en Zaanstad plaatsvinden. In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de beleidsdoelstellingen van Zaanstad op het gebied van afval en grondstoffen, en duurzame energie. Vervolgens worden de activiteiten van HVC en de doelstellingen van Zaanstad tegen elkaar afgezet, tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 4 beschreven trends en ontwikkelingen. Hieruit kan worden opgemaakt in hoeverre de huidige activiteiten van HVC bijdragen aan de doelstellingen van Zaanstad en wordt bekeken of inhoudelijk bijsturing mogelijk en/of nodig is. Uiteraard zijn hierbij niet alleen de inhoudelijke aspecten van belang maar moeten ook de financiële en juridische afwegingen in de conclusies worden meegenomen. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 worden tenslotte de eindconclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

2 Organisatiestructuur Zaanstad - HVC

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige organisatiestructuur van HVC en de vertegenwoordiging van Zaanstad via de gemeenschappelijke regeling AIJZ.

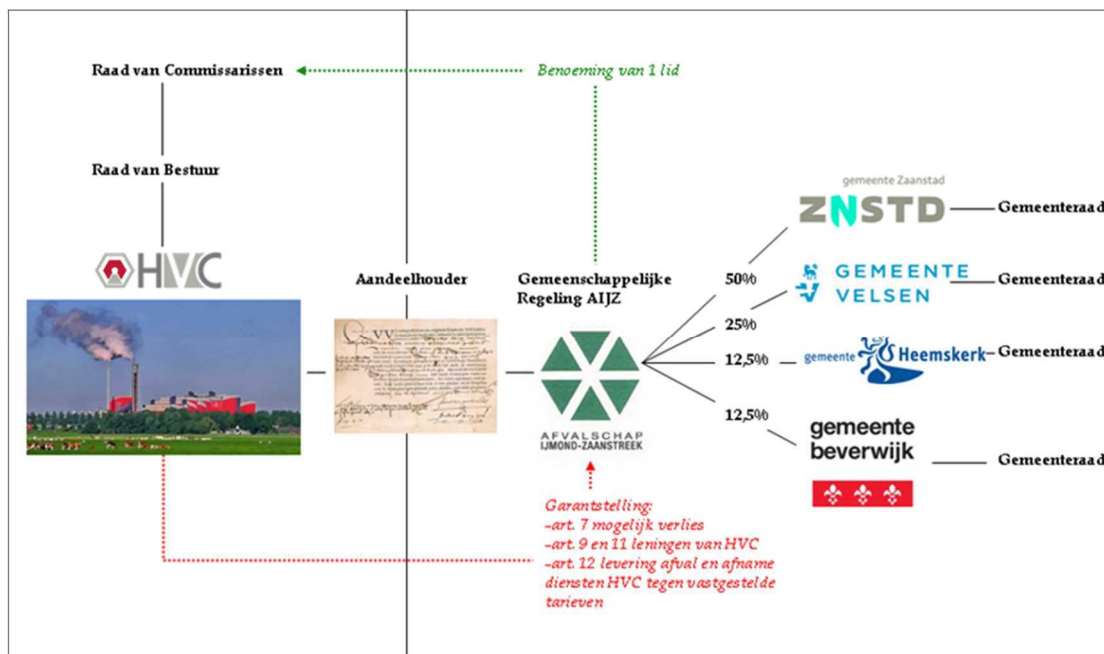
HVC is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van 48 gemeenten en 6 waterschappen. HVC is hierdoor een Overheids NV.

Zaanstad is in HVC vertegenwoordigd via de gemeenschappelijke regeling Afvalschap IJmond Zaanstreek (AIJZ). Andere deelnemende gemeenten in AIJZ zijn Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Alle aandelen HVC van deze vier gemeenten zijn ondergebracht in AIJZ. Momenteel heeft AIJZ 18,2% van de aandelen HVC (529 van de 2.914), waarvan 9% van de gemeente Zaanstad. De stemverhouding binnen AIJZ is naar rato van het aantal aandelen. Zaanstad heeft 4 stemmen, Velsen 2, en Heemskerk en Beverwijk hebben ieder 1 stem. AIJZ is binnen HVC één van de grootste aandeelhouders, samen met Gevudo (met o.a. Dordrecht, 529 aandelen) en Openbaar Lichaam Alkmaar (509 aandelen).

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) komt twee keer per jaar bijeen. De directie heeft goedkeuring nodig van de AVA voor bestuursbesluiten die betrekking hebben op een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van HVC. In de eerste vergadering van het jaar staan de vaststelling van het directieverslag en de jaarrekening op de agenda.

De toezichthoudende rol binnen HVC is grotendeels belegd bij de Raad van Commissarissen (RvC). De RvC houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken. De toezichthoudende rol van de aandeelhouders – en daarmee van de gemeenteraden – is daardoor beperkt. De RvC telt 9 commissarissen. Daarvan worden 5 aangewezen door clusters van aandeelhouders, de andere 4 door de RvC zelf. AIJZ levert samen met de gemeenschappelijke regeling Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW) één van de commissarissen.

Deze constructie is in onderstaand schema weergegeven.



HVC kent drie typen aandelen. Aandelen A voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen van gemeenten, aandelen B voor waterschappen en sinds eind 2015 aandelen C voor zogenaamde "type 2-projecten". Het gaat hierbij om speciale projecten die passen binnen de strategie van HVC, waar de

kennis en ervaring van HVC kan worden ingebracht en waar de governancestructuur van het bedrijf kan worden toegepast, maar waar slechts een beperkt aantal aandeelhouders aan wenst deel te nemen. De afspraak binnen HVC is dat de deelnemende aandeelhouders de baten ontvangen maar ook de bijbehorende risico's lopen. AIJZ heeft geen aandelen C. Binnen Zaanstad wordt betwijfeld of deze afspraken tussen de aandeelhouders van het consortium met een consolidatieplicht uiteindelijk ook juridisch afdwingbaar zijn (ter bescherming tegen betrokkenheid in activiteiten waarvan Zaanstad geen deel uit maakt). Gezien de vertrouwensrelatie tussen de aandeelhouders en de huidige stand van de economie wordt dit risico op dit moment als verwaarloosbaar ingeschat.

De aandeelhouders hebben bij de oprichting van HVC in 1991 een ballotageovereenkomst gesloten. In deze overeenkomst zijn regels vastgelegd waar de aandeelhouders aan moeten voldoen. Hieronder volgen de belangrijkste bepalingen uit de ballotageovereenkomst.

- Aandeelhouders zijn op grond van de ballotageovereenkomst verplicht om al het verbrandbare afval en het gft-afval ter verwerking aan HVC aan te bieden en de daarvoor door HVC vastgestelde tarieven te vergoeden (art. 12 en 13).
- Iedere aandeelhouder staat hoofdelijk garant voor de betaling van de rente en aflossing (inclusief eventuele boeterente) voor geldleningen die HVC is aangegaan. De garantie betreft een zogeheten derdenbeding wat inhoudt dat in een overeenkomst tussen partij A (aandeelhouder) en B (HVC) rechten worden toegekend aan partij C (externe financier) die zelf geen ondertekenende partij is van de overeenkomst (art. 9 en 11).
- Een eventueel verlies van HVC komt ten laste van de aandeelhouders. De aandeelhouders zijn in de Algemene Vergadering van Aandeelhouder (AVA) bevoegd om ieders aandeel in het verlies vast te stellen. De AVA kan ook besluiten om een verlies ten laste van de algemene reserves van HVC te brengen (art. 7).
- Vervreemding of uitgifte van aandelen kan uitsluitend geschieden als de verkrijger van deze (nieuwe) aandelen zich verbindt aan de ballotageovereenkomst (art. 2).
- Bij het vervreemden of uitgeven van aandelen is de prijs van dit aandeel gelijk aan de nominale waarde. Dit betekent dat bij verkoop of uittreding geen vergoeding wordt verkregen voor de intrinsieke waarde (in het verleden opgebouwde waarde) van de aandelen (art. 5).
- Er mag pas winst worden uitgekeerd als de voor investeringen gereserveerde bedragen van HVC in de komende vijf jaar niet hoeven te worden aangesproken (art. 6).

3 Wat doet HVC

In dit hoofdstuk worden de missie, visie en strategie van HVC beschreven en wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die door HVC worden uitgevoerd. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, heeft HVC zich in de afgelopen jaren ontwikkeld van afvalverwerker tot energie- en grondstoffenbedrijf. Oorspronkelijk waren de activiteiten van HVC direct verbonden met afvalverwerking. Investerings en bedrijfsvoering van HVC hadden daardoor veelal betrekking op activiteiten die in de deelnemende gemeenten werden uitgevoerd. Dit geldt nog steeds voor de activiteiten van HVC op het gebied van afval.

Naar aanleiding van het klimaatakkoord dat eind 2007 werd gesloten tussen het Rijk en lagere overheden, is tijdens verschillende HVC bijeenkomsten gesproken met aandeelhouders over de mogelijkheden om de samenwerking in HVC te benutten voor het realiseren van de klimaatdoelstellingen. Dit heeft in 2009 geresulteerd in de vaststelling van de discussienota Duurzame energie. Aandeelhouders stemden er door de vaststelling van de nota mee in om gezamenlijk activiteiten op het gebied van duurzame energie te ontwikkelen.

Bij de activiteiten op het gebied van duurzame energie is in veel gevallen geen sprake meer van directe levering van diensten aan de aandeelhoudende gemeenten.

