BVO als governancemodel Avalex

-de balans opgemaakt-

19 november 2021

Inhoud

Managementsamenvatting 2

1. Aanleiding 5

2. Voorgeschiedenis 6

3. Vraagstelling 9

4. Bevindingen 10
4.1 Prestaties 10
4.2 Professionalisering 14
4.3 Samenwerking 16

5. Conclusie 18

6. Besluit 20

Bijlage: Verantwoording 21

Managementsamenvatting

Met dit rapport geeft het bestuur invulling aan de afspraken rond het governancemodel van Avalex, zoals gemaakt in het bestuursbesluit van 27 september 2019, en heeft ze, op basis van de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen, de balans opgemaakt.

Bestuursbesluit van 27 september 2019

- Het huidige governancemodel (bedrijfsvoeringsorganisatie/ BVO) ten minste de komende 2 jaar te behouden.
- Over twee jaar door dit bestuur een balans op te laten maken van de ervaringen binnen de huidige governance en op basis hiervan een besluit te nemen of de in deze vergadering (27 sep 2019) voorgestelde governance-wijzigingen alsnog doorgevoerd moeten worden of dat de huidige governance als bedrijfsvoeringsorganisatie in stand wordt gehouden.
    - Oorspronkelijke voorgestelde besluit in 2019:
        - De bedrijfsactiviteiten onder te brengen in de Avalex BV
        - Dat het bestuur BVO de enig en algemeen aandeelhouder wordt van de BV
        - Dat er een RvC komt die toezicht houdt op de directie Avalex
        - Dat de gemeenten DVO's gaan afsluiten met Avalex BV

Het bestuur heeft ervoor gekozen om de balans op te maken door het houden van interviews en raadplegen van relevante brondocumenten (zie bijlage 'Verantwoording'). De onderzoeken onderliggend aan de oorspronkelijke besluitvorming zijn daarbij ook geraadpleegd. De uitkomsten van deze balans zijn daarnaast ter toetsing voorgelegd aan het kernteam en de auditwerkgroep van Avalex.

Aanleiding

Versterken bestuurbaarheid Avalex: bezien governancemodel
Het bestuur heeft in 2017 geconstateerd dat door zowel interne als externe factoren de bedrijfsvoering bij Avalex en de financiële informatievoorziening niet op orde was. Dit leidde tot financiële tekorten voor Avalex. Het bestuur Avalex is daarom in 2017 een proces gestart dat tot doel had om te komen tot een betere bestuurbaarheid van Avalex.

Dit proces heeft in 2018 geleid tot een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling op basis waarvan Avalex een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) werd. Het besluit om Avalex te veranderen in een BVO kwam voort uit een bestuurlijk principebesluit om op korte termijn de bestaande governance te repareren en te optimaliseren en op middellange termijn te komen tot een definitief besluit.

Om te komen tot besluitvorming op middellange termijn heeft een extern adviesbureau de impact van de mogelijke governancevarianten onderzocht. Op basis van de uitkomsten sprak het bestuur medio 2019 aanvankelijk het voornemen uit om de bedrijfsactiviteiten van Avalex als volgende stap onder te brengen in een BV. In juli 2019 zijn de raden van de Avalex-gemeenten geïnformeerd over dit voornemen en gevraagd hun wensen en bedenkingen te geven.

Op basis van de conclusies uit deze raadplegingen van de raden in 2019, de positieve ontwikkelingen van Avalex binnen de BVO-structuur en de voorziene impact van de verdere omvorming van de governancestructuur, heeft het bestuur in september 2019 besloten een tussenstap in te bouwen door de BVO de komende twee jaar te behouden en eind 2021 door dit bestuur de balans op te laten maken en een besluit te nemen. De ruimte die hiermee is ontstaan, aan de zijde van Avalex, is ingevuld met het versterken van de verbinding met de gemeentelijke opdrachtgevers en het doorontwikkelen van de dienstverlening en organisatie.
Om deze ontwikkeling vorm en sturing te kunnen geven heeft het bestuur in september 2019 als derde element van het besluit een opdracht geformuleerd aan de directie van Avalex om een ontwikkelagenda op te stellen op het gebied van:

- de bedrijfsvoering en efficiencymogelijkheden;

- doorontwikkeling van het opdrachtgever-opdrachtnemer model (o.a. catalogus/kostprijs/informatie en rolinvulling actoren);
- de innovatie van de dienstverlening (o.a. dossier aanbesteding restafval/nascheiding en zijbelading).

