



# MARN en de energietransitie

## Rapport

CONCEPT - 61476

10 november 2019

**Berenschot**

# MARN en de energietransitie

Verkenning naar mogelijkheden

Philip van Veller | Bas Trommelen | Jeroen Boot | Judith van Niekerk

10 november 2019

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

|                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding</b>                                                          | <b>4</b>  |
| 1.1 Opgave van de energietransitie                                           | 4         |
| 1.2 MARN en ARN                                                              | 4         |
| 1.3 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek                          | 5         |
| 1.4 Het analysekader: publieke waarde centraal                               | 5         |
| 1.5 Onderzoeksmethode                                                        | 6         |
| 1.6 Leeswijzer                                                               | 6         |
| <b>2. Opgaven, ambities en oplossingsrichtingen voor de energietransitie</b> | <b>7</b>  |
| 2.1 Ambities en opgaven gemeenten                                            | 7         |
| 2.2 De ARN en haar rol in de energietransitie                                | 9         |
| 2.3 Samenvatting                                                             | 11        |
| <b>3. MARN: samenwerking en aandeelhouderschap</b>                           | <b>12</b> |
| 3.1 Huidige situatie                                                         | 12        |
| 3.2 Recente en aankomende wijzigingen                                        | 13        |
| 3.3 Meerwaarde deelname in GR MARN en aandeelhouderschap in ARN B.V.         | 14        |
| 3.4 Samenvatting                                                             | 15        |
| <b>4. Toekomstmogelijkheden</b>                                              | <b>16</b> |
| 4.1 Scenario's                                                               | 16        |
| 4.2 Eerste scenario: 'Status quo'                                            | 16        |
| 4.3 Tweede scenario: MARN+                                                   | 17        |
| 4.4 Afwegingen bij deze scenario's                                           | 19        |
| 4.5 Samenvatting                                                             | 22        |
| <b>5. Conclusies</b>                                                         | <b>24</b> |
| 5.1 Publieke waarde                                                          | 24        |
| 5.2 Organisatie                                                              | 24        |
| 5.3 Legitimiteit                                                             | 25        |
| 5.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen                                    | 26        |
| 5.5 Advies over de vervolgstappen                                            | 28        |

# 1. Inleiding

## 1.1 Opgave van de energietransitie

De energietransitie is in volle gang. In het klimaatakkoord van Parijs, en in het verlengde daarvan het nationale Klimaatakkoord, zijn ambities afgesproken voor de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. Gezien het decentrale karakter van het nieuwe energiesysteem en de unieke lokale omstandigheden hebben gemeenten, provincies en waterschappen van het kabinet de opdracht gekregen om deze ambities binnen dertig regio's te vertalen naar een Regionale Energie Strategie (RES). Iedere regio pakt dat op een eigen manier op, afhankelijk van de uitgangspositie en context.

De energiestrategie is daarmee één van de vele onderwerpen waarop overheden en met name gemeenten de samenwerking zoeken en vinden. Er is geen gemeente in Nederland die niet samenwerkt met anderen om alle maatschappelijke opgaven waarvoor ze staan te verwezenlijken. Van de grootste tot de kleinste gemeente; alle realiseren zij op veel terreinen publieke waarde in samenwerking met andere publieke en private actoren. Daarbij is de dynamiek groot: gemeentelijke samenwerkingen ontstaan, verbreden en/of verdiepen zich vaak, maar kunnen ook worden afgebouwd, beëindigd of in een andere vorm worden voortgezet.

## 1.2 MARN en ARN

De Gemeenschappelijke Regeling Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen (GR MARN) is een gemeentelijke regeling bestaande uit acht gemeenten: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen. De GR MARN ondersteunt de deelnemende gemeenten bij de bescherming van het milieu, waaronder de verwijdering van afvalstoffen. Een belangrijke functie van GR MARN is dat zij aandeelhouder is van afvalenergiecentrale ARN B.V. in de gemeente Beuningen.

ARN B.V. is een publiek-private samenwerking: naast de publieke partijen GR MARN is (vooralsnog) ook de GR Regio Rivierenland aandeelhouder. Daarnaast neemt de private partij Remondis deel in ARN B.V. Met haar installaties kan afvalverwerker ARN B.V. stoom, stroom, biogas, opgewerkt biogas van aardgaskwaliteit en warmte leveren. Deze energievormen worden ook al (deels) geproduceerd en ingezet, waarbij nu een onderzoek loopt om deze ook onderling uitwisselbaar (smart grid) te maken. Daarmee is zij een speler in de energietransitie in de regio Nijmegen.

In het kader van de energietransitie onderzoekt GR MARN haar positie in de regio. De energietransitie biedt zowel kansen als risico's voor GR MARN en ARN B.V. De ontwikkeling van de RES en de regionale samenwerking op het gebied van energie is een voorbeeld van een dergelijke kans. De vraag is hoe de inhoudelijke ambities en opgaven in het kader van de energietransitie zich zullen ontfouten en wat hierbij plek is van de GR MARN en ARN B.V.

Daarnaast doen zich parallelle ontwikkelingen in de eigenaarsverhoudingen voor. De GR Regio De Vallei is in mei jl. is uitgetreden als aandeelhouder door haar aandelen te verkopen aan ARN B.V. De GR Regio Rivierenland heeft ondertussen een formeel bestuurlijk besluit genomen om haar aandelen eveneens aan ARN B.V. te verkopen onder dezelfde condities zoals die golden voor Regio de Vallei. Besluitvorming hierover staat einde van dit jaar op de agenda. Dit heeft gevolgen voor de verhoudingen tussen de (resterende) aandeelhouders van ARN B.V. Tegen deze achtergrond wil GR MARN zich beraden op (de invulling van) haar aandeelhouderschap in ARN B.V..

### 1.3 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek

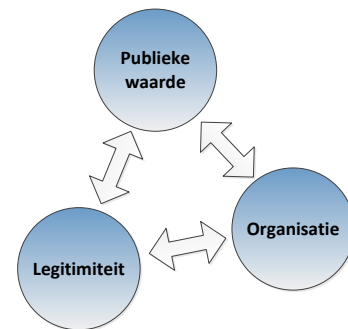
De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is door de opdrachtgever vastgesteld en luidt als volgt:

- a. Welke rol kan en wil GR MARN in de energietransitie spelen (naast wat de gemeenten afzonderlijk doen en naast wat de gemeenten samen doen in de RES)?
- b. Welke functie kan ARN B.V. daarin hebben?
  - Als er een functie is, kan dat met of zonder aandeelhouderschap van GR MARN?
  - Welke meerwaarde heeft aandeelhouderschap?
- c. Welke samenwerkingsvorm kunnen de aandeelhouders van ARN B.V. aangaan, gebaseerd op de conclusies onder a en b?

Het algemeen bestuur van de GR MARN heeft een werkgroep met zowel bestuurlijke als ambtelijke vertegenwoordiging ingesteld die deze vragen zullen onderzoeken. Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot als onafhankelijk adviesbureau. Het doel van dit onderzoek is tot bruikbare, mogelijke richtingen te komen voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

### 1.4 Het analysekader: publieke waarde centraal

De energietransitie is als een maatschappelijke opgave; een vraagstuk waarbij met meerdere partijen maximale publieke waarde dient te worden gerealiseerd in een complexe omgeving. In situaties waarin verschillende mogelijkheden en (publieke) belangen moeten worden afgewogen, zoals ook in dit geval, is het raadzaam om uit te gaan van de publieke waarde en van daaruit verder te redeneren. Deze visie is gebaseerd op het Public Value-model van Mark Moore.<sup>1</sup>



Het model bestaat uit drie samenhangende domeinen, te weten:

- **Publieke waarde:** dat wat je bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Legitimiteit:** het draagvlak onder de belangrijke stakeholders en de wijze waarop dat tot stand komt.
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd.

Bij een goede invulling met een juiste balans tussen deze drie domeinen (dus publieke waarde, legitimiteit en organisatie) ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Dit maakt het een zeer bruikbaar model om de opgaven en ambities in de energietransitie en de daarbij horende samenwerking rond MARN en ARN nu en in de toekomst in kaart te brengen.

#### Multischaligheid

Een vraagstuk dat vaak aan de orde is bij publieke waarde, organisatie en legitimiteit, is dat van het vinden van de juiste *schaal* voor deze drie domeinen. Op welke schaalgrootte spelen de maatschappelijke opgaven en de mogelijkheden om deze aan te gaan? Op welk schaalniveau kan iets het beste worden georganiseerd? Welke stakeholders zijn er om draagvlak te zoeken en te creëren, en hoe groot moet dat spelersveld zijn? Het is niet alleen een uitdaging om de juiste schaalgrootte te vinden als antwoord op deze vragen; nog lastiger wordt het als de schalen van publieke waarde, organisatie en legitimiteit rond een onderwerp van elkaar verschillen. Idealiter spelen deze domeinen op dezelfde schaal. Als sprake is van 'multischaligheid' is het zaak om óf eenzelfde schaal te vinden voor de drie domeinen, dan wel op meerdere schaalniveaus zowel publieke waarde, organisatie als legitimiteit te creëren.

<sup>1</sup> Mark H. Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard, 2013.

## 1.5 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit het verzamelen, ordenen en analyseren van documenten en gegevens op drie manieren: door middel van i) een documentenonderzoek, ii) interviews en iii) een analyse.

In het documentenonderzoek is de relevante beschikbare informatie bestudeerd over de huidige dienstverlening en de regionale ontwikkelingen rond de energietransitie (beleidsambities, regionale energiestrategieën, warmtetransitie visies, huidige en geplande energieprojecten etc.), de organisatie (mensen en middelen die dit leveren) en de legitimiteit (sturing en governance). Om de uitkomsten van de documentenstudie verder te verdiepen en beelden op te halen, zijn interviews gehouden met de deelnemende gemeenten (op ambtelijk én bestuurlijk niveau), de ARN, DAR, Remondis en (een bestuurder van) het waterschap Rivierenland. Voorts is een juridische en bestuurlijke analyse gemaakt van de samenwerking. Daartoe is de tekst van de gemeenschappelijke regeling bestudeerd, ook in relatie tot (de juridische vormgeving van) de ARN B.V.

Er zijn twee bijeenkomsten gehouden met ambtenaren, zowel om de beleidsinhoudelijke kant van de energietransitie te verkennen als de governance-aspecten.

Tot slot is er een meet-up gehouden met de belangrijkste stakeholders op ambtelijk en bestuurlijk niveau van de gemeenten (wethouders, ambtenaren), de ARN (directeur) en aandeelhouders (directeuren Remondis Nederland). In deze meet-up zijn de opgaven, ambities en de verschillende scenario's rond de rol van de MARN en ARN en de samenwerking binnen de energietransitie verder besproken en gewogen.

Nadrukkelijk geven wij hier aan, dat het hier om een *verkenning* gaat van de materie en de visies van de betrokkenen daarop. Over deze visies geldt, dat veel spelers slechts een indicatie konden geven en geen formele opstelling hadden. Dat gold met name voor de gemeenten, waar uiteindelijk de gemeenteraden het laatste woord hebben op basis van een (uitgewerkt) plan of voorstel. Dat plan of voorstel ligt er (nog) niet.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een verkenning van de publieke waarden waar het hier om gaat. We belichten de opgaven en ambities van de gemeenten op het gebied van de energietransitie. Daarnaast gaan we in op de mogelijkheden die de ARN daarbij biedt en kan bieden. Hoofdstuk 3 gaat over de MARN als samenwerkingsverband tussen de gemeenten. Daarbij schenken we aandacht aan de huidige opzet, de komende wijzigingen in de (aandeelhouders)verhoudingen met betrekking tot de ARN en de beelden van de betrokkenen daarbij.

In hoofdstuk 4 gaan we in op mogelijke toekomstscenario's van de MARN, waarbij haar (mogelijke) rol als aandeelhouder en rol in de energietransitie aan bod komen. Ook schetsen we de hoofdlijnen van de afwegingen die daaromtrent kunnen worden gemaakt.

Het slothoofdstuk 5 trekt conclusies langs de lijnen van het publieke waardemodel dat hierboven is geschetst, en beantwoordt de onderzoeksvragen.