3.1 Statuten, missie, visie en strategie HVC

In de statuten HVC is in artikel 2 het volgende opgenomen:

*“De vennootschap heeft ten doel ten algemene nutte werkzaam te zijn op het gebied van het beheer van **afval, reststromen en duurzame energie**, alsmede op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende andere activiteiten, een en ander ten dienste van gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden van gemeenten onderling en/of waterschappen onderling overeenkomstig de regelen van door hen met de vennootschap te sluiten overeenkomsten, alles in de ruimste zin met al hetgeen daartoe behoort of daarmee maar enigszins in verband staat; het deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in, het voeren van beheer over andere ondernemingen met een gelijk of aanverwant doel en voorts het financieren van derden en het op enigerlei wijze stellen van zekerheid of het zich verbinden voor verplichtingen van derden daaronder begrepen.”*

HVC omschrijft haar missie, visie en strategie als volgt.

Missie

*“HVC is een toonaangevend nutsbedrijf van en voor gemeenten en waterschappen. Onze opdracht is om de deelnemende overheden te helpen met het realiseren van hun doelstellingen op het gebied van **hergebruik van grondstoffen, afvalbeheer en duurzame energie**. Wij kiezen voor oplossingen met een zo hoog mogelijk milieurendement tegen verantwoorde kosten, waarbij financiële opbrengsten terugvloeien naar de maatschappij. Wij richten ons op lokaal beschikbare bronnen en aanvullend op bronnen buiten ons verzorgingsgebied. We zetten ons ondernemerschap in om bestuurlijke doelen te vertalen in concrete oplossingen. Innovatie, creativiteit en samenwerking zijn daarbij kernwaarden. HVC staat als maatschappelijk betrokken organisatie midden in de samenleving. Wij hechten aan educatie en een open communicatie over onze activiteiten en milieuprestaties. HVC is een bedrijf waar mensen belangrijk zijn. Samen investeren we om het beste uit onszelf en het bedrijf te halen.”*

Visie

*“Afval bestaat voor het grootste deel uit potentieel nuttige grondstoffen. In een tijd waarin grondstoffen steeds schaarser worden, is het niet verantwoord om deze te verspillen. Daarom zien we het als onze opdracht om deze **grondstoffen uit ons afval terug te winnen en te hergebruiken**. Het restafval waaruit geen grondstoffen terug te winnen zijn, zetten we door middel van verbranding om in **duurzame energie**. Daarmee besparen we CO₂ en neemt de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen af. Daarvoor ontwikkelen we ook projecten die gebruikmaken van alternatieve energiebronnen, zoals wind- en zonne-energie.”*

Strategie

*"Onze doelen zijn meerwaarde en maatwerk leveren voor onze aandeelhouders op het gebied van **hergebruik van grondstoffen, afvalbeheer** en het **opwekken en leveren van duurzame energie**. We streven de landelijke doelstelling van 75% gescheiden inzameling en hergebruik van huishoudelijk afval in 2020 na. We dragen bij aan het realiseren van de ambitie van 14% duurzame energie in 2020 voor gemeenten en waterschappen. En onze bedrijfsvoering verduurzamen we zoveel mogelijk. We investeren in innovatie projecten, bieden een veilige werkomgeving en staan voor transparante communicatie met onze stakeholders."*

3.2 Typen projecten HVC

Sinds 2012 hanteert HVC een indeling in vier typen projecten waarvoor verschillende regimes en voorwaarden gelden ten aanzien van garantstelling en risico's. Deze indeling geldt voor alle projecten die sinds 2013 zijn gestart.

- *Type 1 projecten*
Type 1 projecten zijn activiteiten die voortvloeien uit wettelijke taken op het gebied van de verwerking van afval en activiteiten die daar rechtstreeks mee zijn verbonden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afval- en slibverbranding inclusief de afzet van restwarmte, grootschalige biomassavergisters en -vergassers en sorteerinstallaties voor huishoudelijk afval (zie toelichting onder 3.3.1.). Financiering van type 1 projecten valt altijd onder de garantstelling.
- *Type 2 projecten*
Type 2 projecten vloeien niet voort uit wettelijke taken. HVC participeert bijvoorbeeld in diverse projecten waarmee duurzame energie wordt opgewekt. Aandeelhouders zijn niet verplicht aan dit type activiteiten deel te nemen. De afspraak is dat de deelnemende aandeelhouders de baten ontvangen maar ook de bijbehorende risico's lopen.
- *Type 3 projecten*
Type 3 projecten zijn innovatieve projecten van een beperkte schaalgrootte. Deze projecten zijn onderdeel van de bedrijfsvoering van HVC en vallen buiten de garantstelling.
- *Type 4 projecten*
Type 4 projecten zijn activiteiten op het gebied van dienstverlening waarbij HVC menskracht en kennis levert. Investerings van HVC (eigen middelen) zijn in het algemeen minimaal en vallen niet onder de garantstelling. Voorbeelden zijn het opstellen van gemeentelijke afvalstoffenplannen, voorlichting en communicatie. Maar ook kleinschalige, lokale energieprojecten zoals zon-PV bij particulieren, energiebesparing, e-mobiliteit en kleinschalige biomassaprojecten.

3.3 Activiteiten HVC

3.3.1 Activiteiten afval en grondstoffen

In Zaanstad zamelt HVC huishoudelijk afval in (restafval, gft, papier, glas, klein chemisch afval en plastic) en beheert HVC twee afvalbrengstations. Ingezameld plastic wordt door HVC geleverd aan SUEZ (voorheen SITA) die het verder verwerkt, papier en glas worden verhandeld. Elektrische apparaten worden door HVC gesorteerd en uit elkaar gehaald. De materialen die daarbij vrijkomen worden als grondstof afgezet.

Restafval wordt verbrand in de twee afvalverbrandingsinstallaties in Alkmaar en Dordrecht. Deze doen tevens dienst als afvalenergiecentrale (AEC) waarin restafval wordt omgezet in elektriciteit en warmte. Deze AEC's draaien op huishoudelijk afval van deelnemende gemeenten, bedrijfsafval en geïmporteerd Europees afval. De warmte wordt geleverd aan de warmtenetten van HVC in Dordrecht en Alkmaar. AEC Dordrecht levert bovendien stoom aan Chemours (Dupont) dat naast de AEC ligt.

Daarnaast heeft HVC een bio-energiecentrale in Alkmaar waarin o.a. niet recyclebaar afvalhout wordt verbrand dat deels afkomstig is uit ingezameld grof huishoudelijk afval.

In Middenmeer staat een vergistingsinstallatie waarin gft wordt omgezet in groen gas. In Zwolle heeft HVC samen met ROVA nog een vergistingsinstallatie. Verder beheert HVC in Purmerend een composteerinstallatie die wordt benut na vollost van de vergistingsinstallaties in Middenmeer en Zwolle.

3.3.2 Activiteiten duurzame energie

HVC participeert in 8 windturbines op land, verspreid over verschillende locaties: windpark Burgerveen, industrieterrein Boekelermeer, afvalwaterzuiveringsinstallatie Kralingseveer en rioolwaterzuiveringsinstallatie Middelharnis.

Verder heeft HVC belangen in twee windparken op zee, namelijk Gemini (belang HVC 10%) en Trianel Windpark Borkum West II (belang HVC 6,6%). In park Gemini worden 150 windturbines gerealiseerd die naar verwachting in juli 2017 volledig operationeel zullen zijn. TWB II omvat 40 turbines.

In Heerhugowaard, Langedijk en Zaanstad (Saendelft) heeft HVC warmtenetten die worden gevoed met WKK's (warmtekrachtkoppeling installaties). De warmtenetten in Heerhugowaard en Langedijk zullen binnenkort worden aangesloten op het warmtenet van Alkmaar.

In het Westland neemt HVC deel aan een samenwerkingsproject op het gebied van geothermie. In dit project wordt onderzocht of er uit het Trias (4 kilometer diepte) genoeg winbare warmte zit om in de warmtebehoefte van glastuinbouw in het Westland te voorzien.

HVC heeft circa 30 projecten voor het opwekken van zonne-energie opgestart. Deze projecten variëren van zonnepanelen op daken van agrariërs, scholen en sporthallen tot 11.000 zonnepanelen op de voormalige stortplaats Crayestein in Dordrecht en vinden voor een deel plaats via energiecoöperaties.

Via HVCKringloopEnergie levert HVC duurzame energie (elektriciteit en gas) uit restafval, biomassa, wind en zon aan Nederlandse consumenten.

3.3.3 Overige activiteiten

Advies

HVC heeft een onderzoeksbureau Lokale Energie en levert daarmee advies en onderzoek op het gebied van duurzame energie aan de aandeelhouders. Het betreft een type 4 activiteit. De omvang van deze activiteit is gering. De diensten worden alleen op verzoek van de aandeelhouders geleverd.

In Zaanstad heeft HVC in opdracht van de gemeente een inventarisatie uitgevoerd naar het potentieel dakoppervlak van bedrijven dat ingezet kan worden als dak voor zonnepanelen (Zon op de Zaan).

Slibverwerking

Slib uit rioolwaterzuiveringsinstallaties van de deelnemende waterschappen wordt door HVC verbrand in de slibverbrandingsinstallatie in Dordrecht. De stoom die hierbij vrijkomt wordt gebruikt voor het drogen van het slib en voor de opwekking van elektriciteit. Aangezien zuiveringsslib biomassa is, gaat het hierbij om groene stroom. Ook worden fosfaten uit het slib teruggewonnen.

4 Ontwikkelingen op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie.

4.1 Ontwikkelingen afval en grondstoffen

De afvalmarkt in Nederland en Europa wordt sterk beleidsmatig aangestuurd. De nadruk ligt daarbij op het voorkomen van het ontstaan van afval en het inzetten van afval als grondstof. Dit wordt in verschillende beleidsstukken en programma's uitgewerkt.