Bevindingen

De afgelopen twee jaar heeft Avalex verder gebouwd aan haar organisatie binnen de BVO als governancemodel. Hieronder staan de stappen die genomen zijn. Deze zijn uitgewerkt langs de gestelde thema's, zoals opgenomen in de bestuurlijke notitie 'concretisering governance' dd. 18 oktober 2019:

Prestaties: Zijn de gewenste resultaten behaald binnen de BVO?
De inhoudelijke prestaties overziende, laat zien dat Avalex de afgelopen jaren de dienstverlening conform de Dienstverleningsovereenkomst met de gemeenten (DVO) heeft kunnen realiseren. Daarbij is ook innovatie bewerkstelligd. Avalex heeft daarbij de dienstverlening geleverd en met passende (maatwerk) producten en diensten bijgedragen aan het realiseren van het gemeentelijke huishoudelijk afvalbeleid. De dienstverlening wordt goed gewaardeerd door inwoners (met gemiddeld een 7 in de klantonderzoeken 2019, 2020, 2021) en door opdrachtgevers (via een interviewronde 2021). Daarnaast heeft Avalex een constructieve bijdrage geleverd aan het opstellen van gezamenlijk geformuleerd gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid en in de uitrol van de afvalscheidingsmethodiek 'Het Nieuwe Inzamelen' (HNI).

De financiële prestaties overziende laat Avalex zien in control te zijn. Avalex heeft goedkeurende accountantsverklaringen en resultaten die aansluiten bij de begroting; er is sprake van een gezonde, stabiele, financiële situatie. Dit is ook geverifieerd via een benchmark 'overhead' binnen de publieke afvalinzamelbranche. Avalex is in staat haar dienstverlening te bieden tegen een gemiddeld, acceptabel niveau voor de kosten van de overhead. Er wordt op basis van een accurate planning & control-cyclus gericht gestuurd op efficiency verbetering in zowel het primaire proces als op de bedrijfsvoering (los van kwaliteit afvalscheiding). Met de komst van de Producten- en Dienstencatalogus (PDC) en DVO hebben de gemeenten ook meer sturing en voorspelbaarheid gekregen voor de kosten van de af te nemen dienstverlening.
Hierbij wordt opgemerkt dat bovenstaand de bedrijfsvoeringskosten zijn; kosten die door Avalex beïnvloedbaar zijn. Een belangrijk deel van de totale afvalbeheerskosten zijn echter niet door Avalex te beïnvloeden, zoals de belastingtarieven, de afvalverwerkerskosten en de kosten voortvloeiend uit de omvang van het aangeboden afval. Een belangrijk deel van de kosten wordt bovendien bepaald door de keuzes die de gemeenten zelf maken voor hun inzamelbeleid en het dienstverleningsniveau.

Ten slotte is één van de conclusies uit het IPR Normag benchmarkonderzoek 'overhead' van 2021, dat de rechtsvormkeuze niet doorslaggevend is bij het leveren van prestaties. De prestaties lijken meer afhankelijk van de sectorspecifieke ontwikkelingen en de keuzes die daarin gemaakt worden dan van de rechtsvorm.
De wijze waarop Avalex met het IPR Normag onderzoek omgaat, laat bovendien zien dat de organisatie ook naar de toekomst toe in ontwikkeling blijft, gericht op efficiency en effectiviteit.

Professionalisering: Heeft de doorontwikkeling geleid tot betere besturing?
Samengevat zijn met de BVO-constructie de afgelopen jaren verdergaande en noodzakelijke stappen gezet tot betere besturing van Avalex. Een belangrijke bijdrage hiertoe is de verzakelijking die is opgetreden, door de splitsing van de rol van opdrachtgever en eigenaar, en vanwege de bedrijfsmatige benadering binnen het kostprijsmodel, de PDC en de DVO. Ook de omvorming naar één bestuur in plaats van een algemeen en dagelijks bestuur heeft voor rust gezorgd. Tenslotte heeft deze benadering niet alleen voor rust en transparantie gezorgd; ook het vertrouwen tussen de gemeenten onderling en richting Avalex is daardoor sterk gegroeid. De constructie van de BVO geeft de gemeente meer invloed en zeggenschap op Avalex dan dat een BV zou geven omdat ze direct in eigenaarsrol zitten.

Samenwerking: Heeft de BVO als governancemodel op enige wijze belemmerend gewerkt voor gewenste samenwerkingsmogelijkheden?
Met de grote stappen die afgelopen jaren zijn gezet rond samenwerking, is vast te stellen dat de BVO niet als belemmering heeft gewerkt voor nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Daarbij is het aangaan van de samenwerking met HVC een voorbeeld van een impactvolle samenwerking waarbij alle gemeenteraden goed betrokken zijn geweest in het besluitvormingsproces.