## 2. Opgaven, ambities en oplossingsrichtingen voor de energietransitie

### 2.1 Ambities en opgaven gemeenten

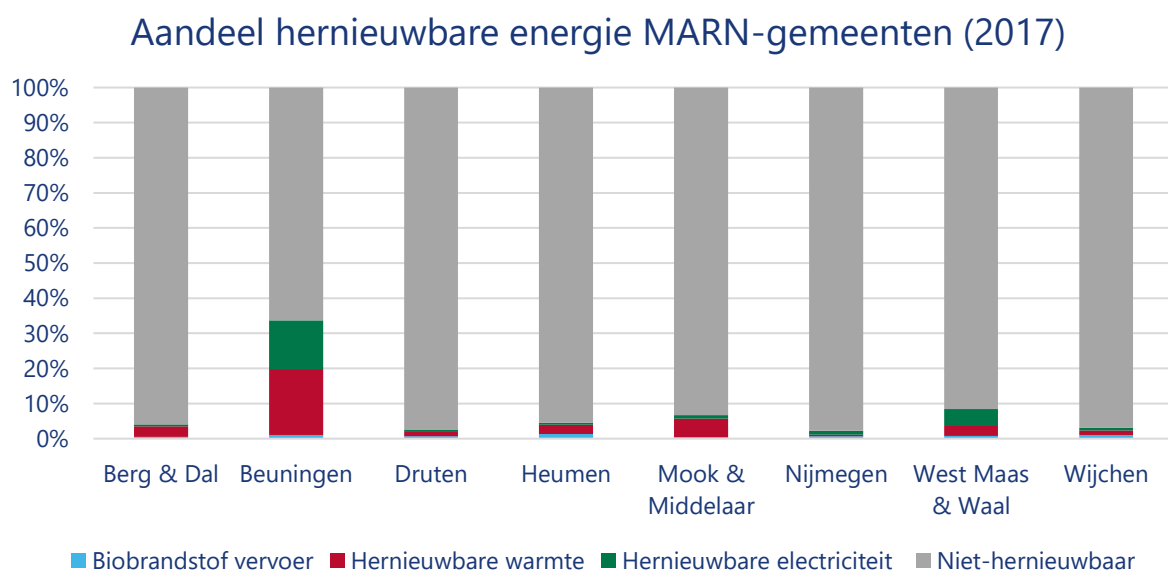
Na ondertekening van het klimaatakkoord van Parijs in december 2015 zijn de ontwikkelingen rondom de energietransitie in Nederland in een stroomversnelling geraakt. Op nationaal niveau zijn er de afgelopen jaren verschillende beleidsafspraken gemaakt die eraan moeten bijdragen dat Nederland in lijn met Parijs haar uitstoot van broeikasgassen de komende decennia drastisch vermindert. Deze nationale afspraken, waaronder het Interbestuurlijk Programma (IBP), het nationaal klimaatakkoord en de Klimaatwet, hebben grote gevolgen voor de gemeenten.

De decentrale overheden zijn voor de opgave gesteld om op gemeentelijk en regionaal niveau afspraken te maken voor de daadwerkelijke invulling van de energietransitie.

Zo dienen gemeenten, verdeeld in dertig regio's, samen een *Regionale Energie Strategie* (RES) op te stellen. Een RES omvat een visie op de verduurzaming van de regio in lijn met de doelstellingen van de rijksoverheid met inzicht in de huidige projecten, ruimtelijke impact en ontwikkel- en transitiepaden voor de toekomst.

Daarnaast dienen alle gemeenten uiterlijk eind 2021 een zogeheten *transitievisie warmte* vaststellen. In deze visie zij aan wat de alternatieven voor aardgas zijn in de gemeente. Daarnaast moet worden aangegeven welke wijken aardgasvrij gemaakt gaan worden en op welke manier. Hierbij moet per betrokken wijk het tijdspad voor verduurzaming worden vastgelegd en in samenspraak met gebouw eigenaren de beste oplossing voor de toekomstige energievoorziening worden vastgesteld.

Ook deelnemende gemeenten in GR MARN zijn momenteel druk doende met de invulling van de energietransitie in de regionale en gemeentelijke context. Zij hebben allen in lijn met het klimaatakkoord de beleidsdoelstelling geformuleerd om in 2050 of eerder klimaatneutraal te zijn. Om deze beleidsdoelstelling te realiseren staan de gemeenten, net zoals de rest van Nederland, voor een grote maatschappelijke opgave. Het aandeel duurzame energie is in de verschillende gemeenten nog ver beneden de landelijke beleidsdoelstellingen van 16% in 2023, 37% in 2030 en 100% in 2050. De gemeente Beuningen vormt hierin, dankzij de aanwezigheid van de ARN, een positieve uitzondering. De gemeente kan de resultaten van de ARN namelijk 'inboeken'. Het aandeel duurzame energie *in de regio als geheel* ligt nog onder de landelijke beleidsdoelstelling(en).



Bron: klimaatmonitor, analyse Berenschot

De afzonderlijke deelnemende gemeenten in GR MARN hebben recent een energievisie vastgesteld of zijn hier momenteel mee bezig. In deze visies richten de verschillende gemeenten zich met name op:

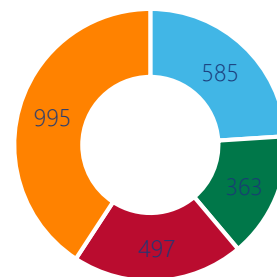
- Het verhogen van het aandeel duurzame energieopwekking. Hierbij richten de gemeenten zich vooral op het uitbreiden van het opgestelde vermogen aan zonne-energie. Op het gebied van windenergie hebben enkele gemeenten bestaande projecten en/of plannen deze te realiseren c.q. uit te breiden. Andere gemeenten zien windenergie niet als de meest wenselijke oplossing gezien de lastige ruimtelijke inpassing en maatschappelijke acceptatie.
- Het stimuleren van energiebesparing en het energiezuiniger maken van woningen en gebouwen door middel van isolatie.

De verschillende gemeentelijke visies geven echter maar ten dele een beeld hoe de doelstellingen bereikt kunnen worden en richten zich primair op elektriciteit. Echter, aangezien bijna de helft van de Nederlandse energievraag uit warmte bestaat, ligt de grootste uitdaging in de energietransitie niet bij elektriciteit, maar bij warmte. Meer specifiek gaat het om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving: de vervanging van aardgas als primaire warmtebron voor woningen en gebouwen.

Globaal zijn hiervoor drie alternatieven:

- All-electric: vervangen van aardgas door elektriciteit (elektrificatie) door middel van een (all-electric) warmtepomp.
- Hybride oplossingen: combinatie van elektrificatie met een duurzaam gas bijv. groen gas of waterstof.
- Collectieve warmteoplossingen: aansluiting op een collectieve warmtevoorziening (warmtenet) gevoed door een duurzame warmtebron bijv. restwarmte, biomassa of geothermie.

Energieverbruik in Nederland  
(Jaar 2017/ totaal 2440 PJ)



■ Grondstoffen      ■ Kracht & licht  
■ Mobiliteit        ■ Warmte

Bron: EBN, analyse Berenschot

Na het vervallen van de aansluitplicht worden de meeste nieuwbouwwoningen inmiddels opgeleverd op basis van de all-electric variant. Voor een groot gedeelte van de bestaande gebouwde omgeving is de all-electric variant enkel een oplossing in combinatie met aanvullende isolatiemaatregelen. Verduurzaming zal daarom mede gestalte moeten krijgen met gebruikmaking van andere oplossingen. De ervaring met en schaalbaarheid van alternatieven voor all-electric is echter vooralsnog beperkt. Zo is groen gas slechts in beperkte mate beschikbaar en zijn collectieve warmteoplossingen afhankelijk van de aanwezigheid van eventuele lokale warmtebronnen.

In de regio Nijmegen vinden op het gebied van deze collectieve warmteoplossingen steeds meer ideeënontwikkelingen en initiatieven plaats. Van belang is om op te merken, dat dit een zaak is van *samenwerkende* gemeenten; dit onder meer door de techniek (warmtenetten zijn zeker in de toekomst gemeentegrensoverschrijdend) en de benodigde beleidscapaciteit (het gaat om een complex, nieuw terrein). Het vergt inzet en afwegingen (ook) op een hoger niveau dan de individuele gemeenten.

De provincie Gelderland en een aantal gemeenten willen samen het gebruik van duurzame stimuleren, door te verkennen of één geïntegreerd provinciaal warmtebedrijf tot stand kan worden gebracht.

Het gezamenlijk opstellen van een Regionaal warmteplan maakt onderdeel uit van het RES-proces Arnhem-Nijmegen om te komen tot een visie op regionale energiestrategie. In dit regionaal warmteplan wordt duidelijk hoe de warmtetransitie zowel in de tijd als geografisch in elkaar zit in de regio. Zo wordt duidelijk waar

warmtenetten de voorkeur hebben, welke hernieuwbare (ook bovenlokale) warmtebronnen daarbij horen, welke warmtetransportmogelijkheden daarvoor nodig zijn, waar kleine en grotere collectieve netten kunnen worden toegepast en waar de individuele oplossing per gebouw of woning het beste past. Het koppelen van de warmtenetten vanuit de kant van Arnhem en die vanuit de richting Nijmegen maakt hiervan onderdeel uit. Hiermee wordt duidelijk waar gemeenten kunnen samenwerken en wordt het de markt duidelijk welke kant het opgaat.

Nijmegen heeft in september 2018 een ambitieuze warmtevisie ontwikkeld voor de eigen gemeente, daterend van september 2018. Deze warmtevisie geeft een richting voor de invulling van een aardgasvrij Nijmegen. Er zijn vier hoofdrichtingen in de alternatieven voor aardgas, namelijk warmtenetten, all-electric concepten, hernieuwbaar gas en biomassa, en toekomstige oplossingen. De verwachting is dat een groot deel (30-50.000) van de Nijmeegse woningen over zullen gaan op warmtenetten.

In Nijmegen is en wordt een warmtenet uitgerold in de nieuw gebouwde wijken Waalsprong en Waalfront. Het warmtenet Nijmegen wordt gevoed met warmte afkomstig van de ARN (dat is gelokaliseerd in de gemeente Beuningen). Het transport- en leidingtracé van het warmtenet Nijmegen is ruim 6 km lang vanaf de ARN in Weurt tot aan de Oosterhoutsedijk in Nijmegen Noord. Dit gedeelte van het net is aangelegd door Alliander en de gemeente Nijmegen. Vanaf de Oosterhoutsedijk verzorgt Nuon het distributienet en transporteert de warmte verder de Waalsprong in, via diverse onderstations naar de woningen zelf. Dit warmtenet is de meest betekenisvolle bijdrage aan de warmtetransitie in de regio op dit moment.

## **2.2 De ARN en haar rol in de energietransitie**

De afvalenergiecentrale ARN B.V. in Weurt (gemeente Beuningen) is sinds 1987 in bedrijf. De centrale verwerkt jaarlijks circa 600 kton afval waarvan ongeveer de helft wordt verbrand (circa 300 kton) in één van de twee verbrandingsinstallaties van de centrale. Het restant wordt vergist (gft-afval circa 50 kton) of op een andere wijze verwerkt (circa 250 kton).

### **ARN als afvalverwerker**

ARN levert als afvalverwerker toegevoegde waarde aan de (transitie naar) circulariteit op het gebied van afval en grondstoffen. Zij doet aan hoogwaardige verwerking van het in de regio vrijkomend huishoudelijk restafval, het verwerken grof huishoudelijk afval, het verwerken van GFT en groenstromen, het verwerken van luiers (in de pilotfase), de op- en overslag van PMD (Plastic verpakkingen, Metalen (blikjes) en Drinkpakken) uit de regio Nijmegen en de op- en overslag van alle glas uit de regio Nijmegen. Verder is zij regionale stortplaats voor o.a. asbest. Ook levert zij een bijdrage aan circulaire projecten in de regio, zoals een milieueducatie project voor 4.500 schoolkinderen per jaar, en is zij actief in allerlei overige projecten en initiatieven. Gezien de vraag in dit onderzoek naar de bijdrage van de ARN aan de energietransitie, laten we het bij de constatering dat de ARN op dit gebied betekenisvolle publieke waarde levert.

Verder is hier van belang op te merken, dat de ARN door de leveringsovereenkomst MARN en dankzij aandeelhouder Remondis (met 350.000 ton restafval onder contract; is nog groeiende) beschikt over voldoende aanvoer van afval en daarmee brandstof.