In het Europese actieprogramma Closing the Loop (2015) worden voorstellen gedaan om de Europese economie om te vormen tot een circulaire economie. Doelstellingen uit dit actieprogramma zijn o.a. het recyclen van 65% van het stedelijk afval in 2030. Maximaal 10% van het restafval mag in 2030 nog worden gestort. Verder zijn er doelstellingen opgenomen ten aanzien van het hergebruik van verschillende materiaalsoorten.

In 2016 is het rijksbrede programma Circulaire Economie (CE-programma) aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin wordt de ambitie uitgesproken dat Nederland in 2050 circulair is. In 2030 moet sprake zijn van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen door o.a. grondstoffen in bestaande ketens hoogwaardiger te benutten. Dit moet er toe leiden dat er minder restafval ontstaat. Verder wil het kabinet het voor mensen gemakkelijker maken om langer te doen met producten en zorgvuldig om te gaan met af te danken materialen. Daarom heeft het kabinet de ambitie om samen met gemeenten te bevorderen dat innovatieve inzamel- en retoursystemen, zoals omgekeerd inzamelen en diftar (geDiFferentieerd Tarief) breed worden ingevoerd. Kabinetsinzet is om de beste resultaten tot norm te verheffen. Ook nascheiding is daarbij een mogelijk in te zetten systeem. In vervolg op het CE-programma is in 2017 het Nationaal Grondstoffenakkoord getekend, waarmee 180 partijen (waaronder VNG) de omslag naar een circulaire economie willen versnellen. Binnen een half jaar moeten er concrete plannen worden opgesteld voor o.a. kunststoffen, biomassa, voedsel, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen.

Het beleid voor het beheer van Afvalstoffen in Nederland is opgenomen in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). In december 2017 loopt het LAP2 af. Het ontwerp LAP3 heeft inmiddels ter inzage gelegen. Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het programma Circulaire Economie beleidsmatig vast te leggen, naar de praktijk te vertalen en af te dwingen. In het LAP3 worden enerzijds belemmeringen voor het hergebruik van reststoffen weggenomen, en is er anderzijds meer aandacht voor zeer zorgwekkende stoffen. Dit laatste om te voorkomen dat deze stoffen in kringlopen terecht komen. Verder wordt in het LAP3 de voorkeur uitgesproken voor recycling tot producten die meerdere malen kunnen worden hergebruikt boven producten die slechts eenmalig kunnen worden hergebruikt.

Daarnaast is het rijksprogramma Van Afval naar Grondstof (VANG, 2014) nog steeds een belangrijk beleidskader. VANG heeft onder meer als doelstelling om samen met gemeenten tot 75% recycling van huishoudelijk afval te komen in 2020 en de hoeveelheid te verbranden restafval te halveren.

Afval uit het buitenland

Zoals in de inleiding al is weergegeven wordt een deel van de verbrandingscapaciteit van HVC gevuld met restafval uit het buitenland, met name uit Engeland. De Europese kaderrichtlijn afvalstoffen vraagt lidstaten om huishoudelijk afval te recyclen of te verbranden in plaats van te storten. In Engeland is een stortbelasting ingevoerd die elk jaar stijgt. Omdat Engeland te weinig verbrandingscapaciteit heeft, wordt huishoudelijk restafval geëxporteerd naar Nederland. Het is echter ook mogelijk om restafval naar bijvoorbeeld Denemarken of Duitsland te exporteren. Mogelijk heeft Brexit invloed op de verhandelbaarheid van Engels restafval, maar dat is nog niet duidelijk. Er wordt in Engeland wel ook gewerkt aan het uitbreiden van de verbrandingscapaciteit. Tot nu toe kan het teruglopen van de hoeveelheid restafval uit Nederland opgevangen worden door import uit het buitenland.

Bij de import van afval uit het buitenland kan de vraag worden gesteld in hoeverre dit milieuvordelen oplevert. CE Delft heeft dit voor de afvalbedrijven Sita en Twence onderzocht¹. Conclusie van het onderzoek was dat het importeren van afval uit Engeland dat anders zou worden gestort, wel degelijk milieuwinst oplevert. Door de relatief korte afstand wegen de positieve effecten van verbranding met energieretourwinning op tegen de negatieve effecten van het transport. Ook de strenge emissie-eisen die in Nederland gesteld worden aan afvalverbranding dragen bij aan het positieve effect. Afstand is een redelijk bepalende factor in de milieuwinst. CE Delft constateert dat import van restafval uit buurlanden, inclusief Frankrijk, per saldo leidt tot een positief effect op het milieu. Import van afval uit bijvoorbeeld Italië is vanuit milieukundig oogpunt niet wenselijk. Door de grote afstand en de relatief grote emissies van toxische stoffen van zeeschepen levert dit per saldo een negatief effect op.

In het programma Circulaire Economie is opgenomen dat het kabinet gaat onderzoeken op welke wijze waardevolle stromen rendabel hoogwaardiger teruggewonnen kunnen worden uit buitenlands huishoudelijk- en bedrijfsafval dat nu nog in Nederland wordt verbrand. Dit kan er toe leiden dat de hoeveelheid te verbranden afval uit het buitenland op den duur af gaat nemen.

Doordat de exportheffing op afvalstoffen per 1 juli 2015 op nul is gezet, kan het aantrekkelijk worden om Nederlands afval (goedkoper) in het buitenland te laten verbranden. Dat zou er in theorie toe kunnen leiden dat er meer afval uit het buitenland moet worden geïmporteerd om de verbrandingscapaciteit te vullen. In hoeverre dit ook is gebeurd/zal gebeuren is nog onduidelijk.

Conclusie

Zowel het Europees als het rijksbeleid zetten in op het efficiënt omgaan met grondstoffen door zoveel mogelijk te voorkomen dat afval ontstaat en door hergebruik van afval als grondstof. Dit moet leiden tot een transitie naar een circulaire economie. Storten van afval wordt op Europees niveau steeds meer ingeperkt. Gestimuleerd wordt zoveel mogelijk bruikbare stromen uit afval te halen waardoor uiteindelijk ook het verbranden van restafval wordt teruggebracht. Dit gaat in de toekomst wellicht ook gelden voor geïmporteerd afval, waardoor de hoeveelheid te verbranden afval op termijn (nog) kleiner wordt. Kansen liggen er voor het hergebruik van reststoffen.

4.2 Ontwikkelingen duurzame energie

In het klimaatverdrag van Parijs dat eind 2015 is gesloten tussen 195 landen, is vastgelegd dat de temperatuur op aarde niet meer dan 2 graden Celsius mag stijgen en bij voorkeur met niet meer dan 1,5 graad. Daarvoor moeten broeikasgassen verder worden teruggedrongen. De Energieagenda (december 2016) geeft aan op welke manier het Rijk wil bijdragen om deze afspraken te realiseren (zie verderop).

In 2013 heeft het kabinet het Energieakkoord voor duurzame groei afgesloten, waarin doelen zijn vastgelegd voor hernieuwbare energie, energiebesparing en werkgelegenheid. Afgesproken is dat het aandeel hernieuwbare energie in 2020 14% en in 2023 16% moet bedragen.

De Nationale Energieverkenning 2016 laat zien dat de doelstelling van 16% hernieuwbare energie binnen handbereik ligt, maar dat de doelstellingen voor 2020 waarschijnlijk niet worden gehaald.

Daarnaast geeft de Energieverkenning 2016 een beeld van de ontwikkelingen op het gebied van energie in Nederland in een internationale context.

De volgende ontwikkelingen worden waargenomen:

- De marktprijzen van olie, gas en kolen zijn recent sterk gedaald. De verwachting is dat de prijzen rond 2030 weer het niveau van 2013 bereiken. Dit is niet stimulerend voor energiebesparing.
- Het energieverbruik blijft licht dalen tot 2030. De daling komt vooral door een dalende warmtevraag in de gebouwde omgeving. Het elektriciteitsverbruik zal naar verwachting tot 2030 wel licht toenemen door elektrificering van warmteopwekking en mobiliteit.
- De groei van het aandeel hernieuwbare energie in de elektriciteitsvoorziening is één van de snelst lopende ontwikkelingen. Vooral het aandeel wind op zee neemt toe, ook in de komende jaren. Het aandeel windenergie op land geeft nog weinig vorderingen te zien door discussies in een aantal provincies.

¹ Verbranden in Nederland of storten in Groot-Brittannië, Milieukundige analyse van de verwerking van Brits huishoudelijk afval in Nederland, CE Delft, februari 2012

Na 2030 is meer dan de helft van de elektriciteitsproductie in Nederland naar verwachting afkomstig uit zon en wind, met een aandeel van ruim 60% in 2035.

- De winning van aardgas in Nederland is in 2015 fors gedaald. Door verdere inperking van de aardgaswinning in Groningen zal Nederland naar verwachting langer kunnen doen met de gasvoorraden in de bodem en pas na 2030 netto importeur van aardgas worden.
- Het aantal lokale energiecoöperaties in Nederland neemt toe, evenals het aantal coöperaties dat grotere collectieve zonne- en windprojecten realiseert. Het aandeel van de coöperaties in het totale vermogen van zon- en windenergie is echter nog bescheiden.
- De trend naar verduurzaming van het warmteaanbod in grote collectieve warmtenetten zet door. In 2015 leverden afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en biomassa 8% van de warmte, in 2015 is dat gestegen naar 25%. Vooral vanuit AVI's werden enkele nieuwe warmtepijpen gelegd naar grote bestaande warmtenetten. Tegelijkertijd maken de lage energieprijzen het lastig om warmteprojecten rendabel te maken.

De Warmtevisie die minister Kamp in 2015 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer, heeft als doel de warmtevoorziening te verduurzamen. Meer dan de helft van het energieverbruik in Nederland wordt gebruikt voor warmte. Warmte wordt vrijwel volledig geproduceerd met aardgas. Slechts 3,6% van alle warmte werd in 2013 duurzaam geproduceerd. Daarnaast werd 5% van de totale warmtevraag gedekt door restwarmte. In de toekomst moet de warmtevoorziening in Nederland diverser worden.