Conclusie

Op basis van de genoemde uitgangspunten in de vraagstelling kan geconstateerd worden, dat met de BVO als governancemodel:

- de beleidsuitgangspunten van Grip-op-Grondstoffen gerealiseerd kunnen worden. Er is namelijk sprake is geweest van een gezamenlijk geformuleerde aanpak van het gemeentelijke huishoudelijk afvalbeleid, met (innovatieve) dienstverlening die daarop aansluit. De landelijk vastgestelde VANG-doelstellingen[1] zijn nog niet gerealiseerd, maar dit hangt niet samen met het gekozen governancemodel;
- met een voldoende klanttevredenheid en stabiele, passende, bedrijfsvoeringskosten bijgedragen is aan het streven naar de ‘best mogelijke dienstverlening tegen de zo laag mogelijke prijs’, zonder nu te pretenderen dat dit al gerealiseerd is;
- de rolscheiding van opdrachtgever/opdrachtnemer, alsmede de bedrijfsmatige aanpak in DVO, PDC en kostprijsmodel, hebben geresulteerd in een verstevigde sturing op het eigenaarsdeel en de opdrachtgeversrol en heeft geleid tot minder bestuurlijke drukte.

Het bestuur constateert, dit alles overziend, dat Avalex met de BVO als governancemodel in staat is geweest de gewenste verbeteringen te realiseren. Daarbij kan door de doorgevoerde rolscheiding en bedrijfsmatige aanpak ook in de toekomst binnen het huidige model maximaal gestuurd worden op de dienstverlening van Avalex.

Besluit

Op basis van bovenstaande bevindingen en conclusie heeft het bestuur besloten om:

1. het huidige governancemodel Avalex, de bedrijfsvoeringsorganisatie, in stand te houden en geen koerswijziging te laten plaatsvinden van de rechtsvorm;
2. het governancemodel Avalex periodiek te beschouwen door de evaluatie van de governance te betrekken bij de evaluatie van de GR in 2024, conform de GR (art. 20). Consultatie van de raden zal expliciet onderdeel uitmaken van deze evaluatie.
   De wereld van afval en inzameling blijft komende jaren namelijk in beweging, waardoor het belangrijk is om periodiek te bezien of de gekozen governancevorm nog aansluit bij deze ontwikkelingen en de context waarbinnen Avalex moet opereren;
3. de bovengenoemde besluiten ter kennisgeving aan de colleges en raden aan te bieden.

1 landelijk Uitvoeringsprogramma VANG- *Huishoudelijk Afval*

1. Aanleiding

Bestuursbesluit governancemodel 27 september 2019
In de bestuursvergadering van 27 september 2019 heeft het bestuur Avalex het volgende besluit genomen omtrent het governancemodel Avalex.

Bestuursbesluit 27 september 2019

- De huidige (BVO) governance ten minste de komende 2 jaar te behouden.
- Over twee jaar door dit bestuur een balans op te laten maken van de ervaringen binnen de huidige governance en op basis hiervan een besluit te nemen of de in deze vergadering (27 sep 2019) voorgestelde governance-wijzigingen alsnog doorgevoerd moeten worden of dat de huidige governance als bedrijfsvoeringsorganisatie in stand wordt gehouden.
    - Oorspronkelijke voorgestelde besluit in 2019:
        - De bedrijfsactiviteiten onder te brengen in de Avalex BV
        - Dat het bestuur BVO de enig en algemeen aandeelhouder wordt van de BV
        - Dat er een RvC komt die toezicht houdt op de directie Avalex
        - Dat de gemeenten DVO's gaan afsluiten met Avalex BV
- Avalex te vragen de ontwikkelagenda voor komende jaren op te stellen op het gebied van:
    - De bedrijfsvoering en efficiencymogelijkheden
    - Doorontwikkeling van het opdrachtgever-opdrachtnemer model (o.a. PDC/kostprijs/informatie en rolinvulling actoren)
    - De innovatie van de dienstverlening (o.a. dossier aanbesteding restafval/nascheiding en zijbelading)

Met dit rapport geeft het bestuur invulling aan de afspraken zoals gemaakt in bovengenoemd besluit en kan ze, op basis van de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen, de balans opmaken.

2. Voorgeschiedenis

Versterken bestuurbaarheid Avalex
De afweging voor wijziging van het governancemodel komt voort uit een al langer lopend proces. In 2017 is de discussie over de passende governance van Avalex gestart om daarmee te komen tot een betere bestuurbaarheid van Avalex, omdat door zowel interne als externe factoren de bedrijfsvoering bij Avalex en de financiële informatievoorziening niet op orde was.