### **Huidige rol in de energietransitie**

Naast en door middel van de verwerking van afval produceert de ARN op verschillende manieren duurzame energie. Zo wordt de warmte die vrijkomt bij de verbranding van het afval ingezet voor de productie van groene stroom (160 miljoen kWh) en levert de ARN (rest)warmte aan de naastliggende waterzuivering (600.000 GJ) en sinds 2015 aan het warmtenet van de gemeente Nijmegen (214.000 GJ). Op dit warmtenet in de wijken Waalfront en Waalsprong zijn momenteel circa 6.200 woningen aangesloten, met als einddoel circa 14.000 woningen. Ook werkt de ARN biogas op basis van de vergisting van gft-afval op tot gas van aardgaskwaliteit (2,6 miljoen m<sup>3</sup>). Dit groengas wordt gebruikt als schone brandstof voor het openbaar vervoer in de regio Nijmegen. De CO<sub>2</sub>-reductie

die de ARN momenteel realiseert door middel van deze verschillende soorten van duurzame energie bedraagt in totaal circa 100.000 ton oftewel zo'n 5% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot van de MARN-regio (2 miljoen ton<sup>2</sup>).

### Mogelijk (additionele) bijdrage energietransitie

Naast de huidige bijdrage van de ARN aan de verduurzaming van de regio met de productie van diverse vormen van duurzame energie heeft de ARN nog additionele mogelijkheden om haar bijdrage te vergroten c.q. anders in te zetten. Met haar installaties kan de ARN stoom, stroom, biogas, opgewekt biogas van aardgaskwaliteit en warmte leveren. Deze energievormen worden ook al (deels) geproduceerd en ingezet, waarbij nu een onderzoek loopt om deze ook onderling uitwisselbaar (smart grid) te maken.

Gezien de bovenstaande constatering dat voor gemeenten de grootste uitdaging in de energietransitie bij warmte ligt, gaan we hier in op deze richting. De ARN heeft grote mogelijkheden om hierbij een rol te spelen.

#### Technische uitbreidingsmogelijkheden t.b.v. bijdrage ARN aan energietransitie

ARN realiseert 4,8 mio m<sup>3</sup> biogas uit de vergister. Dit wordt ten behoeve van het busvervoer in de regio opgewerkt naar 2,6 mio m<sup>3</sup> gas van aardgaskwaliteit.

De vergister kan binnen de bestaande vergunningen nog met één module worden uitgebreid. Daarmee kan ARN 2,4 mio m<sup>3</sup> biogas méér produceren. Tezamen met wat er al is, zou dit 7,2 mio m<sup>3</sup> betekenen. Hiervoor is een randvoorwaarde dat er vanuit de regio bereidheid is om voor langere tijd haar gft-afval door de ARN te laten verwerken. Uitbreiding hier nog bovenop is technisch mogelijk, maar vraagt een nieuwe vergunning. Uit de stortplaats komt jaarlijks 1,1 mio m<sup>3</sup> stort(bio)gas. Hiervan wordt op dit moment afzonderlijk warmte geproduceerd, dat wordt ingevoerd in het warmtenet.

Daarnaast beschikt de naastliggende waterzuivering van het waterschap over 6 mio m<sup>3</sup> biogas uit een eigen vergister. Daar wordt nu stroom geproduceerd. Als het waterschap dit gas aan ARN zou leveren, kan dit worden omgezet naar warmte of worden omgezet naar circa 3 mio m<sup>3</sup> gas van aardgaskwaliteit.

Hier bovenop is er op het ARN-terrein nog ruimte om de energieproductie te vergroten middels het plaatsen van zonnepanelen (potentie voor 30.000 panelen) voor de productie van elektriciteit (6,7 miljoen kWh) of warmte.

De ARN kan dus nieuwe eigen bronnen ontwikkelen en (in samenwerking) ook gebruik maken van bestaande en/of nieuwe bronnen en mogelijkheden van andere partijen.

Uiteraard zullen daarvoor businesscases moeten worden uitgewerkt, om te bepalen of – en onder welke voorwaarden – het ontwikkelen van nieuwe (eigen) bronnen rendabel is.

De levering van warmte door de ARN aan het huidige warmtenet zou aanzienlijk kunnen worden uitgebreid. Op basis van de *huidige* warmteproductie heeft de ARN nog additionele potentie voor de verwarming van circa 50.000 woningen. Uitbreiding van de rol van de ARN als *warmtebron voor het warmtenet* is enkel mogelijk en zinvol als dit ook daadwerkelijk wordt uitgebreid en er dus meer woningen (of andere gebruikers) worden aangesloten. Momenteel heeft de ARN hier zelf geen invloed op. Dit past in een landelijk beeld. De realisatie van warmtenetten komt in Nederland slechts in beperkte mate van de grond door de hoge kosten, het marginale financieel rendement, de kleinschaligheid en met name de grote onzekerheid rondom het aantal aansluitingen. Dit geldt met name voor bestaande bouw, waar wettelijk geen mogelijkheid is om bewoners te verplichten zich aan te sluiten op een warmtenet.

Naast de potentiële uitbreiding van warmtelevering zou de ARN ook op een *andere wijze* kunnen bijdrage aan de energietransitie. Zo zou de ARN ook kunnen optreden als (mede)initiatiefnemer en/of eigenaar van een (uitbreiding van het) warmtenet. Afvalverwerker HVC is een voorbeeld van een partij die op een dergelijke manier actief is met een eigen warmtenet in de regio's Alkmaar en Dordrecht. Het is wel zaak dat (publieke) partijen de

---

<sup>2</sup> Bron: Klimaatmonitor (RWS)

commerciële en financiële risico's die er verbonden zijn aan een warmtenet in de huidige marktstructuur in het oog houden. De ARN zou als semipublieke partij een goede partner kunnen zijn van publieke initiatiefnemers met verstand van de (commerciële) warmtemarkt, contacten met marktpartijen en relevante projectervaring.

## 2.3 Samenvatting

- Een belangrijke publieke waarde waarvoor overheden aan de lat staan, is die van de energietransitie. Dit is een grote uitdaging voor gemeenten, waarbij de (internationaal bepaalde) doelstellingen alleen kunnen worden behaald met een grote inzet.
- Decentrale overheden, dus ook de MARN-gemeenten, staan voor de opgave om de energietransitie in te vullen. Zij dienen daarvoor een *Regionale Energie Strategie* (RES) op te stellen, en een *transitievisie warmte*.
- Het aandeel duurzame energie van de gemeenten is op regionaal niveau gezien nog beneden de landelijke beleidsdoelstellingen.
- In de invulling van de transitie zetten de MARN-gemeenten met name in op duurzame energieopwekking en energiebesparing. Zij richten zich primair op elektriciteit.
- De grootste uitdaging in de energietransitie ligt echter bij warmte, en meer specifiek de warmtetransitie in de gebouwde omgeving: de vervanging van aardgas als primaire warmtebron voor woningen en gebouwen.
- In (de regio) Nijmegen vinden hier steeds meer ideeënvormingen en initiatieven op plaats. Dit is een opgave van samenwerkende gemeenten. Onderdeel van de RES is een Regionaal warmteplan.
- Er is een warmtenet in Nijmegen dat wordt gevoed door de ARN. Dit is op dit moment de meest betekenisvolle bijdrage aan de warmtetransitie in de MARN-regio.
- Naast en door middel van de verwerking van afval produceert de ARN op verschillende manieren duurzame energie: groene stroom, (rest)warmte aan de naastliggende waterzuivering en sinds 2015 aan het warmtenet. Ook werkt de ARN biogas op tot gas van aardgaskwaliteit ten behoeve van het openbaar vervoer.
- Met haar installaties kan de ARN stoom, stroom, biogas, opgewekt biogas van aardgaskwaliteit en warmte leveren. Er loopt een onderzoek om de op te wekken energievormen uitwisselbaar te maken (smart grid).
- Gezien de bovenstaande constatering dat bij gemeenten de grootste uitdaging in de energietransitie bij warmte ligt, gaan we hier in op deze richting. De ARN heeft grote mogelijkheden om hierbij een rol te spelen.
- Op basis van de huidige warmteproductie heeft de ARN nog additionele potentie. Daarbovenop zijn er (technische) mogelijkheden om de productie uit te breiden. De ARN kan nieuwe eigen bronnen ontwikkelen en (in samenwerking) ook gebruik maken van bestaande en/of nieuwe bronnen en mogelijkheden van andere partijen.
- Uitbreiding van de rol van de ARN als warmtebron voor het warmtenet is enkel mogelijk en zinvol als het warmtenet ook daadwerkelijk wordt uitgebreid.

### 3. MARN: samenwerking en aandeelhouderschap

#### 3.1 Huidige situatie

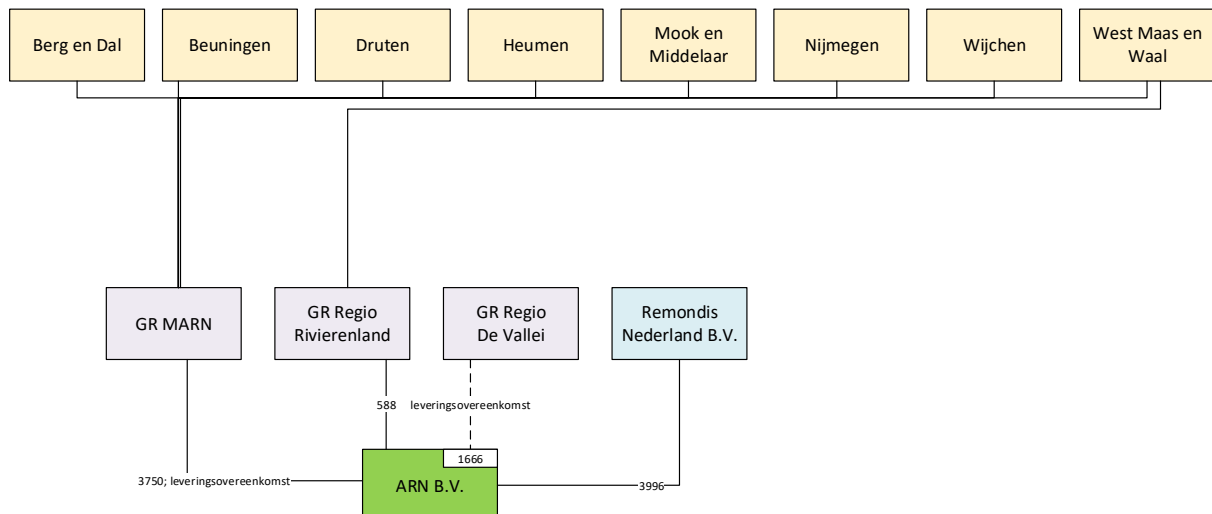
##### Samenwerking in de GR MARN

Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN) is een gemeenschappelijke regeling waaraan acht gemeenten deelnemen: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen. Volgens de gemeenschappelijke regeling ondersteunt GR MARN de deelnemende gemeenten bij “de bescherming van het milieu, waaronder in ieder geval de verwijdering van afvalstoffen”. Naar aanleiding van de evaluatie eind 2016 is de (regie op de) milieusamenwerking vanuit GR MARN afgebouwd. DAR N.V.<sup>3</sup> en met name de Omgevingsdienst Rijk van Nijmegen (ODRN)<sup>4</sup> hebben (voormalige MARN-) taken overgenomen. Naast het aandeelhouderschap in ARN B.V. (zie hierna) en het in stand houden van de secretarisfunctie voor de formele stukkenstroom van GR MARN, onderneemt GR MARN geen andere activiteiten meer. De secretarisfunctie en het secretariaat zijn om praktische redenen bij medewerkers van DAR N.V. ondergebracht.

Uittreding uit de GR MARN door een gemeente is mogelijk indien een meerderheid van de besturen van de deelnemende gemeenten daarmee instemt. Aan uittreding kunnen voorwaarden worden verbonden, welke mede de (financiële) consequenties van uittreding kunnen omvatten.