De warmtevisie richt zich op vermindering van de warmtevraag en verdere verduurzaming van de warmteproductie. Restwarmte krijgt hierin een belangrijke rol, zowel in lokale als in nationale netwerken. Knelpunten hierbij zijn de continuïteit van de levering en het rendabel maken van de netten. De prijs van warmte is gekoppeld aan de gasprijs. Bij de huidige lage gasprijzen is het niet eenvoudig om restwarmte rendabel te maken.

Op de klimaatop in Rotterdam (2016) hebben 76 gemeenten (waaronder Zaanstad) en 3 provincies een manifest ondertekend waarin zij afspreken zich in te zetten voor een aardgasvrije bebouwde omgeving. De ondertekenaars zijn van mening dat de energietransitie niet snel genoeg gaat. Zij vragen het kabinet om concrete afspraken waardoor het gebruik van aardgas sneller kan worden afgebouwd ten gunste van de ontwikkeling van regionale warmtenetten. Op 2 november 2016 is door de Tweede Kamer een motie over het gasvrij maken van bestaande wijken aangenomen, evenals een motie om de aansluitplicht voor nieuwbouwwijken op het gasnetwerk te laten vervallen.

In de Energieagenda die minister Kamp eind 2016 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer, krijgt het afbouwen van het gasnetwerk volop aandacht. De Energieagenda bouwt voort op de afspraken uit het Energieakkoord (2013) die lopen tot 2023. De Energieagenda beschrijft het einddoel in 2050 en is mede gebaseerd op de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs. Dat betekent een drastische beperking van de CO₂-uitstoot naar bijna 0 in 2050. Nederland groeit in een geleidelijk tempo naar een CO₂-arme economie in 2050. Het kabinet zet in op energiebesparing en terugdringing van het gebruik van aardgas. Om dit te bereiken wil het kabinet duurzaam opgewekte elektriciteit en duurzame warme stimuleren. Hiervoor is een breed pakket aan maatregelen opgesteld. Zo wordt bekeken hoe de verwarming van woningen, gebouwen en tuinbouwkassen kan verduurzamen. Bijvoorbeeld door de wettelijke verplichting voor aansluiting van huizen en gebouwen op het gasnetwerk te laten vervallen en door niet meer automatisch nieuwe gasnetten aan te leggen voor nieuwbouwwijken. Verder zullen grootschalige warmtenetten aan dezelfde regels moeten voldoen als elektriciteits- en gasnetten.

Het kabinet wil ook de bron van energie verder verduurzamen. De stroomopwekking van windturbines op zee is succesvol. Dit zal de komende jaren verder worden uitgebreid, ook met windparken die verder uit de kust liggen. Daarnaast zet het kabinet in op het verduurzamen van brandstoffen in het verkeer en het verduurzamen van het energieverbruik van de industrie. Het Rijk ziet in de energietransitie een belangrijke rol weggelegd voor lokale overheden.

Conclusie

De komende jaren zullen er op het gebied van energie flinke veranderingen plaats gaan vinden. De verschuiving van fossiele naar duurzame energie zet door en energie zal steeds meer lokaal worden opgewekt. Omdat de productie van duurzame energie (met name zon en wind) geen continu aanbod levert, is het van groot belang om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Er komen steeds meer spelers op de markt, er is een toename van elektrisch vervoer, door de inzet op een gasloze samenleving zullen warmtenetten en all-electric voorzieningen steeds belangrijker worden. Deze ontwikkelingen gaan snel en zijn niet altijd voorspelbaar.

5 Beleidsdoelstellingen Zaanstad

In dit hoofdstuk worden de beleidsdoelstellingen van de gemeente Zaanstad op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie beschreven. Met name op deze beleidsvelden is er een relatie met de activiteiten van HVC en kan HVC een bijdrage leveren aan de Zaanse doelstellingen.

5.1 Doelstellingen afval en grondstoffen

Zaanstad wil zuinig en efficiënt omgaan met grondstoffen. Uiteindelijk moet dit leiden tot een circulaire economie waarin grondstoffen slim (her-)gebruikt worden. Een eerste stap hierin is het hergebruik van reststoffen. Dit vermindert het gebruik van nieuwe grondstoffen. Door hergebruik verandert afval zonder waarde in waardevolle grondstoffen. Dit krijgt concreet vorm in het Grondstoffenplan, dat inzet op het terugdringen van restafval en hergebruik van huishoudelijk afval.

Een circulaire economie betekent ook dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen en dat restwarmte wordt hergebruikt. Energie/warmte vormt daarom een kansrijke reststroom in Zaanstad. Uitvoering van de Zaanse Energie Agenda stelt Zaanstad in staat om ketens te sluiten.

Ten aanzien van huishoudelijk afval streeft Zaanstad er naar om de hoeveelheid restafval van huishoudens te halveren. Zorgvuldig omgaan met grondstoffen is hierbij essentieel. Het doel is om grondstoffen zo veel mogelijk uit de afvalzak (restafval) te houden en kringlopen van grondstoffen te sluiten. Uitgangspunt daarbij is het behalen van een zo hoog mogelijk milieurendement en optimale service aan de burgers, tegen zo laag mogelijke kosten.

Het restafval bestaat nu nog voor een groot deel uit waardevolle grondstoffen, zoals plastic, papier, gft, glas en textiel. Deze en andere materialen zijn uitermate geschikt voor het maken van nieuwe producten. Door het gescheiden inzamelen van deze materialen, wordt voorkomen dat grondstoffen worden verbrand en er nieuwe grondstoffen nodig zijn.

Landelijk is het streven dat in 2020 nog slechts 100 kg restafval per inwoner per jaar wordt geproduceerd. Zaanstad heeft hierin nog een opgave. In 2013 was de individuele productie van restafval nog 260 kg. Toch wil de gemeente deze ruime halvering van het restafval voor 2020 ook realiseren in Zaanstad. Naast adequate voorzieningen die het voor bewoners veel makkelijker en vanzelfsprekender maakt om grondstoffen te scheiden, is het ook de opgave om het gedrag van mensen met betrekking tot het omgaan met afval te beïnvloeden. Dit vergt de nodige investeringen in zowel inzamelvoorzieningen als communicatie.

In het Uitvoeringsprogramma Grondstoffenplan is uitgewerkt hoe de gemeente Zaanstad bovenstaande halvering wil bereiken. Het gaat onder meer om de volgende activiteiten:

1. Het invoeren van een nieuw inzamelsysteem: het nieuwe inzamelsysteem maakt het gemakkelijker om grondstoffen aan huis in te zamelen en ontmoedigt het aanbieden van restafval.
2. Inzet van persoonlijke communicatie door bewonerscoaches voorafgaand aan, tijdens de realisatie en tijdens de eerste fase van oplevering van het nieuwe inzamelsysteem, naast alle reguliere communicatie (bewonersbrieven, website e.d.).

Daarnaast heeft Zaanstad het voornemen om een grondstoffencentrum in de vorm van een circulaire milieustraat op te zetten, waarin huishoudelijke en andere reststoffen uit een afgebakend gebied in het Noordzeekanaalgebied kunnen worden ingezameld en verwerkt tot bruikbare grondstoffen.

5.2 Doelstellingen duurzame energie

Zaanstad heeft de ambitie om energieneutraal te zijn. De focus ligt daarbij op het duurzamer maken van de energiehuishouding. Lokaal, schoon en betaalbaar is het uitgangspunt. Verduurzaming van de energiehuishouding kan een bijdrage leveren aan het verlagen van de woonlasten van bewoners en kan leiden tot een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven. Deze ambitie is uitgewerkt in de Zaanse Energie Agenda 2014-2018 (ZEA). Speerpunten daarbij zijn energiebesparing in de gebouwde

omgeving, het realiseren en uitbreiden van een warmtenet, en het verder uitwerken van slimme energienetwerken (smart grids) en het invlechten van de duurzaamheidsambitie in de andere beleidsterreinen. Zaanstad kan dit niet alleen. Samenwerking met andere partijen is hierbij van essentieel belang.

Een groot deel van de Zaanse woningvoorraad is gebouwd voor 1990. Na 1990 zijn er voldoende energiemaatregelen in het Bouwbesluit opgenomen om de woningen energiezuinig te doen zijn. De focus voor energiebesparing ligt dan ook op woningen van voor 1990. De kosteneffectiviteit bij de aanpak van huurwoningen is groot: bij dit woningtype is de grootste winst te behalen en is het aantal betrokken partners beperkt. Samen met woningcorporaties wordt gezocht naar slimme oplossingen voor energiebesparing in de bestaande woningvoorraad.

Een ander speerpunt is de lokale opwekking van duurzame energie (warmte, zon, wind, biomassa). Zaanstad werkt aan het stapsgewijs ontwikkelen van een warmtenet dat mogelijk kan groeien tot een slim en open netwerk voor alle vormen van energie, waarbij vraag en aanbod in balans zijn. Het realiseren van een warmtenet draagt bij aan afbouwen van het gasnetwerk. Zaanstad heeft de brief ondertekend die de G32 en G4 aan het Rijk hebben gestuurd waarin zij vragen de gemeenten in staat te stellen stappen te zetten in de lokale energietransitie door gasloos bouwen mogelijk te maken. In de Energieagenda heeft het Rijk toegezegd de wetgeving aan te passen waardoor dit mogelijk wordt. Zaanstad is door het Rijk benaderd om deel te nemen aan een Green Deal Experiment aardgasloze wijken. Voor aardgasloze wijken zijn er drie mogelijkheden om in de collectieve energievraag te voorzien: via een warmte- of biogasnet of door alleen de levering van elektriciteit (all electric). Daarnaast nemen ook de mogelijkheden van individuele off-the-grid oplossingen en kleinschalige energiemarkten toe. Zaanstad zet zich in om acties van derden om zonnepanelen te plaatsen te faciliteren.