Bij de versterking van de besturing stond voor het bestuur van Avalex het belang van de inwoners en de kwaliteit van de afvalinzameling in de deelnemende gemeenten centraal. De deelnemende gemeenten hebben aangegeven elk hun prioriteiten te willen kunnen stellen in de samenhangende afspraken over dienstverlening, duurzaamheid en prijs van de afvalinzameling. Daarnaast bevestigden de deelnemende gemeenten in het gesprek over de governance dat zij in gezamenlijkheid de uitvoering van de inzameling in hun gemeenten willen uitvoeren op een duurzame en kostenefficiënte wijze. De dagelijkse aansturing van de uitvoering moest hiertoe de ruimte krijgen en nemen en als maatschappelijk verantwoorde onderneming op basis van haar professionele inzichten de bedrijfsvoering inrichten.

Principebesluit 2017/2018: BVO
Op 23 februari 2018 is in dit proces conform de besluiten van de zes colleges en raden, de gewijzigde tekst van de gemeenschappelijke regeling Avalex in werking getreden. Daarmee werd het openbaar lichaam Avalex omgezet in een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) Avalex, een nieuwe samenwerkingsvorm zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is een vorm van samenwerking die niet belast is met een zware bestuursstructuur. Dit betekent dat er één bestuursorgaan is in plaats van een algemeen en dagelijks bestuur. Deze samenwerkingsvorm paste goed bij de gewenste rolverdeling: de gemeente bepaalt het beleid en de BVO verzorgt de uitvoerende taken.

Kern van de besluitvorming in 2018 was het principebesluit om op korte termijn de toenmalige governance te repareren en te optimaliseren. En anderzijds op middellange termijn te komen tot een definitief besluit over de governance. Daarbij is de stap naar een BVO als eerste stap gezien, onder toekenning van een aantal opdrachten:
(1) doorvoeren duidelijke rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgevers,
(2) het versterken van het opdrachtgeverschap door een nieuw model dienstverleningsovereenkomst (DVO) en een nieuwe producten-en dienstcatalogus, waardoor er in de dienstverlening meer maatwerk mogelijk is.
(3) het creëren van meer transparantie in de bekostigingssystematiek.

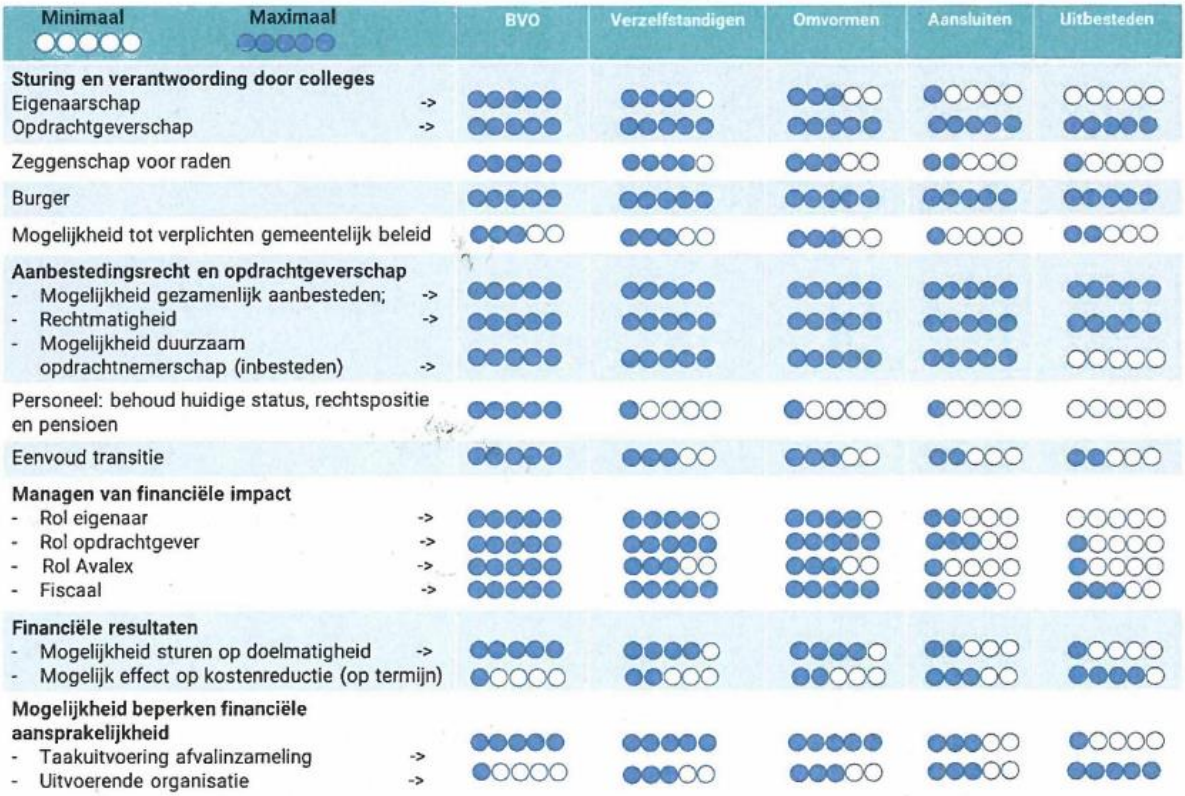
Impactanalyse 2018
Aansluitend op dit besluit is de vorm van de BVO in een impactanalyse[2] vergeleken met de andere governance-varianten, onderliggend aan bovengenoemd principebesluit. Doel was om op basis van de uitkomsten te komen tot vervolgbesluiten over de governance voor de middellange termijn.
In onderstaand schema worden de verschillende scenario's uit deze impactanalyse met bijbehorende varianten weergegeven.