##### Eigenaarschap GR MARN in ARN

De GR MARN is aandeelhouder van afvalcentrale ARN B.V. (37,5%), samen met GR Regio Rivierenland (5,88%) en de private afvalverwerker Remondis (39,96%). Schematisch ziet de aandeelhouderssituatie er als volgt uit:



In artikel 39 van de statuten van ARN B.V. is bepaald dat besluiten in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) worden genomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen. Ieder aandeel geeft recht op één stem, waarbij het alleen gaat om ‘actieve’ aandelen dus niet om de aandelen die

<sup>3</sup> Aandeelhouders: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen. MARN-deelnemers Mook en Middelaar en West Maas en Waal zijn géén aandeelhouders van DAR N.V. Mook en Middelaar verkent op dit moment een (eventuele) toetreding als aandeelhouder.

<sup>4</sup> Deelnemers: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen. MARN-deelnemers Mook en Middelaar en West Maas en Waal zijn géén deelnemers in ODRN.

door ARN B.V. gehouden worden. Zowel GR MARN als Remondis kunnen afzonderlijk besluiten tegenhouden in de AvA (blokkeringsmacht).

### Opdrachtgeverschap GR MARN aan ARN B.V.

Tussen GR MARN en ARN B.V. is een leveringsovereenkomst afgesloten, die eruit bestaat dat door of vanwege die gemeente ingezamelde afvalstoffen aangeboden worden aan ARN B.V. Van deze verplichting kan het algemeen bestuur (AB) van GR MARN ontheffing verlenen. Ontheffingen gelden voor de meeste stromen die gerecycled worden, zoals glas en plastic. ARN B.V. verwerkt voor de deelnemende gemeenten in GR MARN het restafval en het gft-afval, dat wordt opgehaald door (of in opdracht van) DAR N.V.<sup>5</sup>

De leveringsovereenkomst kent een opzegtermijn van vijf jaar en wordt steeds (stilzwijgend) met een periode van vijf jaar verlengd. De huidige periode loopt af op 31 december 2020. Een eventuele beslissing van GR MARN om per eind 2025 de leveringsovereenkomst te beëindigen dient derhalve voor 31 december 2020 te worden genomen.

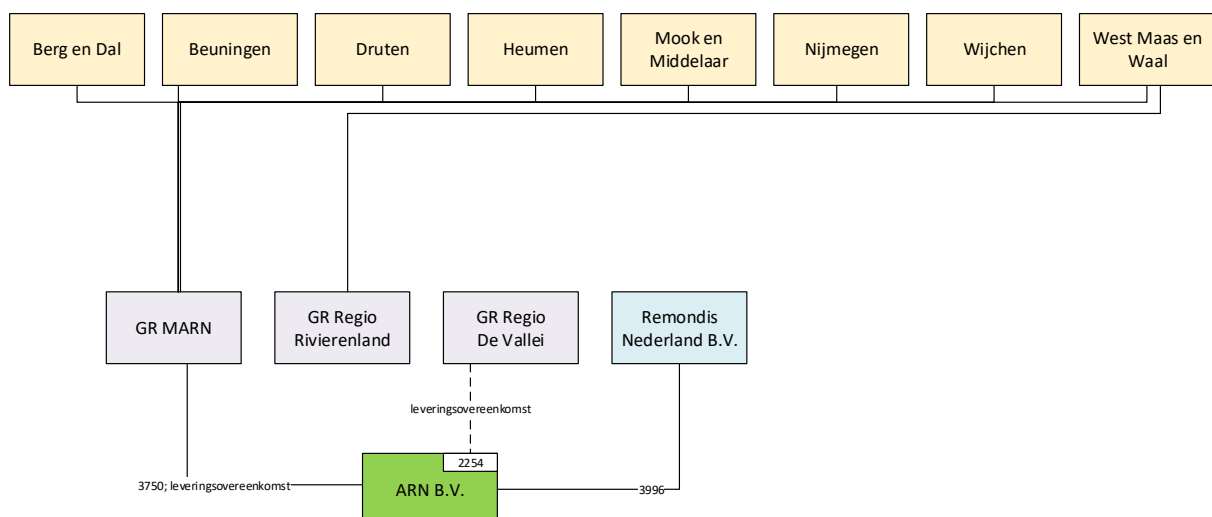
### 3.2 Recente en aankomende wijzigingen

GR Regio De Vallei heeft besloten om haar aandelen te verkopen omdat zij geen regionale verbinding heeft met ARN B.V. Op 19 mei 2019 is GR Regio De Vallei als aandeelhouder uitgetreden door haar aandelen te verkopen aan ARN B.V. GR Regio De Vallei is wel nog opdrachtgever aan ARN B.V.

Ook GR Regio Rivierenland heeft ondertussen een formeel bestuurlijk besluit genomen om haar aandelen eveneens te verkopen aan ARN B.V., onder dezelfde condities als golden voor GR Regio de Vallei. Besluitvorming in de AvA van ARN B.V. hierover staat einde van dit jaar op de agenda. De beoogde transactiedatum is uiterlijk 1 juli 2020.

Uit het gesprek in het kader van dit onderzoek met het waterschap Rivierenland is gebleken dat een scenario waarbij het waterschap aandelen overneemt of direct aandeelhouder is, voor het waterschap politiek geen begaanbaar pad is.

Daarmee zal de nieuwe situatie er als volgt uit gaan zien:



<sup>5</sup> ARN B.V. doet, naast haar activiteiten voor GR MARN, meer voor de regio Nijmegen dan alleen brandbaar huishoudelijk afval verwerken; zie hoofdstuk 2.

Remondis heeft aangegeven dat zij het voor een effectieve publiek-private samenwerking van belang vindt dat de meerderheid van de aandelen van ARN B.V. in publieke handen is (51% GR MARN, 49% Remondis). Vanuit het perspectief van Remondis zou een alternatief kunnen zijn dat Remondis de enige aandeelhouder wordt van ARN B.V. (100% aandeelhouderschap). De situatie die als gevolg van de aanstaande wijzigingen in het (publieke) aandeelhouderschap ontstaat, maakt een gesprek tussen GR MARN en Remondis op korte termijn noodzakelijk over hoe nu verder te gaan. Dit geldt te meer er een nieuwe directeur aangezocht moet worden, vanwege het pensioen van dhr. Van Gorkum per 1 juli 2020. Daarbij is de (beoogde) aandeelhouderssetting uiteraard van belang.

### 3.3 Meerwaarde deelname in GR MARN en aandeelhouderschap in ARN B.V.

De (potentiële) meerwaarde van GR MARN en het aandeelhouderschap van ARN B.V. in de huidige constructie is als volgt:

- De huidige vuilverwerkingsovereenkomst tussen GR MARN en ARN B.V. is tot stand gekomen in een periode dat voldaan was aan de vereisten van quasi-inbesteden. De overeenkomst biedt daarmee volgens de deelnemers stabiliteit en zekerheid. Dit is met name relevant voor gemeenten die de huidige constructie van vuilverwerking door ARN B.V. in stand willen laten.<sup>6</sup>
- Aan de GR MARN kunnen (college)bevoegdheden worden gedelegeerd. Dit betekent dat het AB van de GR MARN besluiten kan nemen bij uitsluiting van de afzonderlijke colleges van de deelnemende gemeenten. Dit is van belang indien de deelnemende gemeenten op het niveau van de GR MARN tot gezamenlijke en bindende besluitvorming willen komen.
- Besluitvorming voorafgaand aan de AvA van ARN B.V. in GR MARN resulteert erin dat de deelnemende gemeenten met één mond spreken in de AvA. Daarmee fungeert GR MARN als bestuurlijk voorportaal bij de uitoefening van het eigenaarschap. Vanuit het perspectief van ARN B.V. biedt dit ook een duidelijk 'loket' voor dialoog met de in GR MARN deelnemende gemeenten. GR MARN is zodoende van belang voor de publieke aandeelhouders om gezamenlijk daadkrachtig te zijn en sterk te staan én het bevordert tegelijkertijd de efficiëntie in de afstemming tussen de publieke aandeelhouders, Remondis en ARN B.V.
- De meerwaarde van (indirect) aandeelhouderschap in ARN B.V. is dat er sprake is van een extra sturingsmogelijkheid op ARN B.V. vanuit de eigenaarsrol in de AvA. In algemene zin vergroot dit de grip op ARN B.V., uiteraard enkel voor zover de GR MARN zich actief opstelt en de eigenaarsrol daadwerkelijk benut. Deze eigenaarsrol betreft met name
  - sturing op de inhoudelijke langjarige koers (zowel m.b.t. afval als energie) van ARN B.V.
  - sturing op de (financiële) stabiliteit en continuïteit van ARN B.V. en
  - het benoemen, schorsen en ontslaan van het bestuur bij ARN B.V. (de directie geheten, zie artikel 20 van de statuten). Indirect is ook sprake van invloed door het benoemen van commissarissen (A) als toezichthouder in de RvC van ARN B.V. (zie art. 26 van de statuten).

---

<sup>6</sup> In het kader van deze rapportage is uitgegaan van de rechtmatigheid van de huidige constructie onder de mededingingsregels.

### 3.4 Samenvatting

- De GR MARN ondersteunt de deelnemende gemeenten bij “de bescherming van het milieu, waaronder in ieder geval de verwijdering van afvalstoffen”. De milieusamenwerking is afgebouwd, waardoor de GR zich concentreert op het aandeelhouderschap in ARN B.V..
- GR MARN en ARN B.V. kennen een leveringsovereenkomst, waardoor de ingezamelde afvalstoffen van de gemeenten worden aangeboden aan ARN B.V.. De huidige periode loopt af op 31 december 2020.
- GR Regio De Vallei en de GR Regio Rivierenland hebben besloten om hun aandelen in ARN B.V. te verkopen. Het waterschap Rivierenland is niet geïnteresseerd in aandeelhouderschap. Hiermee blijven MARN en Remondis over.
- Remondis vindt het van belang dat de meerderheid van de aandelen ARN in publieke handen is, met als alternatief dat zij 100% aandeelhouder wordt.
- De (potentiële) meerwaarde van GR MARN en het aandeelhouderschap van ARN B.V. in de huidige constructie is als volgt:
  - Dit geeft stabiliteit en zekerheid voor de deelnemers. Dit is relevant voor gemeenten die de huidige constructie van vuilverwerking door ARN B.V. in stand willen laten.
  - Aan de GR MARN kunnen (college)bevoegdheden worden gedelegeerd ten behoeve van gezamenlijke bindende beleids- en besluitvorming.
  - Via MARN spreken gemeenten met één mond in de AvA van ARN B.V., waardoor ARN één ‘loket’ heeft, de gemeenten gezamenlijk daadkrachtig zijn en overige aandeelhouders (straks alleen Remondis) één aanspreekpunt hebben.
  - Er is sprake van een extra sturingsmogelijkheid op ARN B.V. vanuit de eigenaarsrol in de AvA, zowel wat betreft de koers ten aanzien van afvalverwerking als in het kader van de energietransitie.

## 4. Toekomstmogelijkheden

In hoofdstuk 2 zagen we dat de ARN mogelijkheden biedt om bij te dragen aan de energietransitie. Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige constructie van GR MARN. Willen de gemeenten daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheden die ARN biedt, zou dit kunnen worden gerealiseerd door GR MARN te veranderen en de sturing op het eigenaarschap anders vorm te geven. Dat is het centrale element in dit onderzoek: de vraag welke toekomstmogelijkheden er zijn voor de samenwerkende gemeenten via de GR MARN. Dit hoofdstuk gaat daar op in.

### 4.1 Scenario's

Dit hoofdstuk is het resultaat van een onderdeel van het onderzoek, waarbij een aantal toekomstscenario's is geïdentificeerd. Per scenario is vervolgens met de stakeholders in gesprekken en bijeenkomsten bekeken welke voor- en nadelen hieraan kleven. Hieronder worden de twee meest kansrijke scenario's toegelicht: de status quo en de variant 'MARN plus'.<sup>7</sup>

### 4.2 Eerste scenario: 'Status quo'

Allereerst is er het scenario dat betiteld kan worden als de 'status quo'. Hierbij wordt weinig tot niet afgeweken van de huidige situatie. In dit scenario blijft GR MARN bestaan volgens de huidige constructie:

- De focus van GR MARN blijft primair op *afval* en (beheer van de aandelen van) de ARN.
- GR MARN wordt *niet* gebruikt voor gemeenschappelijk beleid (in de zin van bindende besluitvorming) op gebied van afval.<sup>8</sup>
- De secretaris-functie ten behoeve van GR MARN blijft ondergebracht bij DAR.