Voor 2030 heeft de Europese Commissie het doel gesteld om tenminste 50% hernieuwbare elektriciteit te gebruiken en ziet daarbij een sleutelrol voor de consument. Die moet zelf gemakkelijker hernieuwbare energie kunnen produceren en verkopen en kunnen reageren op prijsprikkels. De Europese Commissie pleit daarom met het zogenoemde Winterpakket (december 2016) voor de ontwikkeling van open, transparante en lokaal georganiseerde energiemarkten.

Zaanstad ontwikkelt samen met Alliander een lokaal handelsplatform Zaanse Groene op het gebied van duurzame energie. Met Zaanse Groene ontstaan mogelijkheden voor het lokaal uitwisselen van duurzame energie, waarbij Zaanse producenten van energie een betere prijs krijgen en afnemers tegelijkertijd minder gaan betalen voor deze energie. Groene energiecoöperatieven, met burgerparticipatie, worden daarmee gestimuleerd.

De ontwikkeling van Zaanse Groene past daarmee naadloos in de Europese strategie. Ook de Rijksoverheid verkent mogelijkheden om handen en voeten te geven aan dit Europese principe en is in gesprek met de gemeente Zaanstad over Zaanse Groene.

Daarnaast dragen windturbines op land bij aan de noodzakelijke versnelling van de verduurzaming. De gemeente blijft in gesprek met de provincie ten aanzien van de ontwikkeling van windturbines in het Noordzeekanaalgebied.

6 Draagt HVC bij aan de realisatie van de Zaanse doelen

In dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre HVC bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelen van Zaanstad op het gebied van afval, grondstoffen en duurzame energie, kortom het huidige werkgebied van HVC. Dit tegen de achtergrond van de trends en ontwikkelingen die zich op deze beleidsvelden voordoen.

6.1 Gevolgde methode

Om te beoordelen of de activiteiten van HVC (hoofdstuk 3) in lijn zijn met de beleidsdoelstellingen van Zaanstad (hoofdstuk 5) is de volgende systematiek gevolgd.

Op grond van de statuten van HVC is bepaald welke beleidsvelden in het onderzoek worden betrokken. In de statuten is opgenomen dat HVC ten doel heeft om ten algemene nutte werkzaam te zijn op het gebied van het beheer van afval, reststromen en duurzame energie, alsmede op het gebied van direct of indirect daarmee verband houdende andere activiteiten.

Missie van HVC is deelnemende gemeente te helpen met het realiseren van hun doelstelling op het gebied van hergebruik van grondstoffen, afvalbeheer en duurzame energie.

Zaanstad heeft haar beleid op deze gebieden geformuleerd in de Uitvoeringslijnen circulaire economie, het Grondstoffenplan, de Zaanse Energie Agenda en uit deze laatste nota voortvloeiende uitwerkingen op deelgebieden zoals warmtenetten en handelsplatform energie.

Aangezien het Zaanse beleid vooral beschrijvend is geformuleerd, kan niet in exacte termen worden aangegeven in hoeverre de activiteiten van HVC bijdragen aan de Zaanse doelstellingen. Daarom zijn uit deze beleidsvelden enkele belangrijke aspecten gedestilleerd. Bekeken zal worden of de activiteiten van HVC aan deze aspecten bijdragen. De volgende aspecten worden onder de loep genomen.

Afval en grondstoffen:

- Halveren van de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020
- Vergroten van het hergebruik van grondstoffen
- Betaalbaarheid

Duurzame energie:

- Schoon: opwekken van duurzame energie
- Lokaal: zoveel mogelijk lokale productie en afzet van duurzame energie
- Betaalbaarheid: lage energiekosten voor de inwoners van Zaanstad

Op grond hiervan wordt bepaald welke activiteiten van HVC bijdragen aan de doelstellingen van Zaanstad. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in activiteiten die op de lange termijn (tot 2024) zouden moeten behoren tot de taken van HVC en in lokale projecten waarin Zaanstad op de korte termijn met HVC wil samenwerken.

6.2 Activiteiten HVC afgezet tegen Zaanse beleidsdoelen

De beleidsdoelstellingen van Zaanstad zijn gericht op het verminderen van de hoeveelheid restafval, het inzetten van afval als grondstof (circulaire economie) en de transitie naar een klimaatneutrale samenleving. Daarbij geldt dat deze activiteiten een zo groot mogelijke milieuwinst moeten opleveren tegen zo laag mogelijke kosten. Bij de energietransitie is bovendien het motto: lokaal, schoon en betaalbaar van toepassing. Einddoel is een circulaire samenleving.

Op dit moment is een transitie gaande naar een circulaire economie waarbij afval verandert in waardevolle grondstoffen en vindt een verschuiving plaats van fossiele naar duurzame energie die steeds meer lokaal wordt opgewekt. Het Rijk ziet bij de energietransitie een belangrijke (regie)rol voor gemeenten. De ontwikkelingen op dit gebied gaan snel en zijn nog niet goed voorspelbaar.

6.2.1 Afval en grondstoffen

Doelstellingen van Zaanstad op het gebied van afval en grondstoffen:

1. Halveren van de hoeveelheid huishoudelijk restafval in 2020
Met deze doelstelling sluit Zaanstad aan bij de landelijke normen die het Rijk, VNG en brancheorganisaties hebben afgesproken, namelijk een norm van 100 kg restafval per inwoner met een scheidingspercentage van 75%.
2. Vergroten van het hergebruik van grondstoffen
Door grondstoffen zoveel mogelijk opnieuw te gebruiken en kringlopen te sluiten, worden grondstoffen bespaard en kan uiteindelijk een circulaire economie ontstaan.
3. Betaalbaarheid
Uitgangspunt is dat de gemeentelijke lasten voor inwoners van Zaanstad niet stijgen. Dit wordt o.a. bereikt door beheersing van de kosten van de afvalbeheertaak in de toekomst.

Bovenstaande doelstellingen zijn nauw met elkaar verbonden. HVC en Zaanstad hanteren dezelfde doelstelling als het gaat om het verminderen van de hoeveelheid restafval. Ook HVC streeft er naar de hoeveelheid restafval in 2020 te halveren en het hergebruik van grondstoffen te vergroten. Zaanstad en HVC trekken met het Uitvoeringsprogramma Grondstoffenplan samen op om deze doelstellingen te bereiken.

Door minder restafval en meer grondstoffen in te zamelen, kunnen kostenstijgingen in de nabije toekomst worden beperkt. Het verbranden van restafval is in toenemende mate kostbaar, mede door een onlangs ingevoerde rijksbelasting en door de autonome ontwikkeling van kosten. Hergebruik van grondstoffen levert vergoedingen, opbrengsten en daardoor lagere kosten op. Zo zorgt het scheiden van afval uiteindelijk voor het beheersbaar houden van de kosten van de inwoners van Zaanstad.

Op het gebied van grondstoffen en afvalbeheer zijn de activiteiten van HVC grotendeels in lijn met de doelstellingen van Zaanstad. HVC streeft evenals Zaanstad naar het beperken van de hoeveelheid restafval door het scheiden van bruikbare reststromen aan de bron en verwerkt en verkoopt bruikbare grondstoffen.

Dit heeft op termijn wel consequenties voor de verbrandingscapaciteit van HVC en daarmee voor haar corebusiness. Vooralsnog is het uitgangspunt dat er tot 2024 voldoende aanbod van restafval is (al dan niet uit het buitenland) om voor volledige benutting van de verbrandingsoven te zorgen.

Zaanstad heeft tot 2020 afspraken met HVC over o.a. de inzameling en vermarkting van huishoudelijk afval. In 2018 zal Zaanstad deze samenwerking evalueren en op basis daarvan keuzes maken voor de toekomst. Wijziging van afval naar grondstoffen brengt andere businessmodellen en daarmee samenhangende voordelen en risico's met zich mee. HVC anticipeert hier op dit moment goed op, zowel financieel als beleidsmatig. Het is daarbij wel de vraag of het daadwerkelijk inzamelen van afval randvoorwaardelijk is voor het effectief doorvoeren van de grondstoffentransitie. Dit moet blijken uit de evaluatie en de markttoets en is mede afhankelijk van de mate waarin de noodzaak hiervan door HVC wordt aangetoond.

Conclusies:

De activiteiten van HVC op het gebied van afval en grondstoffen zijn grotendeels in lijn met de doelstellingen van Zaanstad. HVC en Zaanstad hebben gezamenlijk het Uitvoeringsprogramma Grondstoffenplan opgesteld en zullen dit gezamenlijk uitvoeren.

Aandachtspunt is de afvalinzameling. Zaanstad zal in het kader van de evaluatie van de dienstverleningsovereenkomst met HVC bezien of HVC voor Zaanstad qua efficiëntie en kosten de meest gunstige partij is. Daarbij moet worden beoordeeld of inzameling door HVC al dan niet noodzakelijk is voor optimaal ketenbeheer.

Op de lange termijn wil Zaanstad daarom met HVC blijven samenwerken op de volgende gebieden:

- Verbranden van overgebleven restafval en het omzetten daarvan in elektriciteit en warmte
- Vermarkten van grondstoffen

- Inzamelen van huishoudelijk afval, mits dit randvoorwaardelijk is voor een optimaal ketenbeheer en de kosten hiervan marktconform zijn
- Gebruik maken van de kennis van HVC op het gebied van de grondstoffentransitie.

Voor de korte termijn gaat het om:

- Uitvoeren van het Uitvoeringsprogramma Grondstoffenplan.