[2] PROOF adviseurs. (2018). *Notitie impactanalyse governance Avalex.*

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Door-ontwikkelen:	Huidige	BVO	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Redelijk dichtbij.
	Verzelfstandigen	BVO met 100% dochter BV/NV	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Bedrijfsvoering verder op afstand. • Professioneel toezichthouderschap mogelijk (RvC).
	Omvormen	BV/NV	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Gehele organisatie verder op afstand. • Professioneel toezichthouderschap mogelijk (RvC).
	Verbreden	Zie overige varianten doorontwikkelen	• 6 gemeenten en toetreders zijn eigenaar en opdrachtgever. In combinatie met overige varianten doorontwikkelen.
Koers wijzigen:	Aansluiten	Afhankelijk van concrete keuze. OL/BVO/NV/ BV/coöperatie	• 6 gemeenten gaan op in breed samenwerkingsverband en zijn daar samen met anderen eigenaar en opdrachtgever. Geen zelfstandige organisatie Avalex meer. • BVO wordt afvalschap om gezamenlijk aan te sluiten
	Uitbesteden	(Opdracht aan) BV, NV of coöperatie	• 6 gemeenten geven in BVO Avalex gezamenlijk opdracht aan marktpartij: contractrelatie. Geen eigenaarschap meer ten aanzien van de uitvoerende organisatie. • Geen zelfstandige organisatie Avalex meer. BVO Avalex is aankoopcentrale

De varianten zijn op verzoek van het bestuur door een extern bureau bezien op hun impact voor de sturing en verantwoording colleges en zeggenschap raden, de gevolgen voor burger en beleid, consequenties voor aanbesteding, Europese regelgeving en duurzaam opdrachtgeverschap, personele gevolgen, consequenties voor de transitie en financiering en fiscaal, gevolgen voor financiële aansprakelijkheid.

In onderstaand schema is de verwachte impact uit de impactanalyse grafisch weergegeven.



Voorgenomen bestuursbesluit juli 2019: BV
Op basis van de uitkomsten van de impactanalyse, sprak het bestuur medio 2019 aanvankelijk de voorkeur uit om de bedrijfsactiviteiten van Avalex onder te brengen in een BV. In juli 2019 zijn de colleges en raden van de Avalex-gemeenten geïnformeerd over dit voornemen van het bestuur en zijn gevraagd hun wensen en bedenkingen te geven. Op basis van de conclusies uit deze raadplegingen van de raden in 2019, de inmiddels positieve ontwikkelingen van Avalex binnen de BVO-structuur en de voorziene impact van de verdere omvorming van de governancestructuur heeft het bestuur Avalex in 2019 vastgesteld dat het verstandig was om voorlopig niet over te gaan tot een BV maar eerst een pas op de plaats te doen. De ruimte die hiermee is ontstaan, aan de zijde van Avalex, is ingevuld met het versterken van de verbinding met de gemeentelijke opdrachtgevers en het doorontwikkelen van de dienstverlening en organisatie.
De voordelen van het behouden van de BVO werden als groter gezien dan de voordelen van het verder door ontwikkelen naar een BV. Temeer omdat de effecten van de voorgenoemde drie opdrachten/thema's, die genoemd stonden in de bestuurlijke notitie 'concretisering governance' van 18 oktober 2019, nu al in de praktijk zichtbaar werden en hun vruchten begonnen af te werpen.

Bestuursbesluit september 2019: BVO behouden voor twee jaar
In september 2019 is daarom besloten een tussenstap in te bouwen om de huidige governance van de BVO de komende twee jaar te behouden en over 2 jaar door dit bestuur de balans op te laten maken en een besluit te nemen voor de middellange termijn.