Binnen dit hoofdscenario kunnen zich wel kleine wijzigingen voordoen ten opzichte van de huidige situatie.

In de eerste plaats zou het kunnen dat bepaalde gemeenten uittreden voor zover ze geen belang (meer) zien in het aandeelhouderschap in ARN B.V. via GR MARN. In de interviews is dit in algemene zin (dus als mogelijkheid; nadrukkelijk niet als voornemen) aan de orde gekomen. Evenwel kunnen wij niet uitsluiten dat individuele gemeente(rade)n een dergelijke richting willen verkennen.

Ten tweede wijzigen de aandeelhoudersverhoudingen ten opzichte van de huidige situatie door het verkopen van de aandelen door de GR Regio Rivierenland en GR Regio De Vallei. Dit maakt een gesprek tussen GR MARN en Remondis op korte termijn noodzakelijk over hoe nu verder te gaan, gezien de wens van Remondis dat in de publiek-private samenwerking het merendeel van de aandelen in publieke handen is.

Aan dit scenario kleven de volgende (gevoelde) voor- en nadelen:

- + In dit scenario is er geen politieke complexiteit. De huidige doelstellingen en opzet blijven behouden.
- + De huidige situatie wordt gezien als simpel en overzichtelijk.
- + De (stabiliteit van de) verwerking van afval is in dit scenario gewaarborgd. Dit wordt door veel deelnemers gezien als de belangrijkste meerwaarde van deze eigenaarsconstructie in ARN B.V.

---

<sup>7</sup> Voor de volledigheid geven we aan dat hiernaast nog twee andere scenario's met de deelnemers zijn onderzocht: die van een *direct aandeelhouderschap* van de gemeenten in ARN B.V., en een variant waarin er *geen publiek aandeelhouderschap* in ARN B.V. meer is. Van deze twee scenario's kon echter worden vastgesteld dat deze weinig tot geen steun kregen en geen bijdrage leveren aan de transitie van de ARN van afval- naar energiebedrijf.

<sup>8</sup> Mocht dit in de toekomst wel gewenst zijn, dan kan GR MARN met deze activiteiten worden uitgebreid. Momenteel faciliteert DAR het Afvalberaad, dat functioneert als het opdrachtgeversplatform van de deelnemende gemeenten. Deze afstemming kan dan binnen de GR MARN plaatsvinden.

- + Het toekomstig afvalbeleid blijft gelijk; de focus ligt op circulaire economie.
- In dit scenario doet GR MARN niets aan de energietransitie. Via de GR MARN wordt geen aanvullend gebruik gemaakt (sturing op de koers) van de ARN als duurzame bron van energie; dit gebeurt alleen door individuele gemeenten zoals nu Nijmegen dat doet. Diverse stakeholders (meerdere betrokkenen uit diverse gemeenten, ARN, Remondis) zien dit als een gemiste kans.
- De samenwerkingsconstructie in haar huidige vorm wordt door meerdere betrokkenen gezien als een “historisch gegroeide” constructie uit te verleden, die naast het aandeelhouderschap hooguit op de afvaldoelstellingen is gericht maar niet op de bredere context.
- GR MARN in zijn huidige vorm biedt niet de samenwerkingsmogelijkheden die nodig zijn om de energietransitie in bredere zin vorm te geven.
- De huidige constructie benut niet de kracht van de publiek-private samenwerking tussen de publieke aandeelhouders en Remondis op het gebied van de energietransitie.

#### 4.3 Tweede scenario: MARN+

Een tweede scenario dat in dit onderzoek naar voren komt, is een constructie waarbij GR MARN blijft bestaan en wordt uitgebreid naar een constructie waarbij de energietransitie als doelstelling wordt betrokken. De samenwerking van de gemeenten wordt dan dus ‘geladen’ met de doelstelling van energietransitie. Dat leidt tot een opzet met de volgende aanpassingen:

- De focus op de te realiseren publieke waarden door GR MARN wordt verbreed naar de energietransitie in de regio. Daarmee wordt weer inhoud gegeven aan de eerste doelstelling die nog steeds in de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling staat rond de bescherming van het milieu.
- GR MARN wordt naast het aandeelhouderschap rond afvalverwerking ook gebruikt voor gemeenschappelijke (sturing en) inzet op het gebied van de energietransitie en met name, in eerste instantie de rol van de ARN daarin. Dan gaat het over het vergroten van de inzet van de ARN en de aansluiting daarvan op de inzet van gemeenten. Bijvoorbeeld sturing op investeringen in de uitbreiding van mogelijkheden van ARN. Dit vergt een actieve invulling van de eigenaarsrol.
- Allereerst wordt het aandeelhouderschap in ARN B.V. daarvoor aangegrepen; dus om als (mede)eigenaar van ARN B.V. te sturen op de benutting van de mogelijkheden die ARN op dit vlak biedt.
- De MARN kan ook (weer) worden gebruikt voor het ontwikkelen van gezamenlijk beleid en bindende besluitvorming.
- Ook (en mede tegen deze achtergrond) kan de GR MARN voorzien in de beleidsmatige coördinatie tussen de gemeenten op het gebied van de energietransitie op regionaal niveau en de verbinding met de kleinere schaal van het Rijk van Nijmegen, en de ARN als uitvoeringspartner.
- GR MARN kan, naast het beheer van aandelen van ARN, eventueel ook gebruikt worden voor andere gemeenschappelijke investeringen en/of activiteiten in het kader van de energietransitie. Het kan dan gaan om (deelneming in) de uitbreiding, aanleg en/of exploitatie van warmtenetten, het opzetten van een regionaal warmtebedrijf en pilots met innovatieve technieken (geothermie, waterstof etc.).
- Een verbrede focus naar energietransitie vraagt om kennis en expertise. Ook zal vaker worden overlegd in meerdere samenstellingen. Dit brengt een capaciteitsvraag met zich mee. De MARN-organisatie wordt daartoe uitgebreid en ondergebracht bij andere dienst of zelfstandig.<sup>9</sup> Daarnaast verdient de verbreding op

---

<sup>9</sup> ARN is bereid om een inhoudelijke ondersteunende rol te vervullen. Dat kan op het gebied van kennis rond de energietransitie, maar wordt complex als (ook) de opdrachtgeversrol aan ARN door de ARN zelf wordt ondersteund.

bestuurlijk niveau aandacht, zodat de portefeuillehouders belast met de energietransitie (ook) aangesloten zijn. Ten slotte is het van belang om kennis en expertise rondom “goed eigenaarschap” en “goed opdrachtgeverschap” te borgen.

Binnen dit hoofdsценario kunnen zich kleine wijzigingen voordoen ten opzichte van de geschetste situatie. In de eerste plaats zou het theoretisch kunnen dat bepaalde gemeenten uittreden voor zover zij noch bij afvalverwerking noch bij de energietransitie belang zien in het aandeelhouderschap in ARN B.V. via GR MARN. Een scheiding van deze twee (dus dat gemeenten binnen MARN wel sturen op de afvalcomponent maar niet op de energietransitie bij ARN B.V.) is niet mogelijk. Uittreden is alleen mogelijk als de meerderheid van de gemeentebesturen daarmee instemt.

Ten tweede wijzigen de aandeelhoudersverhoudingen ten opzichte van de huidige situatie door het verkopen van de aandelen door de GR Regio Rivierenland en GR Regio De Vallei; dit net als in het scenario ‘status quo’.

Voor zover het wenselijk blijft dat in de publiek-private samenwerking het merendeel van de aandelen in publieke handen is, vereist dit een aanpassing in de onderlinge (aandeelhouders)verhoudingen tussen GR MARN en Remondis.

Aan dit scenario kleven de volgende (gevoelde) voor- en nadelen:

- + Een belangrijke factor waar gemeenten prijs op stellen, is de zekerheid en stabiliteit van het verwerken van afval. In de toekomst blijft het beleid rond afval gelijk; er komt een *doelstelling bij* op het gebied van energie. Er wordt gewezen op het feit dat de ‘M’ van MARN staat voor milieu. Hiermee krijgt deze “M” weer betekenis.
- + In dit scenario wordt ARN vanuit GR MARN benut voor de energietransitie. Gemeenten kunnen sturing geven aan de energietransitie door de eigenaarsrol die zij hebben ten opzichte van ARN B.V.
- + Er zijn hier mogelijkheden om de warmteketen te integreren van bron tot eindgebruiker. Dit kan op de schaal van MARN+ of bijvoorbeeld via gebruikerscollectieven daarbinnen. Bovendien biedt dit model mogelijkheden tot het zekerstellen van publieke waarden rond warmte (transparantie, betaalbaarheid, duurzaamheid, leveringszekerheid etc.).
- + De regio Rijk van Nijmegen organiseert hiermee eenduidigheid rond de energietransitie. Er zijn bovendien mogelijkheden tot kennisdeling en ontwikkeling op dit onderwerp. Ook zorgt deze gekozen schaal voor lobbykracht richting het grotere verband van de Regionale Energie Strategie (RES)-regio.
- In dit scenario zijn de voordelen en kansen niet voor iedere individuele gemeente gelijk. Bovendien kunnen het tempo en de ambitie van gemeenten op het gebied van de energietransitie verschillen. Dat maakt gemeenschappelijk beleid en het doen van eventuele gezamenlijke investeringen vanuit GR MARN niet meteen voor de hand liggend.
- Indien daadwerkelijk mogelijkheden worden gezien en (verder) ontwikkeld, worden gemeenten (mede-) verantwoordelijk voor (grote) investeringen in het kader van de energietransitie. Hier kunnen financiële risico's aan kleven.
- GR MARN wordt – meer dan nu – een gremium waarin (afwegingen rond) publieke waarde worden gemaakt. Bij GR'en (als verlengd lokaal bestuur) staat de gemeenteraad op afstand. Er moet oog worden gehouden op de democratische legitimiteit.
- Er wordt een extra actor, en tot op bepaalde hoogte en extra laag, geïntroduceerd binnen de RES-regio.

#### 4.4 Afwegingen bij deze scenario's

In de bovenstaande paragrafen zien we twee scenario's die technisch mogelijk zijn als toekomstmogelijkheid voor de MARN-samenwerking. Met name in het tweede scenario kan ook de doelstelling worden ingevuld om via de samenwerking bij te dragen aan de energietransitie.

Uit de 'plussen en minnen' komt een beeld naar voren waarin MARN+ het meest kansrijk is om via GR MARN te sturen op de (energietransitie door) ARN B.V.<sup>10</sup>

Echter, dan gaat het om een beeld 'van bovenaf'. Gemeenten kunnen individueel een ander gewicht geven aan de 'plussen en minnen', met een andere (uitkomst van de) afweging tot gevolg. Dat kan leiden tot de voorkeur voor een ander scenario of een andere urgentie die aan een richting wordt gegeven. Dit bleek ook tijdens de gesprekken en bijeenkomsten: er is een voorzichtig positieve houding richting GR MARN, maar niet voor alle deelnemende gemeenten 'zonder meer' en bovendien niet voor alle deelnemende gemeenten met een even groot gewicht.