6.2.2 Duurzame energie

Doelstellingen van Zaanstad op het gebied van duurzame energie:

1. Schoon: opwekken van duurzame energie
Belangrijk onderdeel van de Zaanse Energie Agenda is het verduurzamen van de energieproductie waardoor de uitstoot van CO₂ afneemt.
2. Lokaal: zoveel mogelijk lokale productie en afzet van duurzame energie
Door in te zetten op het lokaal opwekken en afzetten van duurzame energie hebben inwoners van Zaanstad meer grip op hun energievoorziening en kan de gemeente hier beter de regie op voeren, in lijn met de wens van het Rijk.
3. Betaalbaar
Een betaalbare energievoorziening is van belang voor het verlagen van de woonlasten van de inwoners van Zaanstad.

HVC richt zich evenals Zaanstad op de productie van duurzame energie. Voorbeelden daarvan zijn restwarmtelevering, opwekken van elektriciteit uit de afval- en biomassacentrales, het opwekken van energie door wind op land en zonnepanelen.

Op de aspecten lokaal en betaalbaar, komen de activiteiten van HVC echter niet helemaal overeen met de doelen die Zaanstad voor ogen heeft.

In de eerste plaats is er in toenemende mate sprake van decentralisatie van de energievoorziening. Met de Zaanse Energie Agenda zet Zaanstad actief in op lokale productie en gebruik van energie. Centrale productie en transport over langere afstand past hier niet in. Voorbeeld hiervan is elektriciteitsopwekking op zee. Dit is een schone, maar centrale bron op afstand. Naast het ontbreken van een rechtstreekse economische relatie met de Zaanse samenleving, betekent dit mogelijk ook hogere netbeheerkosten - deze vormen een belangrijk en steeds groter deel van de energierekening. Zaanstad pleit er daarom voor om geen nieuwe projecten buiten het grondgebied van de aandeelhouders te realiseren. De bestaande windparken op zee gaan nu financiële voordelen opleveren waardoor deze vanuit financieel oogpunt voor de aandeelhouders wel interessant zijn.

Een tweede mogelijk effect van decentrale energieopwekking is dat burgers en bedrijven in toenemende mate in staat zullen zijn om zelf betaalbaar energie op te wekken. Zaanstad streeft vanuit haar beleidsdoelen na dat de binnen Zaanstad opgewekte energie onderling kan worden uitgewisseld op open en transparante wijze -lokaal, schoon en betaalbaar- waarbij de voordelen direct terugvloeien naar de lokale gemeenschap. HVC doet dit vooralsnog niet.

Als derde aandachtspunt geldt het genoemde transitiepad in de Energie Agenda van het Rijk. Daarin wordt de splitsing tussen infrastructuur en levering ook voor lage temperatuur warmtenetten bepleit. Zaanstad volgt deze lijn bij de ontwikkeling van haar eigen Energie Agenda. HVC anticipeert vooralsnog niet op dit beleid.

Tenslotte is er het principiële punt dat HVC een overheids NV is en overheidsingrijpen in de markt onwenselijk wordt geacht. Nu de markt de grondstoffentransitie en de productie en levering van energie steeds meer voor haar rekening neemt, is overheidsbemoeienis daarin steeds minder wenselijk. Verwacht wordt echter dat de markt activiteiten op het gebied van afval en energie de komende 10 jaar nog niet volledig over zal nemen en dat overheidsbemoeienis binnen de termijn van de Toekomstvisie HVC (2024) nog nodig zal zijn.

Conclusies

De activiteiten van HVC op het gebied van duurzame energie zijn deels in lijn met de doelstellingen Zaanstad, namelijk voor wat betreft restwarmtelevering, het opwekken van elektriciteit uit afval- en biomassacentrales, productie van energie door wind op land en zonnepanelen.

Niet in lijn met de doelstellingen:

- Productie en transport van elektriciteit over langere afstand, zoals wind op zee
- HVC richt zich niet op zelfvoorzienendheid van inwoners en bedrijven op het gebied van duurzame energie en onderlinge uitwisselbaarheid van energie
- HVC heeft geen splitsing aangebracht tussen infrastructuur en levering van warmte en anticipeert daar vooralsnog niet op.
- Bovenstaande betekent ook dat een aantal deelnemingen die HVC heeft op het gebied van duurzame energie niet in lijn zijn met de doelstellingen van Zaanstad.

Lokale projecten waarin Zaanstad op de korte termijn met HVC wil samenwerken:

- Samenwerking in het energiehandelsplatform Zaanse Groene
- Samenwerking bij grootschalige zonprojecten
- Samenwerking bij wind op land als zich mogelijkheden voordoen
- Samenwerking bij warmtenetten als zich mogelijkheden voordoen.

Door de energietransitie, waarbij de omslag wordt gemaakt naar lokale productie en afzet van duurzame energie, verandert de schaal waarop deze processen plaatsvinden en veranderen ook de traditionele rollen van de partijen die hier bij betrokken zijn. Met het energiehandelsplatform heeft Zaanstad hier al een stap in gezet. HVC zou als relatief kleine speler op de markt goed bij deze schaal kunnen passen. Daarom is het van belang om HVC hier op strategisch niveau bij te blijven betrekken en gebruik te maken van de kennis die HVC heeft op dit gebied. Aandeelhouderschap van HVC heeft bovendien als meerwaarde dat Zaanstad zeggenschap heeft over een partij die slagvaardig kan investeren.

Zaanstad zal bij nieuwe projecten op het gebied van duurzame energie per geval bekijken of het meerwaarde heeft om bij deze projecten met HVC samen te werken.

Op de lange termijn wil Zaanstad met HVC blijven samenwerken op de volgende gebieden:

- Opwekken van elektriciteit uit de biomassa- en afvalverbrandingsinstallaties
- (Optimaliseren van de) warmtelevering uit bestaande installaties
- Waarborgen van de warmtelevering (eerst transitie-sporen voor de omschakeling van restwarmte naar andere warmtebronnen in beeld brengen)
- Gebruik maken van de kennis van HVC op het gebied van energietransitie.

Gezien de snelle (beleids)ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van duurzame energie is het nu moeilijk te voorspellen welke activiteiten in de komende jaren in de energietransitie belangrijk zullen worden. Een flexibele organisatie is daarom noodzakelijk. De manier waarop HVC de productie, afzet en infrastructuur van duurzame energie organiseert, dient optimaal bij deze ontwikkelingen aan te sluiten.

6.2.3 Overige activiteiten

Slibverwerking voor waterschappen

HVC draagt zorg voor het transport en de verwerking van het rioolwaterzuiveringsslib van de deelnemende waterschappen. De capaciteit van de slibverbrandingsinstallaties (SVI) is in 2016 voor 87% benut voor de verwerking van slib van de aandeelhoudende waterschappen. HVC heeft de ambitie om fosfaat terug te winnen uit vlieg-as van de slibverbrandingsinstallaties. Fosfaat is een schaars mineraal dat noodzakelijk is voor de wereldwijde voedselproductie. Naast duurzaamheid en de mogelijkheid om fosfaat te winnen uit de verbrandingsresten van de SVI, is de afzetzekerheid voor waterschappen een van de belangrijkste redenen geweest om de krachten te bundelen in HVC.

Vanuit duurzaamheidsperspectief en de behoefte aan afzetzekerheid is de samenwerking tussen de waterschappen binnen HVC begrijpelijk. Echter geredeneerd vanuit het Zaanse perspectief is de toegevoegde waarde van deze activiteiten voor Zaanstad niet groot.

Conclusie

In combinatie met mogelijke vergrote financiële risico's van deze activiteiten en gezien het feit dat deze activiteiten onder de hoofdelijke garantstelling vallen, vindt Zaanstad dat deze activiteiten in de huidige omvang en binnen de bestaande juridische en financiële kaders geen kerntaak zijn van HVC.

7 Juridische, organisatorische en financiële afwegingen

In het vorige hoofdstuk zijn beleidsmatige conclusies getrokken over de activiteiten van HVC. Na deze inhoudelijke heroverweging, wordt in dit hoofdstuk conform de bestuursopdracht aandacht besteed aan de juridische, organisatorische en financiële aspecten die van belang zijn voor de gewenste relatie met HVC.

7.1 Aandeelhouderschap via AIJZ

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, constateert de Rekenkamer dat de huidige constructie met tussenkomst van AIJZ vanuit de historische context is te begrijpen, maar dat er daardoor een ingewikkelde structuur is ontstaan waardoor de directe invloed van Zaanstad op HVC in de loop der jaren is afgenomen.

Het aandeelhouderschap via AIJZ zal daarom nader worden bekeken.

Afvalschap IJmond Zaanstreek (AIJZ) is houder van aandelen HVC namens vier gemeenten, waaronder de gemeente Zaanstad. Oorspronkelijk waren de beleidsdoelen van de gemeenschappelijke regeling vrij breed. In de loop der tijd werden deze steeds verder afgeslankt. De taken van AIJZ beperken zich tegenwoordig tot het beheren van het aandeelhouderschap van HVC, zoals het adviseren van de voorzitter om namens AIJZ een standpunt te bepalen in de AVA HVC. Ook is de rol van AIJZ bij de benoeming van de commissaris in de RvC van HVC aanzienlijk kleiner geworden: van voorheen twee commissarissen naar nu één commissaris samen met CAW gemeenten (zie hoofdstuk 2).

Alhoewel de GR AIJZ als krachtenbundeling van gemeenten een sterkere positie in de AVA van HVC heeft verworven dan elke gemeente apart zou hebben, wordt door de deelnemende gemeenten ervaren dat het sturen op en het beheersen van HVC lastiger is vanwege de grotere afstand. Dit geldt evenzeer voor het toezicht hierop door de raad. Het indirecte aandeelhouderschap van de AIJZ-gemeenten in HVC betekent feitelijk dat de colleges en de raden minder invloed hebben dan bij een formeel direct aandeelhouderschap. Deze afweging is voor het laatst in 2007 herbevestigd. De consequentie hiervan is dat de individuele standpunten soms aangepast dienen te worden aan het algemeen gedragen standpunt.