Om de gevraagde ontwikkeling vorm en sturing te kunnen geven heeft het bestuur een opdracht geformuleerd om een ontwikkelagenda op te stellen op het gebied van:

- de bedrijfsvoering en efficiencymogelijkheden;
- doorontwikkeling van het opdrachtgever-opdrachtnemer model (o.a. catalogus/kostprijs/informatie en rolinvulling actoren);
- de innovatie van de dienstverlening (o.a. dossier aanbesteding restafval/nascheiding en zijbelading).

3. Vraagstelling

Met dit rapport geeft het bestuur invulling aan de afspraken zoals gemaakt in het bestuursbesluit van 27 september 2019, en kan ze, op basis van de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen, de balans opmaken.

Thema's voor het opmaken van de balans
Conform de Notitie concretisering governance dd.18 oktober 2019 heeft het bestuur besloten om de balans op te maken aan de hand van onderstaande thema's:

1. Prestaties (inhoudelijk en financieel)
   Zijn de gewenste resultaten behaald binnen de governancevorm BVO of zijn er belemmeringen in het huidige model die dit in de weg stonden?

2. Professionalisering van de verschillende rollen en het samenspel hiertussen
   Heeft de doorontwikkeling geleid tot verbeterde besturing? Ieder vanuit zijn rol of is het wenselijk een professionele sturing door een RvC toe te voegen en zo ja, wat leert dit voor de taakverdeling tussen directie/bestuur/RvC?

3. Mogelijkheden van samenwerking ter versterking van de positie van Avalex
   Heeft de governance op enige wijze belemmerend gewerkt voor gewenste samenwerkingsmogelijkheden?

Bovengenoemde thema's worden tegen het licht gehouden van de uitgangspunten, die het bestuur eveneens heeft opgenomen in de Notitie concretisering governance dd. 18 oktober 2019:

Het governancemodel moet:
- passen bij de beleidsuitgangspunten van Grip op Grondstoffen;
- bijdragen aan de 'beste dienstverlening tegen de laagste prijs';
- minder bestuurlijke drukte opleveren.

Werkwijze
Het bestuur heeft ervoor gekozen om de balans op te maken door het houden van interviews en raadplegen van relevante brondocumenten (zie bijlage 'Verantwoording'). De onderzoeken onderliggend aan de oorspronkelijke besluitvorming zijn daarbij ook geraadpleegd. De uitkomsten van deze balans zijn daarnaast ter toetsing voorgelegd aan het kernteam en de auditwerkgroep van Avalex.

4. Bevindingen

Op basis van voorgaande thema's en uitgangpunten is gekeken hoe de BVO zich verder heeft ontwikkeld. Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen is op verschillende manieren informatie vergaard, waaronder deskresearch in relevante documentatie en gesprekken/interviews met betrokkenen. De uitkomsten zijn ter toetsing voorgelegd aan het kernteam en de auditwerkgroep. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen en interviews is opgenomen als bijlage.

Hieronder volgt een toelichting per (hiervoor genoemd) thema.

4.1 Prestaties

Zijn de gewenste resultaten behaald binnen de governancevorm of waren er belemmeringen in het huidige model die dit in de weg stonden? Hierbij wordt zowel naar de prestaties gekeken op het gebied van de dienstverlening als die op financieel gebied.

4.1.1 Inhoudelijke prestaties

Dienstverlening is conform DVO-afspraken gerealiseerd.
Sinds 2019 ligt aan de inhoudelijke prestaties van Avalex een producten-dienstencatalogus ten grondslag, waarin de producten op basis van een transparante prijsberekening worden voorgelegd met keuzes in niveau van dienstverlening, duurzaamheid en prijsniveau. Deze catalogus wordt sinds 2019 als basis gebruikt voor het afsluiten van een jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst (DVO) per deelnemende gemeente.

De afspraken met de gemeenten, zoals vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomsten, zijn nagekomen en de KPI's, die hieraan verbonden zijn, gerealiseerd. Ter illustratie onderstaand schema.

KPI	2019	2020	2021
Percentage geleegde containers in 1x goed[3]	99,81	99,82	99,87%

Hierover zijn de eigenaren tussentijds gerapporteerd via de bestuurlijke rapportages en de opdrachtgevende wethouders via opdrachtgeversrapportages. De dienstverlening is daarmee goed verlopen afgelopen jaren. De positieve ontwikkeling in de dienstverlening komt ook tot uitdrukking in het aantal beïnvloedbare meldingen. Deze aantallen laten een dalende lijn zien.

	2019	2020	2021
Aantal beïnvloedbare meldingen[4]	6.848	6.466	4.922

Deze positieve daling is zelfs zichtbaar geworden in een bijzondere periode. Het werk van Avalex wordt namelijk snel beïnvloed door externe gebeurtenissen die het aanbodgedrag van inwoners ingrijpend veranderen, zoals extreme gladheid of de corona-pandemie de afgelopen twee jaar.