Tijdens de interviews met de betrokken wethouders per gemeente, zijn de volgende gezichtspunten naar voren gekomen over de meerwaarde die de gemeenten ervaren waar het gaat om de MARN, de kansen die ARN biedt met betrekking tot de energie en de meerwaarde van (indirect) aandeelhouderschap in ARN. Deze gezichtspunten zijn overigens niet bedoeld als definitief standpunt, maar geven wel het vertrekpunt voor (nader) gesprek tussen de gemeenten en binnen de gemeenten (met college de raad).

| Gemeente          | Meerwaarde MARN                                                                                        | Meerwaarde ARN en aandeelhouderschap                                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Berg en Dal       | Meerwaarde wordt niet ervaren.                                                                         | Positief ten opzichte van kansen m.b.t. energietransitie. Positief ten opzichte van sturing door (indirect) aandeelhouderschap.                                         |
| Beuningen         | Meerwaarde onduidelijk; beter aansluiting gewenst                                                      | Positief ten opzichte van kansen m.b.t. energietransitie. Meerwaarde (indirect) aandeelhouderschap gelegen in grip en sturing. ARN is gelegen op grondgebied Beuningen. |
| Druuten           | Pragmatische insteek; Meerwaarde door de functie als bestuurlijk 'voorportaal' publieke aandeelhouders | Positief ten opzichte van kansen m.b.t. energietransitie. Meerwaarde (indirect) aandeelhouderschap gelegen in sturing op lange termijn.                                 |
| Heumen            | Meerwaarde onduidelijk; betere aansluiting gewenst                                                     | Kansen zijn onduidelijk; meerwaarde van (indirect) aandeelhouderschap wordt niet ervaren.                                                                               |
| Mook en Middelaar | Meerwaarde wordt niet ervaren; Mook en Middelaar is georiënteerd op Limburg.                           | Onduidelijk wat ARN voor Mook & Middelaar kan betekenen. Geen ervaren noodzaak (indirect) aandeelhouder te zijn.                                                        |

<sup>10</sup> Gemeenten kunnen ook naast de MARN een samenwerking op het gebied van de energietransitie oprichten. Dat gaat buiten de scope van dit onderzoek, dat zich richt op de MARN en ARN. Bovendien is hierboven geschetst dat de grootste -collectieve- bijdrage aan de warmtetransitie reeds door de ARN wordt geleverd via het bestaande warmtenet en hier ook nog grote uitbreidingsmogelijkheden liggen.

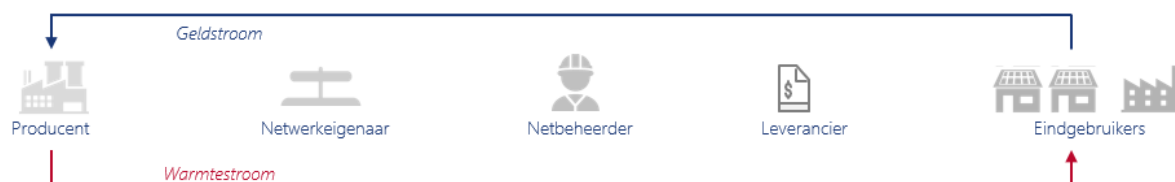
| Gemeente          | Meerwaarde MARN                                                                                                              | Meerwaarde ARN en aandeelhouderschap                                                                                                          |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nijmegen          | Meerwaarde door de functie als bestuurlijk 'voorportaal' publieke aandeelhouders                                             | Goede partner, positief ten opzichte van kansen m.b.t. energietransitie. Meerwaarde (indirect) aandeelhouderschap gelegen in grip en sturing. |
| West Maas en Waal | Meerwaarde wordt niet ervaren. West Maas en Waal is georiënteerd op Rivierenland: neemt deel in GR AVRI en andere RES regio. | Meerwaarde zal moeten blijken uit concrete initiatieven: zakelijke opstelling. Meerwaarde aandeelhouderschap niet zonder meer duidelijk.      |
| Wijchen           | Meerwaarde door de functie als bestuurlijk 'voorportaal' publieke aandeelhouders                                             | Kansen voor eigen gemeente niet zonder meer duidelijk. Geen ervaren noodzaak (indirect) aandeelhouder te zijn                                 |

Voordat we in hoofdstuk 5 tot een centrale conclusie komen, kijken we daarom naar de drie centrale afwegingen waar de gemeenten voor staan om hun positie in dit vraagstuk te bepalen. Dat zijn de actieve rol die gemeenten al dan niet willen spelen in de energietransitie, de wil om al dan niet te sturen via de eigenaarsrol en de schaal om de energie- c.q. warmtetransitie te organiseren.

### Actieve rol van de gemeente richting de warmteketen?

Van belang is welke rol de gemeenten voor zichzelf zien in de warmtetransitie. De achtergrond hiervan is al genoemd in paragraaf 2.2. De realisatie van warmtenetten komt in Nederland slechts in beperkte mate van de grond. Door de kleinschaligheid van warmtenetten, het marginale rendement en de grote onzekerheid in de businesscase (door o.a. de koppeling aan de gasprijs via het NMDA) is er nauwelijks sprake van marktwerving binnen de warmtemarkt. Dit geldt met name voor bestaande bouw, waar wettelijk geen mogelijkheid is om bewoners te verplichten zich aan te sluiten op een warmtenet. De verwachting is dat in de huidige omstandigheden marktpartijen niet (snel genoeg) een (uitbreiding van een) transportnet realiseren.

De onderstaande figuur geeft de verschillende rollen weer in de warmteketen:



De warmteketen kent verschillende rollen. De producent is de partij die de warmte opwekt en deze levert aan het net. De netwerkeigenaar is de partij die de eigenaar is van het (fysieke) warmtenetwerk, de infrastructuur. Er kunnen verschillende partijen eigenaar zijn van verschillende delen van het warmtenetwerk, zoals bijvoorbeeld het transportnet en het distributienet. De netbeheerder is de partij die verantwoordelijk is voor de aanleg en het onderhoud van het warmtenetwerk. De leverancier tenslotte is de partij die warmte koopt van de producent en zorgt voor de uiteindelijke (administratieve) levering van de warmte aan de eindgebruikers, inclusief facturatie en klantenservice.

Er is in de warmtemarkt geen verplichte splitsing tussen netbeheer en eigendom enerzijds en productie en levering anderzijds. Overheden, private bedrijven en nutsbedrijven kunnen dus een, enkele of alle rollen voor hun rekening nemen.

De gemeente is als beheerder van de openbare ruimte (boven- en ondergronds) een belangrijke speler voor het aanleggen en uitbreiden van infrastructuur, waaronder warmtenetten. Verder kan de gemeente om publieke belangen van duurzaamheid, betaalbaarheid en tijdige realisatie optimaal te kunnen waarborgen, een meer

actieve rol pakken in de warmtetransitie en de realisatie van deze warmtenetten. Deze rol is met name van belang omdat geen sprake is van een functionerende markt. Dit kan de gemeente doen op verschillende niveaus:

| Rol                       | Toelichting                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Faciliterend              | Gemeente faciliteert de warmtetransitie door (enkel) dienstverlenende activiteiten (o.a. vergunningen, warmtekaarten etc.) op verzoek van (markt)partijen.                                                                |
| Stimulerend               | Gemeente stimuleert de warmtetransitie door zelf (op eigen initiatief) activiteiten te ondernemen om marktpartijen te activeren (o.a. partijen bij elkaar brengen, vraagbundeling, subsidie, financieren, opdrachtgever). |
| Participerend (zelf doen) | Gemeente participeert in de warmtetransitie door zelf activiteiten te ontplooiën binnen de warmtevoorziening (bv. warmteproducent, -leverancier of netwerkeigenaar).                                                      |

Bij het afwegen van de scenario's zal iedere gemeente voor zichzelf én in samenhang moeten bepalen of zij zich faciliterend, stimulerend of participierend willen opstellen. Allereerst voor zichzelf, maar wel in de wetenschap dat zij minder zelfstandig en alleen kunnen opereren naarmate zij meer stimulerend dan wel participierend willen acteren. Dit vanwege de kosten/risico's en de samenhang in de regio.

Via de GR MARN hebben de gemeenten al grip en eigenaarschap op de leverancier (ARN) van warmte. De vraag is of, in hoeverre en hoe zij (ook) een rol in het transport en de distributie kunnen pakken, mochten zij een (uitbreiding van) een warmtenet willen realiseren. Dan gaat het dus om een positiebepaling in de warmteketen in verhouding met de warmtemarkt (private bedrijven en nutsbedrijven).

Een volledige uitwerking van deze afweging met kansen en risico's valt buiten de scope van dit onderzoek. Van belang is, dat hoe meer een stimulerende of participerende rol wordt gekozen, hoe meer een beroep wordt gedaan op de capaciteit, financiën en verantwoordelijkheid van gemeenten.

Het is hierbij duidelijk dat het vehikel van 'MARN plus' de mogelijkheid biedt om deze factoren te spreiden over de deelnemende gemeenten. Alleen kunnen de gemeenten het niet voor hun rekening nemen; de MARN kan daarvoor een collectief vehikel zijn.

### Sturing vanuit eigenaarsrol?

Een tweede afweging is de vraag in hoeverre de gemeenten een eigenaarsrol ten aanzien van ARN B.V. (al dan niet via GR MARN) willen aanwenden om te sturen op de energietransitie. Dat gaat dan verder dan de huidige motivatie voor eigenaarsrol, die meer is ingegeven om de stabiliteit en zekerheid van afvalverwerking te garanderen. Een aanzet voor de gepercipieerde meerwaarde van de eigenaarsrol in relatie tot de energietransitie is weergegeven in de tabel in paragraaf 4.4.

Een participerende rol van de gemeente is gewenst voor het waarborgen van publieke belangen. Daartoe heeft de gemeente publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden. Een van deze mogelijkheden is sturing als aandeelhouder (eigenaar). Via de eigenaarsrol hebben gemeenten een extra 'lijn' om te sturen op de ARN B.V., in aanvulling op de mogelijkheden tot sturing vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

Deze meerwaarde bestaat concreet uit:

- Sturen op de inhoudelijke koers van ARN B.V. via de AvA.  
Daaronder is begrepen het soort projecten en activiteiten dat ARN in de toekomst gaat ondernemen in het kader van de energietransitie (zoals mogelijk investeringen in extra vergisters en/of andere technieken; participeren in of zelfs realiseren van een (aanvulling op het) warmtenet, etc.). Daarbij kan worden gestuurd op de aansluiting van initiatieven op die van de gemeenten zelf.

Ook kunnen via de eigenaarsrol kaders worden gesteld over bijvoorbeeld het rendement en de terugverdientermin van investeringen in het kader van de energietransitie.

- Sturen op de (financiële) continuïteit van ARN B.V. via de AvA.  
Dit is met name relevant gelet op het grote publieke belang dat gemoeid is met de continuïteit en stabiliteit van vuilverwerking, en eveneens wat betreft de te ondernemen activiteiten in het kader van de energietransitie.

### Opereren op de juiste schaal?

In paragraaf 1.4 werd ingegaan op het publieke waardemodel en het vraagstuk van de multischaligheid. Idealiter wordt publieke waarde op de daarvoor optimale schaal vormgegeven en sluiten de schaal van organisatie en de legitimiteit daarbij aan.

De verschillende wijzen waarop ARN B.V. kan bijdragen aan de energietransitie (en dan hebben we het met name over een uitbreiding van het warmtenet, gevoed door een verhoging aan de productiekant) hebben in ieder geval op afzienbare termijn een schaal die kleiner is dan het gehele gebied van GR MARN, maar mogelijk wel groter dan de individuele gemeenten. De initiatieven (met name de aanleg van een mogelijk warmtenet) spelen zich op de afzienbare termijn af op de kleinere schaal van één tot enkele gemeenten. Daarmee verschilt de betrokkenheid bij en interesse in de technische mogelijkheden en kansen, omdat deze zich (vooralsnog) op afstand van sommige gemeenten voordoen. *Uiteindelijk* kan een en ander zich echter wel ontwikkelen tot een warmtenet dat zich uitstrekt over alle gemeenten;

Beleidsmatig speelt het energievraagstuk zich af boven de schaal van de individuele gemeenten, maar voor wat betreft het Rijk van Nijmegen op een 'lager' niveau dan de RES (dat een gebied bestrijkt tot en met Arnhem).

Hier hebben we een behoefte gezien om meer af te stemmen op de schaal van het Rijk van Nijmegen.

De GR MARN kan daarvoor als bestaand platform een goed vehikel zijn.