De besluitvorming binnen AIJZ is jaren lang nagenoeg unaniem geweest en heeft tot voor kort niet tot ingewikkelde situaties bij de besluitvorming geleid. Gelet op (komende) ontwikkelingen binnen HVC is een reële kans aanwezig dat de inhoudelijke belangen van AIJZ-gemeenten in relatie tot HVC meer gaan verschillen dan voorheen het geval was. AIJZ biedt onvoldoende mogelijkheden om bij verdeeldheid tussen de deelnemers op effectieve wijze de belangen van AIJZ in de AVA van HVC te kunnen behartigen. De voorzitter van het DB en het AB kan dan geen gebruik maken van de aandeelhoudersbevoegdheden en daarmee niet of niet in voldoende mate sturen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van HVC.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande heeft getrapte aansturing via AIJZ voor Zaanstad steeds minder meerwaarde. Daarom mag deze samenwerking op basis van de huidige uitgangspunten beëindigd worden. Zaanstad heeft voldoende kennis en expertise in huis en beschikt over een breed ambtelijk en bestuurlijke netwerk, om via direct en formeel aandeelhouderschap tenminste net zo effectief het eigen belang binnen de AVA van HVC te kunnen behartigen. Het aandeel van Zaanstad van 9% in HVC is hier groot genoeg voor. Bovendien biedt dit Zaanstad meer mogelijkheden voor het aangaan van informele functionele samenwerkingsverbanden met andere aandeelhouders om de positie en het belang in de AVA van HVC veilig te stellen.

7.2 Financiële risico's

7.2.1 Garantstellingsstructuur

Sinds 2012 hebben in raden en algemene besturen van veel aandeelhouders discussies plaatsgevonden over de financiële positie van HVC. Directe aanleiding hiervoor waren in eerste instantie de negatieve financiële resultaten van HVC over de boekjaren 2011-2013. De primaire oorzaak hiervan was met name een plotselinge en verplichte overgang van HVC naar een andere afschrijvingsmethodiek met ingang van het boekjaar 2011. De gekozen methode van lineaire afschrijving had tot gevolg dat afschrijvingslasten in belangrijke mate verschoven van de toekomst naar het heden, waardoor op dat moment verlies werd geleden, maar tegelijkertijd toekomstige lasten werden verlaagd. Inmiddels maakt HVC ook bij de nieuwe afschrijvingsmethode een aanvaardbare winst. Mede in vervolg op deze discussie heeft de Rekenkamer in haar onderzoek in 2014 ingezoomd op dit aspect en onder andere geconstateerd dat hoofdelijke garantstelling door aandeelhouders voor leningen als een substantieel risico gezien dient te worden. Dit heeft in eerste instantie bij veel leden van raden en algemene besturen tot zorgen geleid.

Deze zorgen vertaalden zich tijdens aandeelhoudersvergaderingen in verzoeken, waaronder ook het verzoek van AIJZ om (i) de financiële positie van HVC te analyseren en te komen tot een herijking van de strategie en (ii) onderzoek te doen naar alternatieve financieringsmogelijkheden. Dit heeft in 2013 geleid tot herijking van de strategie van HVC. In vervolg op het Rekenkamer onderzoek hebben aandeelhouders (waaronder AIJZ) opnieuw opdracht gegeven aan de RvC van HVC om te onderzoeken of de toenmalige financieringsstructuur op basis van hoofdelijke garantstelling nog houdbaar is, dan wel welke alternatieve financieringsvorm op dat moment de voorkeur heeft.

De aandeelhouders hebben op basis van dit onderzoek de voorkeur gegeven aan continuering van de huidige financiering onder garantstelling, in samenhang met een uitgewerkte route voor afbouw van de garantstelling (en daarmee ook de risico's) en het versterken van de solvabiliteit. Er is afgesproken dat uiterlijk in 2024 de balans van HVC zodanig op orde dient te zijn, dat aandeelhouders de gewenste keuzevrijheid van financiering kan worden geboden.

Het afgesproken pakket aan maatregelen is:

- het in de komende jaren toevoegen van het nettoresultaat aan het eigen vermogen;
- het wegnemen van de mismatch tussen leningen en boekwaarde, in combinatie met het langjarig vastzetten van de huidige lage rente;
- waar mogelijk: projectfinanciering en aanvullende structurele ombuigingen ter grootte van € 3 miljoen/jaar).

Dit pakket aan maatregelen zou moeten leiden tot een meer aanvaardbare balansstructuur in 2024, waarbij 'aanvaardbaar' betekent: een solvabiliteit van minimaal 25% en een leverage ratio² die structureel lager is dan 4. Het bedrijfsleven beschouwt dit als scherpe ratio's, maar voor Zaanstad is dit voor een nutsbedrijf als HVC acceptabel. Dit tezamen moet ertoe leiden dat HVC uiterlijk in 2024 en het liefst eerder zelfstandig middelen kan lenen op de financiële markten zonder verplichte garantstelling van de aandeelhouders. De garantstelling wordt dan een keuze.

Overigens is de vollast bezetting van de ovens het grootste bedrijfsrisico van HVC. Onder meer door het afsluiten van langjarige contracten is de bezetting van de ovens tot 2024 redelijk gegarandeerd. In de komende jaren zullen twee verbrandingslijnen van HVC in Dordrecht financieel worden afgeschreven. Dit biedt voldoende ruimte om dit potentiële bedrijfsrisico adequaat te managen.

Conclusie

De hoofdelijke garantstelling dient zo spoedig mogelijk te worden vervangen door individuele garantstelling naar rato van het aantal aandelen en de ballotageovereenkomst dient hier op aangepast te worden. Inmiddels heeft HVC in de AVA van 8 juni 2017 aangekondigd hiervoor met een voorstel te komen.

² leverage ratio is de verhouding tussen het balanstotaal en het eigen vermogen.

7.2.2 Aansprakelijkheid via ballotageovereenkomst

Alle door Zaanstad gehouden aandelen in HVC zijn op 8 april 2008 aan AIJZ overgedragen. In haar onderzoek stelt de Rekenkamer dat het onduidelijk is of Zaanstad nog steeds partij is in de meest recente ballotageovereenkomst (2002) van HVC. AIJZ als nieuwe aandeelhouder heeft in 2008 alleen een toetredingsverklaring getekend en de ballotageovereenkomst is nog steeds ondertekend door de gemeente Zaanstad. Volgens de Rekenkamer loopt Zaanstad daardoor het risico om door de banken eventueel dubbel aangesproken te worden: voor de leningen die zijn aangegaan in de periode voor 2008 (toen Zaanstad alleen de aandeelhouder was namens AIJZ gemeenten) en voor de periode na 2008 als onderdeel van AIJZ.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Rekenkamer heeft HVC op verzoek van Zaanstad een juridisch advies laten opstellen door het bureau De Brauw Blackstone Westbroek. De conclusie van dit bureau is dat "de door de banken gegeven instemming met de aandelenoverdracht van Zaanstad aan AIJZ geen expliciete uitspraken bevat over het al dan niet voortduren van de garantstelling voor de gemeente. Echter, op basis van de door de Banken gestelde voorwaarde dat de GR partij zou worden bij de ballotageovereenkomst en het feit dat hieraan voldaan is, kan uit de van de Banken verkregen instemming met overdracht van de aandelen van Zaanstad aan de GR AIJZ worden geconcludeerd dat Zaanstad niet langer door de Banken kan worden aangesproken op voet van art. 9 ballotageovereenkomst. Naar verwachting zullen de Banken bereid zijn een en ander jegens Zaanstad te bevestigen. In het onwaarschijnlijke geval dat de Banken Zaanstad zouden aanspreken op voet van artikel 9 ballotageovereenkomst en Zaanstad zou besluiten de banken te betalen, is Zaanstad gerechtigd het volledige betaalde bedrag van de aandeelhouders van HVC terug te vorderen. Dit betekent dat de financiële exposure van Zaanstad voortvloeiend uit de periode van haar individueel aandeelhouderschap de facto nihil is".

Uit de gedragingen van partijen (bij de oprichting van AIJZ in 2007 en de overdracht van de aandelen van Zaanstad aan AIJZ in 2008), valt af te leiden dat zij de bedoeling hadden dat ook de verplichtingen van Zaanstad voor 2008 onder art. 9 van de ballotageovereenkomst zou eindigen. Zaanstad wil echter juridisch en financieel gezien volledige duidelijkheid en zekerheid in dit dossier creëren.

Bij de in paragraaf 7.1 voorgestelde beëindiging van het getrapte aandeelhouderschap via AIJZ dienen deze afspraken op de juiste manier in de ballotageovereenkomst of in de onderlinge afspraken tussen de AIJZ partijen geregeld te worden.

Conclusie

Er dient volledige duidelijkheid te komen over de vraag of Zaanstad sinds de overdracht van de aandelen aan AIJZ in 2008 op voet van artikel 9 van de ballotageovereenkomst niet meer garant staat voor leningen die tot het moment van overdracht zijn aangegaan. Dit kan gerealiseerd worden door een expliciete schriftelijke bevestiging van de banken dat Zaanstad niet dubbel kan worden aangesproken op voet van art. 9 van de ballotageovereenkomst (voor 2008).

8 Conclusies en aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken zijn de inhoudelijke taken van HVC beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan de doelstellingen van Zaanstad, is de doelmatigheid van de constructie met AIJZ bekeken en zijn de garantstellingsstructuur en de aansprakelijkheid nader beschouwd. In dit hoofdstuk worden de conclusies samengevat en worden aanbevelingen gedaan.