[3] *Bestuursrapportages Avalex januari-augustus 2019, 2020, 2021*
[4] *Bestuursrapportages Avalex januari – augustus 2019, 2020, 2021*

Uit klantonderzoek blijkt tevredenheid onder inwoners.
De tevredenheid over de dienstverlening wordt ook zichtbaar in de uitkomsten van het periodieke klantonderzoek. Bij de versterking van de besturing staat voor het bestuur van Avalex het belang van de inwoners en de kwaliteit van de huishoudelijke afvalinzameling in de deelnemende gemeenten namelijk centraal. Het klantonderzoek van afgelopen jaren geeft een stabiel beeld met een cijfer rond de 7. Hieruit kan opgemaakt worden dat de kwaliteit van de dienstverlening rond afvalinzameling, ook ondanks de bijzondere situatie door corona, stabiel is gebleven en ook gewaardeerd wordt door de bewoners van de deelnemende gemeenten.

Innovatie is bewerkstelligd.
Het inzamelen van huishoudelijk afval in opdracht van de Avalex-gemeenten is de kerntaak van Avalex. Vanuit dit punt kijkt Avalex ook naar verbeteringen en innovaties. De afvalwereld is namelijk voortdurend in beweging. Deze taken en ambities heeft Avalex afgelopen twee jaar actief verwerkt in een jaarplan, afgeleid van de begroting. Hierin stonden concreet de acties die moeten bijdragen aan het realiseren van de missie/visie en doelen van de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk om ook terugkijkend te bezien in hoeverre de voorgenomen acties op het gebied van innovatie en vernieuwing gerealiseerd zijn. Vastgesteld kan worden, dat dit ondanks de beperkingen in de coronaperiode, gerealiseerd is, zoals blijkt uit onderstaande onderwerpen:

- Innovatieve projecten op verzoek van individuele gemeenten: Verkenning van ‘afval-op-afroep’ als pilot in opdracht van de gemeente Delft, het wormenhotel, kleinere projecten gericht op communicatie over afvalscheiding.
- Logistieke optimalisatie, waardoor de inzamelroutes effectiever gereden kunnen worden: invoering routeoptimalisatie Avalex breed, zijbelading ingevoerd in de gemeente Midden Delfland (en verdere uitrol voorzien).
- Innovatie vanwege duurzaamheid: Er is met ingang van januari 2022 een nieuwe overeenkomst voor het verwerken van grote afvalstromen waarbij duurzaamheidsprestaties een rol hebben gespeeld. Daarnaast is er medio 2020 een nieuw contract afgesloten met meer mogelijkheden tot het verduurzamen van het wagenpark.
- Vernieuwing / aanpassen naar behoefte gemeente: Vanaf januari 2022 is Avalex in staat ook het product nascheiding PMD aan te bieden.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het tempo waarmee innovaties ingevoerd worden mede bepaald worden door het samenspel van Avalex en de gemeenten en de politieke keuzes die hierin gemaakt worden. En in het geval van bijvoorbeeld nascheiding ook de mogelijkheden in de markt en contracttermijnen van de lopende contracten.

Constructieve bijdrage is geleverd aan het faciliteren van gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid.
Zoals binnen de BVO is afgesproken, is de gemeente verantwoordelijk voor het huishoudelijk afvalbeleid. Avalex speelt hier een faciliterende rol in en biedt zowel procesmatig als inhoudelijk ondersteuning. Het gezamenlijk geformuleerde gemeentelijke huishoudelijk afvalbeleid ‘Grip op Grondstoffen’ staat in het teken van het realiseren van het reduceren van huishoudelijk afval zoals omschreven staat in het Landelijk afvalbeheerplan en tot uitdrukking komt in het landelijk vastgestelde programma VANG (Van Afval Naar Grondstof).
Gemeenten hebben behoefte om goed geïnformeerd te worden over de (technologische) innovaties en mogelijkheden op het gebied van (toekomstig) huishoudelijk afvalbeleid. Ze vinden het belangrijk dat hun kennisniveau hiervan versterkt wordt en ervaren dat Avalex hier een constructieve bijdrage aan levert. De neutrale informatie vanuit breed perspectief maakt afweging van het gemeentelijk afvalbeleid beter mogelijk. Binnen het orgaan van het ambtelijk opdrachtgeversoverleg en vervolgens ook het bestuurlijk opdrachtgeversoverleg (OGO) is dit geborgd. Afgelopen twee jaar heeft dit ook vorm gekregen met de twee inhoudelijke Avalex-conferenties over actuele thema’s rond de inzameling en verwerking.