## 4.5 Samenvatting

- Met betrekking tot MARN en de ARN is een aantal toekomstscenario's is geïdentificeerd, waarbij met de stakeholders in gesprekken en bijeenkomsten bekeken welke voor- en nadelen hieraan kleven.
- In het scenario 'status quo' wordt weinig tot niet afgeweken van de huidige situatie. In dit scenario benut GR MARN niet de mogelijkheid om te sturen op de energietransitie.
- Een tweede scenario is 'MARN plus', waarbij de GR wordt uitgebouwd naar een constructie waarbij de energietransitie als doelstelling wordt betrokken. In dit scenario wordt ARN vanuit GR MARN benut voor de energietransitie. Dit geeft de mogelijkheid om in gezamenlijkheid initiatieven te ontwikkelen en uit te bouwen in relatie tot de energietransitie.
- De twee scenario's zijn technisch mogelijk als toekomstmogelijkheid voor de MARN-samenwerking. Uit de 'plussen en minnen' komt een beeld naar voren waarin MARN+ het meest kansrijk is om via GR MARN te sturen op de (energietransitie door) ARN B.V.
- We zien drie centrale afwegingen waar de gemeenten voor staan om hun positie in dit vraagstuk te bepalen:
  - De eerste afweging is welke (actieve) rol de gemeente richting de warmteketen wil nemen. Van belang is, dat hoe meer een stimulerende of participerende rol wordt gekozen, hoe meer een beroep wordt gedaan op de capaciteit, financiën en verantwoordelijkheid van gemeenten. Het vehikel van 'MARN plus' biedt de mogelijkheid om deze factoren te spreiden over de deelnemende gemeenten.
  - Een tweede afweging is de vraag in hoeverre de gemeenten een eigenaarsrol ten aanzien van ARN B.V. (al dan niet via GR MARN) willen aanwenden om te sturen op de energietransitie. Dat gaat dan verder dan de huidige motivatie voor eigenaarsrol. De eigenaarsrol heeft meer mogelijkheden dan louter een opdrachtgeversrol om (de ARN) te sturen op de energietransitie ten behoeve van en in aansluiting op initiatieven van de gemeenten zelf.
  - Een derde afweging is die rond het opereren op de juiste schaal. De verschillende wijzen waarop ARN B.V. kan bijdragen aan de energietransitie hebben op afzienbare tijd een schaal die zowel afwijkt van het

gehele gebied van GR MARN, als van de individuele gemeenten. Immers, niet alle gemeenten hebben evenveel betrokkenheid bij en interesse in de technische mogelijkheden en kansen als deze zich op afstand van de gemeente voordoen. Op langere termijn kan de techniek zich wel ontwikkelen. Beleidsmatig signaleren we de behoefte om meer af te stemmen op de schaal van het Rijk van Nijmegen, waarvoor de GR MARN als platform kan dienen.

## 5. Conclusies

Dit slothoofdstuk trekt conclusies langs de lijnen van het publieke waardemodel dat in hoofdstuk 1 is geschetst en beantwoordt de onderzoeksvragen.

### 5.1 Publieke waarde

Bij publieke waarde gaat het om dat wat je bereikt voor de samenleving en het gebied; de oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Het gaat hier zowel om concrete zaken als de afvalverwerking en de levering van warmte, maar ook abstractere waarden als milieubescherming en verantwoordelijk omgaan met publiek geld.

Zoals in hoofdstuk 2 geschetst, is het duidelijk dat alle gemeenten grote ambities hebben op het gebied van de energietransitie en het belangrijk vinden deze de komende decennia te realiseren. Hierbij spelen achterliggende, meer abstracte publieke waarden (zoals een duurzame leefomgeving, milieu- en klimaatbescherming) een grote rol. Ook spelen publieke waarden speciaal in de warmteketen een rol: duurzaamheid, tijdige realisatie, betaalbaarheid en transparantie.

Wel dient opgemerkt te worden dat het tempo en het ambitieniveau, alsmede de middelen die hiervoor vrij gemaakt kunnen worden, per individuele gemeente verschillen. Desondanks zouden de verschillende MARN-gemeenten elkaar kunnen vinden op het gebied van deze gedeelde publieke waarden. Om ervoor te zorgen dat zij deze gedeelde publieke waarden ook kunnen activeren, zou ervoor kunnen worden gekozen om deze te betrekken in de (oorspronkelijke) doelstellingen van de MARN, die dan weer worden uitgebreid in de richting van milieu.

### 5.2 Organisatie

Bij 'organisatie' gaat het om de wijze waarop de publieke waarde wordt georganiseerd. Daarvoor zijn mensen en middelen nodig. Deze moeten gestructureerd worden ingezet met (vormen van) sturing en governance. We zien in dit onderzoek hierin de gemeenten, GR MARN, ARN B.V. en Remondis opereren.

De vraag is hoe de betrokken partijen *nu* publieke waarde leveren én hoe (en in welke constellatie) zij kunnen bijdragen aan de *toekomstige* energietransitie.

De huidige publiek-private samenwerking tussen GR MARN (en daarmee de gemeenten) en Remondis lijkt te zorgen voor een gezonde balans tussen financieel en maatschappelijk rendement die aan weerszijden op tevredenheid kan rekenen. Remondis biedt ARN B.V. jarenlange ervaring en expertise op het gebied van (innovatieve) afvalverwerking en houdt oog voor commercieel resultaat (en voorkomt zo risico's). Bovendien staat betrokkenheid van Remondis garant voor de aanvoer van afval en dus brandstof. De ARN geeft de mogelijkheid om te experimenteren met nieuwe technieken in samenwerking met maatschappelijke partners.

De ARN kan dus wel degelijk activiteiten in het kader van de energietransitie uitvoeren. In algemene zin vormt de GR MARN als (groot)aandeelhouder een middel om hierop ook invloed uit te oefenen. Of GR MARN daadwerkelijk het juiste gremium is, is een kwestie van wil en betrokkenheid van de deelnemende gemeenten.

Evident is dat de GR MARN het juiste instrument is om op de ARN in deze richting te sturen als de gemeenten *gezamenlijk* willen inzetten op de energietransitie; (mede) via de ARN en wellicht ook breder (op termijn naar grotere uitbreidingen van het warmtenet en/of pilots in andere richtingen). Via de GR MARN kunnen gemeenten dan schaalvoordelen realiseren in termen van capaciteit, kennis en financiën (c.q. risico's).

Wanneer gemeenten (nog) terughoudend zijn over gezamenlijkheid in deze richting, zal per activiteit en/of initiatief beoordeeld en afgewogen moeten worden of de GR MARN voor de hand ligt als geschikt instrument en platform. Daartoe is het nodig om meer concreet te maken om welke activiteiten het kan gaan en welke partijen

(publiek en privaat) daarin gaan deelnemen. Deze kunnen dan een *projectmatige governance* vragen, met een andere (juridische) inbedding en verankering dan onder de GR MARN.

De huidige en ook aanvullende functies van ARN kunnen namelijk mogelijk ook enkel vanuit de opdrachtgeversrol door de gemeenten worden aangestuurd; ofschoon de eigenaarsrol zoals hierboven aangegeven meer mogelijkheden biedt.

Om een en ander te kunnen organiseren, is ook kennis nodig. Deze zou kunnen worden betrokken bij ARN of kunnen worden georganiseerd via een centrumconstructie met een van de gemeenten. Gegeven de huidige formatie ligt minder voor de hand dat GR MARN zichzelf ontwikkelt tot regionaal kenniscentrum op het gebied van de energietransitie.

Het secretariaat van de MARN-samenwerking kan zelfstandig worden georganiseerd of ergens worden ondergebracht.

### Schaal RES

De rol die de GR MARN in het kader van de energietransitie kan spelen, is een andere rol dan de rol die de RES-regio's spelen. De rol van de GR MARN is in aanvulling van de activiteiten op de schaal van de RES-regio's. De schaal van de GR MARN is kleiner dan de schaal van de RES-regio Arnhem-Nijmegen en tevens is de geografische reikwijdte anders. De gemeenten West Maas en Waal en Mook en Middelaar maken namelijk geen deel uit van de RES-regio Arnhem-Nijmegen maar van respectievelijk de RES-regio Rivierenland en Noord- en Midden-Limburg.

Tegen die achtergrond ligt het voor de hand om strategische vragen op het niveau van de RES-regio te (blijven) benaderen, waarbij in de tactische en operationele aspecten, op de schaal de (bredere) regio Nijmegen, mogelijkheden (en wensen) liggen om gebruik te maken van de GR MARN als kennis- en ondersteuningsplatform, naast de activiteiten die de gemeenten individueel blijven verrichten. Er liggen zelfs mogelijkheden om gezamenlijke besluitvorming binnen de GR MARN te organiseren die juridisch bindend is voor de individuele betrokken gemeenten. Daar is echter (vooralsnog) geen steun voor.

## 5.3 Legitimiteit

Bij legitimiteit gaat het om het draagvlak onder de belangrijke stakeholders en de wijze waarop dat tot stand komt. Verder vallen de juridische kaders onder legitimiteit.

De belangrijkste vraag hier is of de diverse spelers de *wil* hebben om (bestaande en nieuwe) doelen rond publieke waarde na te streven en op een bepaalde manier (anders) te organiseren.

### Gemeenten

Bij de meeste gemeenten is er geen unanieme behoefte aan gemeenschappelijk *beleid* rond afval en/of de energietransitie via de MARN. Zij hebben meer behoefte aan het organiseren van ambtelijke *expertise*. Voor afval is dit geborgd, voor de energietransitie is dit volgens de gemeenten nog niet voldoende belegd. De kennis en expertise rond de energietransitie dient volgens gemeenten primair te liggen bij individuele gemeenten en RES-regio. Ook, maar in mindere mate ziet men dit als mogelijke functie van de GR MARN (zie hierboven: schaal). Dat ARN B.V. in (overwegend) publieke handen is, vinden de meeste gemeenten een goede zaak. De meeste gemeenten willen in de toekomst aandeelhouder blijven. Echter, niet *alle* gemeenten zijn ten volle overtuigd dat zij zelf eigenaar willen of moeten zijn. Verder is er bij deelnemers aan GR MARN behoefte aan meer transparantie rond het aandeelhouderschap (inzicht in onderliggende cijfers, risico's etc.).

Het belang van het aandeelhouderschap van ARN B.V. zit voor gemeenten op dit moment met name in zekerheid en stabiliteit op gebied van afval. Bij sommige gemeenten ziet men ook het belang van de energietransitie (warmte). Op *termijn*, zo bleek uit de bestuurlijke meet-up, werd dit *wel* meer gezien.

Gemeenten hebben verschillende inschattingen over het belang van een publieke meerderheid van

aandeelhouderschap en de wenselijkheid om met ‘een stem’ te spreken. Het in de toekomst aanbesteden van afvalverwerking is voor sommige MARN-gemeenten een optie, maar heeft niet voor alle gemeenten de voorkeur.

### ARN B.V.

De ARN is bezig met de transitie van een afval- naar een energiebedrijf. De verwerking van afval vormt nu nog de belangrijkste inkomstenbron, maar de verwachting en ambitie is dat het aandeel energie in de toekomst steeds groter wordt. De ARN wil een rol spelen op het gebied van de energietransitie in de regio. Zij is ervan overtuigd dat zij haar aandeelhouders kan helpen, bijvoorbeeld door het leveren van duurzame energie (onder andere warmte, biogas, stroom; in de toekomst uitwisselbaar via de smart grid) en het ondersteunen bij nieuwe (lokale) energieprojecten door kennis, markttoegang et cetera. De ARN heeft aangegeven dat als ARN de keuze moet maken tussen aandeelhoudende klanten (gemeenten) en niet aandeelhoudende klanten in relatie tot energielevering, -advies, -projecten, dat ARN primair voor aandeelhoudende gemeenten kiest omdat daar sprake is van een bestendige relatie. Vanuit ARN is er behoefte aan een eenduidige aansturing vanuit de publieke aandeelhouders.

### Remondis

Remondis is een zeer grote speler die zelf ook bezig is met de transitie van afval naar energie. Het bedrijf hecht veel belang aan huidige PPS-constructie en wenst deze voort te zetten. Voor Remondis geldt als doelstelling dat de meerderheid van de aandelen van ARN B.V. in publieke handen is; als (minder gewenst) alternatief ziet zij een aandeelhouderschap voor zichzelf van 100%.

## 5.4 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek is:

- a. Welke rol kan en wil GR MARN in de energietransitie spelen (naast wat de gemeenten afzonderlijk doen en naast wat de gemeenten samen doen in de RES)?
- b. Welke functie kan ARN B.V. daarin hebben?
  - Als er een functie is, kan dat met of zonder aandeelhouderschap van GR MARN?
  - Welke meerwaarde heeft aandeelhouderschap?
- c. Welke samenwerkingsvorm kunnen de aandeelhouders van ARN B.V. aangaan, gebaseerd op de conclusies onder a en b?

Deze vragen beantwoorden wij als volgt:

### a. Welke rol kan en wil GR MARN in de energietransitie spelen (naast wat de gemeenten afzonderlijk doen en naast wat de gemeenten samen doen in de RES)?