8.1 Conclusies en aanbevelingen inhoudelijke taken HVC

8.1.1 Afval en grondstoffen

Conclusies

De activiteiten van HVC op het gebied van afval en grondstoffen zijn grotendeels in lijn met de doelstellingen van Zaanstad. Aandachtspunt is de afvalinzameling. In de evaluatie van de dienstverleningsovereenkomst met HVC zal worden gezien of HVC voor Zaanstad qua efficiëntie en kosten de meest gunstige partij is. Daarbij moet worden bekeken of inzameling door HVC al dan niet noodzakelijk is voor optimaal ketenbeheer van grondstoffen.

Aanbevelingen

Samenwerking met HVC voortzetten op de volgende gebieden:

- Verbranden van overgebleven restafval en het omzetten daarvan in elektriciteit en warmte
- Vermarkten van grondstoffen
- Inzamelen van huishoudelijk afval, mits dit randvoorwaardelijk is voor een optimaal ketenbeheer en de kosten hiervan marktconform zijn
- Gebruik maken van de kennis van HVC op het gebied van de grondstoffentransitie.

Lokale projecten korte termijn

- Uitvoeren van het Uitvoeringsprogramma Grondstoffennota.

8.1.2 Duurzame energie

Conclusies

De activiteiten van HVC op het gebied van duurzame energie zijn deels in lijn met de doelstellingen van Zaanstad, namelijk voor wat betreft restwarmtelevering, het opwekken van elektriciteit uit de afval- en biomassacentrales, opwekken van energie door windturbines op land en zonnepanelen.

Op een aantal punten is echter bijsturing van de activiteiten van HVC nodig om deze beter te laten aansluiten bij de doelstellingen van Zaanstad. Het gaat daarbij om:

- Productie en transport van elektriciteit over langere afstand, zoals wind op zee
- HVC richt zich niet op zelfvoorzienendheid van inwoners en bedrijven en onderlinge uitwisselbaarheid van energie
- HVC heeft geen splitsing aangebracht tussen infrastructuur en levering van warmte en anticipeert daar vooralsnog niet op.

Aanbevelingen

- Geen nieuwe projecten realiseren buiten het grondgebied van de aandeelhouders
- Huidige projecten waar mogelijk meer aan te laten sluiten bij lokale zelfvoorzienendheid
- Bij nieuwe projecten 'local to local' als uitgangspunt te hanteren, waarbij kostenbesparingen aan de inwoners/klanten worden teruggegeven
- Er bij HVC op aandringen een splitsing aan te brengen tussen warmtelevering en –infrastructuur.

Samenwerking met HVC voortzetten op de volgende gebieden:

- Opwekken van elektriciteit uit biomassa- en afvalverbrandingsinstallaties
- (Optimaliseren van) warmtelevering bij bestaande installaties

- Waarborgen van warmtelevering (eerst transitie sporen voor de omschakeling van restwarmte naar andere warmtebronnen in beeld brengen)
- Gebruik maken van de kennis op het gebied van energietransitie.

Lokale projecten korte termijn:

- Samenwerking in het energiehandelsplatform Zaanse Groene
- Samenwerking bij grootschalige zonprojecten
- Samenwerking bij wind op land als zich mogelijkheden voordoen
- Samenwerking warmtenetten als zich mogelijkheden voordoen

Zaanstad zal bij nieuwe projecten op het gebied van duurzame energie per geval bekijken of het meerwaarde heeft om bij deze projecten met HVC samen te werken.

Gezien de snelle (beleids)ontwikkelingen die zich voordoen op het gebied van duurzame energie is het nu moeilijk te voorspellen welke activiteiten in de komende jaren in de energietransitie belangrijk zullen worden. Een flexibele organisatie is daarom noodzakelijk. De manier waarop HVC de productie, afzet en infrastructuur van duurzame energie organiseert, dient optimaal bij deze ontwikkelingen aan te sluiten.

8.1.3 Overige activiteiten

Conclusie

De toegevoegde waarde van slibverwerking (o.a. terugwinnen van fosfaten) is voor Zaanstad in de huidige omvang gering. Gezien de mogelijk vergrote financiële risico's van deze activiteit en gezien het feit dat slibverwerking onder de hoofdelijke garantstelling valt, vindt Zaanstad slibverwerking geen kerntaak van HVC.

Aanbeveling

HVC te vragen de deelname van de waterschappen te evalueren en de meerwaarde hiervan voor het collectief inzichtelijk te maken

8.2 Conclusies en aanbevelingen juridische, organisatorische en financiële afwegingen

8.2.1 Aandeelhouderschap AIJZ

Conclusie

De taken van AIJZ zijn in de loop der tijd steeds verder afgeslankt en beperken zich tegenwoordig tot het beheren van het aandeelhouderschap van HVC, zoals het adviseren van de voorzitter AIJZ om een standpunt in te nemen in de AVA. Doordat de standpuntbepaling met vier gemeenten afgestemd moet worden, bestaat het risico dat er compromissen gesloten moeten worden of dat de stemmen staken. Gevolg daarvan kan zijn dat Zaanstad haar standpunt in de AVA niet of minder duidelijk naar voren kan laten komen. Het indirecte aandeelhouderschap via AIJZ heeft bovendien tot gevolg dat colleges en raden minder invloed hebben op de besluitvorming in HVC dan via direct aandeelhouderschap.

Gelet op het bovenstaande heeft aansturing via AIJZ voor Zaanstad steeds minder meerwaarde. Via een direct en formeel aandeelhouderschap kan Zaanstad haar belangen binnen de AVA van HVC even goed, zo niet beter behartigen.

Aanbeveling

De samenwerking via het Afvalschap IJmond Zaanstreek (AIJZ) op basis van de huidige uitgangspunten te beëindigen.

8.2.2 Garantstellingsstructuur

Conclusie

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek in 2014 geconstateerd dat hoofdelijke garantstelling door aandeelhouders voor leningen als een substantieel risico gezien dient te worden. Naar aanleiding

hiervan is een pakket maatregelen opgesteld dat er toe moet leiden dat HVC in 2024 een aanvaardbare balansstructuur heeft, waarbij HVC uiterlijk in 2024 zelfstandig middelen kan lenen op de financiële markten, zonder verplichte garantstelling van de aandeelhouders. Het hoofdelijke karakter van de garantstelling dient zo snel mogelijk vervangen te worden door de individuele garantstelling naar rato van het aantal aandelen. De ballotageovereenkomst dient daar vervolgens op te worden aangepast. Inmiddels heeft HVC aangekondigd hiervoor met een voorstel te komen.

Aanbeveling

Het door HVC aangekondigde voorstel voor het afbouwen van de hoofdelijke garantstelling af te wachten en zorgvuldig te beoordelen.

8.2.3 Aansprakelijkheid via ballotageovereenkomst

Conclusie

De Rekenkamer stelde in haar onderzoek dat Zaanstad door het aandeelhouderschap via AIJZ het risico loopt dubbel aansprakelijk te kunnen worden gesteld door de banken. Uit juridisch advies dat is opgesteld door De Brauw Blackstone Westbroek blijkt dat dit onwaarschijnlijk is. Zaanstad wil hier over echter juridisch en financieel gezien volledige duidelijkheid en zekerheid.

Bij de voorgestelde beëindiging van het getrapte aandeelhouderschap via AIJZ dienen deze afspraken op de juiste manier in de ballotageovereenkomst of in de onderlinge afspraken tussen de AIJZ partijen geregeld te worden.

Er dient duidelijkheid te komen over de vraag of Zaanstad sinds de overdracht van de aandelen aan AIJZ in 2008 niet meer garant staat conform artikel 9 van de ballotageovereenkomst BO voor leningen die tot het moment van overdracht zijn aangegaan.

Aanbeveling

Via HVC de Banken vragen een verklaring af te geven dat Zaanstad niet dubbel aangesproken kan worden op grond van art. 9 van de ballotageovereenkomst.

8.3 Eindconclusie

Inhoudelijk is er voldoende reden om het aandeelhouderschap van HVC in stand te houden. De activiteiten van HVC op het gebied van afval en grondstoffen zijn grotendeels in lijn met de doelstellingen van Zaanstad.

Op het gebied van duurzame energie zou een aantal activiteiten van HVC meer in lijn gebracht kunnen worden met de doelstellingen van Zaanstad. Belangrijkste daarvan is dat nieuwe activiteiten van HVC uitsluitend op het grondgebied van de aandeelhouders plaats zouden moeten vinden.

Door afbouw van het getrapte aandeelhouderschap via AIJZ kan Zaanstad meer directe invloed uitoefenen op strategische beslissingen van HVC en kan daarbij gemakkelijker coalities vormen met andere aandeelhouders van HVC. Door het afbouwen van AIJZ komen B&W en raad dichter bij de besluitvorming binnen HVC te staan.

Afschaffen van hoofdelijke garantstelling en duidelijkheid over aansprakelijkheid via de ballotageovereenkomst zijn voor Zaanstad noodzakelijk om de risico's te minimaliseren.

Dit alles in ogenschouw nemend is de conclusie dat het aandeelhouderschap HVC vooralsnog de meest effectieve en efficiënte vorm is om de publieke taak op het gebied van afvalverwerking te verwezenlijken.

In 2024 is er als gevolg van de strategische en financiële herijking van HVC, en de verdere afname van restafval in combinatie met de financiële afschrijving van twee verbrandingslijnen, een natuurlijk moment om de situatie opnieuw te bekijken. Daarom zal in de periode hieraan voorafgaand (2020-2024) het aandeelhouderschap HVC nogmaals geëvalueerd worden.