De rol van GR MARN kan worden verbreed naar de energietransitie. Daardoor gaat de GR MARN dienen als een platform voor ambtelijke en bestuurlijke afstemming over de energietransitie. Daarnaast is het mogelijk om – desgewenst – de GR te benutten om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. Van die wens is ons tijdens dit onderzoek (nog) niet gebleken. GR MARN wordt vooral gezien als potentieel *platform* voor afstemming over het beleid en niet als gremium om *juridisch bindende besluiten* te nemen.

De rol van de GR MARN is daarbij dan in aanvulling op de activiteiten op de schaal van de RES-regio's, waarvan de schaal groter is. Bovendien is de geografische reikwijdte daarvan anders.

Met name is een logische rol voor de GR MARN weggelegd waar het gaat om de (sturing op de) activiteiten die ARN B.V. *in het kader van de energietransitie* verricht of gaat verrichten voor gemeenten die deelnemen in de GR MARN. Daarbij geldt dat iedere activiteit haar eigen schaal kent: de schaal waarop het leveren van warmte mogelijk en rendabel is, is bijvoorbeeld een andere dan de schaal waarop biogas wordt geleverd.

De GR MARN is het juiste instrument om in deze richting te sturen als de gemeenten *gezamenlijk* willen inzetten op de energietransitie; (mede) via de ARN en wellicht ook breder (op termijn naar grotere uitbreidingen van het warmtenet en/of pilots in andere richtingen). Via de GR MARN kunnen gemeenten dan schaalvoordelen realiseren in termen van capaciteit, kennis en financiën (c.q. risico's).

We zien dat gemeenten (nog) terughoudend zijn over gezamenlijkheid in deze richting. Daarom zal per activiteit en/of initiatief beoordeeld en afgewogen moeten worden of de GR MARN voor de hand ligt als geschikt instrument en platform. Er kan ook een projectmatige governance worden opgezet met een andere (juridische) inbedding en verankering dan onder de GR MARN.

Omdat *op termijn* wel degelijk meer waarde wordt gezien in een rol van de MARN (in eerste instantie in samenhang met de ARN; maar ook breder) in de energietransitie, kan worden gedacht aan een geleidelijke groei in die richting via een (gefaseerd) programma met innovatieve pilots en projecten.

#### **b. Welke functie kan ARN B.V. daarin hebben?**

- **Als er een functie is, kan dat met of zonder aandeelhouderschap van GR MARN?**
- **Welke meerwaarde heeft aandeelhouderschap?**

In het kader van dit onderzoek zijn voornamelijk drie functies van ARN B.V. in beeld gekomen:

1. Leverancier van duurzame warmte (additionele potentie voor 50.000 huishoudens) en andere vormen van duurzame energie (bijv. groen gas).
2. (mede)Initiatiefnemer voor het uitbouwen en/of beheren van het warmtenet (cf. de situatie bij HVC).
3. (mede)Initiatiefnemer van nieuwe, lokale energie-gerelateerde initiatieven. Het is denkbaar dat ARN B.V. in de toekomst ook op andere, nu nog niet voorziene, aspecten in de energietransitie een functie zou kunnen vervullen.

Genoemde functies kunnen (theoretisch) ook vanuit enkel de opdrachtgeversrol vorm krijgen. De eigenaarsrol is niet noodzakelijk, noch voldoende, om genoemde functies te vervullen. De meerwaarde van aandeelhouderschap volgt uit de mogelijkheid om te sturen als eigenaar in de AvA van ARN B.V. en op basis van andere (benoemings)rechten op basis van de wet en de statuten. Deze meerwaarde bestaat concreet uit:

- Sturen op de inhoudelijke koers van ARN B.V. via de AvA. Daaronder is begrepen het soort projecten en activiteiten dat ARN in de toekomst gaat ondernemen in het kader van de energietransitie alsmede het stellen van kaders over bijvoorbeeld het rendement en de terugverdientermijn van investeringen.
- Sturen op de (financiële) continuïteit van ARN B.V. via de AvA. Dit is met name relevant gelet op het grote publieke belang dat gemoeid is met de continuïteit en stabiliteit van vuilverwerking, en eveneens wat betreft de te ondernemen activiteiten in het kader van de energietransitie.
- Sturen op de samenstelling van de directie van ARN B.V. (zie art. 20 van de statuten).
- Sturing op de samenstelling van de RvC van ARN B.V. (zie art. 26 van de statuten).

Deze rol is *aanvullend* op sturingsmogelijkheden die volgen uit de opdrachtgeverrelatie. Daarbij verdient het nog aandacht dat het benutten van ARN B.V. (met name vanwege hun expertise in het opzetten van langjarige projecten, hun toegang tot marktpartijen en materiedeskundigheid) niet uitsluit dat de gemeenten ook andere initiatieven – los van ARN B.V. – ontwikkelen.

#### **c. Welke samenwerkingsvorm kunnen de aandeelhouders van ARN B.V. aangaan, gebaseerd op de conclusies onder a en b?**

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de conclusie dat een collectieve beweging richting het scenario MARN+ voor de hand ligt. Aan het inzetten van deze beweging dient dan voor iedere individuele gemeente een keuze vooraf te gaan of zij dit commitment inderdaad willen aangaan. Dit is van belang voor de stabiliteit van samenwerking op langere termijn. Deze keuze dient voor 31 december 2020 gemaakt en geëffectueerd te zijn.

Dit kan ertoe leiden dat een of meerdere gemeenten uittreden uit de GR MARN, mits zij daarvan de consequentie willen aanvaarden dat de afvalverwerking aanbesteed moet gaan worden. Gemeenten die voor afvalverwerking gebruik willen blijven van de huidige constructie (quasi-inbesteden), moeten GR MARN om die reden sowieso niet verlaten. Om per gemeente tot een onderbouwde en politiek gedragen keuze te komen, is het verstandig om eerst te onderzoeken hoe zij staan in de afwegingen die in hoofdstuk 4 zijn geschetst (actieve rol, eigenaarsrol, schaal); voor nu maar zeker ook richting een toekomst waarin samenwerking in de energietransitie relevanter wordt en schaalvoordelen geboden zijn.

De GR MARN is in het scenario van MARN plus het platform om tot een gezamenlijke, strategische en beleidsmatige afstemming te komen over wat ARN kan betekenen voor de regio in het kader van de energietransitie; en mogelijk breder.

Dit hoeft niet te betekenen dat GR MARN noodzakelijkerwijs de governance-structuur is voor sturing op concrete projecten en activiteiten met een (grotere of kleinere) schaal dan GR MARN. Bepaalde, concrete activiteiten van ARN B.V. in het kader van de energietransitie kunnen een projectmatige governance vragen, kortom: andere (juridische) inbedding en verankering dan onder de GR MARN. Het is raadzaam om steeds per activiteit te bezien in hoeverre de GR MARN daarvoor een logische schaal en een geschikt vehikel is.

## 5.5 Advies over de vervolgstappen

Uitgaande van het bovenstaande, willen wij de volgende handelingsperspectieven meegeven:

### Advies 1: Publieke waarde

***Bepaal een toekomstperspectief op de kortere en langere termijn over de energietransitie. Treed in dialoog met ARN met de vraag wat zij in beide perspectieven kan betekenen.***

De energietransitie is een uitdaging van langere adem. Waar de GR MARN op langere termijn een platform kan bieden en de schaalvoordelen kan hebben om publieke waarde te creëren, kan deze waarde op kortere termijn (nog) niet meteen voor iedere deelnemende gemeente worden gerealiseerd. Toch hebben de gemeenten elkaar op dit vlak nodig; evident is dat zijn het niet alleen kunnen. Zet daarom in op twee tijdslijnen:

Op langere termijn moeten de gemeenten in het Rijk van Nijmegen stappen nemen in het kader van de energiestrategie die nu nog op het 'hogere' niveau van de RES wordt ontwikkeld. Bepaal reeds in MARN-verband hoe deze stappen eruit zien, en bezie waar (ook) de ARN hierin een rol kan spelen. Dit laatste omdat de ARN vooralsnog de grootste bijdrage op dit vlak kan bieden.

Ook op kortere termijn kunnen stappen worden gezet. Het verdient aanbeveling dat de deelnemende gemeenten in de GR MARN als aandeelhouder aan ARN B.V. verzoeken om met hen in dialoog te treden en tot een concrete uitwerking (in businesscases) te komen van de functie(s) die ARN kan en wil vervullen op deze kortere termijn. Hierbij is van belang dat in de uitwerking van de businesscases helder gemaakt wordt wat (per functie) de benodigde investeringen, opbrengsten, kosten en (opties voor beheersing van) de risico's zijn. Het is noodzakelijk dat de businesscases concreet genoeg zijn om individuele gemeenten in staat te stellen een (individuele) afweging te maken.

Op basis van de perspectieven op kortere en langere termijn moet iedere (individuele) gemeente tot de vaststelling kunnen komen of en in welke mate dit voor hen (individueel) een aantrekkelijk perspectief is (zie advies 3). Om voor eind 2020 tot politieke besluitvorming te kunnen komen, is van belang dat de gemeenten uiterlijk in de zomer van 2020 in gesprek met ARN een gedeeld beeld hebben over wat zij concreet kunnen betekenen.

## **Advies 2: Organisatie**

### ***Kom tot een actieve sturing vanuit de eigenaarsrol in het kader van de energietransitie en organiseer ambtelijke expertise***

Gezien stap 1; intensiveer de eigenaarsrol, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Concreet gaat het om het organiseren van gezamenlijke, ambtelijke expertise om het eigenaarschap van ARN B.V. meer actief in te vullen en te komen tot professioneel opdrachtgeverschap in relatie tot ARN B.V. in het kader van de energietransitie. In eerste instantie dient dit om te komen tot de onder 1 genoemde dialoog en uitwerking in businesscases.

Ook is het van belang dat er per 1 juli 2020 een nieuwe directeur moet aantreden. Dit geeft GR MARN de kans om actief te sturen op welk profiel deze directeur moet hebben, zoals kennis van energieprojecten/transitie in de context van publieke partijen, mits GR MARN deze rol wenst in te vullen.

Bezie vervolgens per zomer 2020 of, en zo ja, waar je de ambtelijke en bestuurlijke expertise meer permanent wil borgen. Dit zou kunnen door ambtelijke capaciteit en expertise onder te brengen bij GR MARN, bij ARN B.V. of in een centrumconstructie bij een van de deelnemende gemeenten. Tot het moment dat hierover besloten is, ligt het voor de hand de ambtelijke werkgroep te laten rapporteren aan het AB van GR MARN.

## **Advies 3: Legitimiteit**

### ***Bepaal als gemeente afzonderlijk en in afstemming met eigen college en raad de deelname aan GR MARN***

Iedere deelnemende gemeente in de GR MARN dient (voor zichzelf) na te gaan of zij wil (blijven) deelnemen in de GR MARN. Belangrijke aspecten op basis waarvan de gemeenten deze afweging (individueel) kunnen maken, zijn:

- De mate waarin de gemeente wenst om de huidige constructie voor vuilverwerking in stand te laten.
- De concrete functie die ARN B.V. kan hebben voor de individuele gemeente in relatie tot de energietransitie (zie advies onder 1).
- De mate waarin de gemeente daarbij hecht aan sturing via de eigenaarsrol (naast de opdrachtgeversrol), in het verlengde van het advies onder 2.

Specifiek voor de gemeenten Mook en Middelaar en West Maas en Waal is relevant dat zij in andere RES-regio's actief zijn dan de andere deelnemers in GR MARN. Voor hen is van belang om te bekijken in hoeverre zij zich (ook) in verbinding met de regio Nijmegen willen organiseren in het kader van de energietransitie. Denkbaar is dat aansluiting bij andere (tactische en operationele) gremia in Rivierenland resp. Noord-Limburg meer voor de hand ligt. Overigens hoeft het ene het andere niet uit te sluiten, hoewel een meerzijdige oriëntatie onvermijdelijk tot bestuurlijke en ambtelijke drukte zal leiden.

Verken, in het licht van de verkoop van de aandelen van regio's Vallei en Rivierenland, de technisch-juridische mogelijkheden voor het (weer) in balans brengen van de privaat-publiek aandeelhoudersverhouding in de ARN B.V.



**Berenschot**

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

**Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)  
 [berenschot](https://www.facebook.com/berenschot)