De rol van Avalex is op dit onderdeel als volgt tot uiting gekomen:

- Adviesrol bij opstellen gezamenlijk geformuleerd gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid
  Dit begon met de adviesrol van Avalex, dat uitgemond is in gezamenlijk opgesteld huishoudelijk afvalbeleid 'Grip op Grondstoffen 2015-2020', dat in elke gemeente vastgesteld is. De kern van dit beleid is het afvalscheiden op basis van 'Het Nieuwe Inzamelen' (HNI) / gebiedsontwikkeling. Hiervan is het merendeel inmiddels uitgerold onder begeleiding van Avalex; met in de loop der jaren steeds meer ruimte voor maatwerk per gemeente.
  Daarna heeft optimalisatie plaatsgevonden van het gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid middels het 'Optimalisatieplan Waardevolle ketens' in 2020, als opmaat voor het op te stellen nieuw huishoudelijk afval/grondstoffenbeleid.
  In navolging van het Optimalisatieplan Waardevolle ketens is een gemeentelijke werkgroep 'Nieuw beleid' gestart. Deze werkgroep geeft, onder begeleiding van Avalex, verder invulling aan het door ontwikkelen van gemeentelijk grondstoffenbeleid, waarbij het realiseren van de wettelijke VANG-doelstellingen leidend zijn. Er is een tweetal onderzoeken gestart die de gemeenten kunnen ondersteunen bij het bepalen van hun nieuwe beleid: een naar de scenario's voor de toekomst op gebied van inzamelen en een naar de toekomst van de inzameling via de milieustraten.

- Inzet van instrumenten om voortgang te monitoren
  Om de voortgang inzichtelijk te maken, heeft Avalex de volgende instrumenten ingezet:
  - Sorteeranalyses om te monitoren of het huishoudelijk afval wel voldoende gescheiden wordt. Op basis daarvan kan de gemeente nagaan of beleid de gewenste uitkomst heeft of dat het bijgesteld moet worden. Uit de sorteeranalyses over de afgelopen jaren blijkt dat er steeds minder grondstoffen in het restafval zitten. Een duidelijk teken dat het afvalscheiden steeds beter gaat.
  - Daarnaast doet Avalex mee aan de 'benchmark huishoudelijk afval', waarmee gemeenten de mogelijkheid hebben om zichzelf te spiegelen aan andere gemeenten in dezelfde categorie. Uit de laatste benchmark blijkt dat in vergelijking met andere gemeenten met een hoge verstedelijking en eenzelfde inzamelfrequentie de Avalex-gemeenten rond het gemiddelde scoren Daarbij is er zeker nog ruimte en noodzaak voor verbetering. Belangrijk is dat zowel Avalex als de gemeenten hierbij gezamenlijk optrekken. Ook daarin heeft Avalex een adviserende/faciliterende rol bij de gemeentelijke werkgroepen, gericht op verbetering.

De inhoudelijke prestaties overziende heeft Avalex de afgelopen jaren haar prestaties en de daaraan gekoppelde doelen kunnen realiseren. Voor de gemeenten heeft de BVO-constructie als voordeel dat zij zelf de regie kunnen houden over het beleid en de uitvoering die hieraan verbonden is, omdat het realiseren van de landelijke VANG-doelstellingen onder hun verantwoordelijkheid valt. Avalex heeft daarbij de afgesproken dienstverlening geleverd en met bijpassende producten en diensten mee kunnen bewegen met het realiseren van het gemeentelijke beleid.

4.1.2 Financiële prestaties

Geïnvesteerd in een accurate planning & control-cyclus
Voor het borgen van de financiële prestaties is een zorgvuldige planning & control-cyclus van belang. Dit genereert een regelmatig, volledig en transparant inzicht in de financiële positie en bij te stellen prognoses van de exploitatie en financiering van Avalex. Er is afgelopen jaren stevig geïnvesteerd in de planning & control-processen binnen Avalex. Er is een juiste, tijdige en volledige informatievoorziening door middel van de planning & control-cyclus. De auditwerkgroep heeft hierbij ook een belangrijke adviserende en controlerende rol gespeeld. De taken en bevoegdheden van deze werkgroep zijn vastgelegd in een reglement. Hierdoor is het bestuur in staat gesteld haar eigenaarsrol te kunnen vervullen, op basis van betrouwbare informatie en goed onderbouwde adviezen.

Goedgekeurde accountantsverklaringen en provincie
Jaarlijks wordt de jaarrekening van Avalex door een externe accountant gecontroleerd. Op basis van de jaarrekeningen vanaf 2018 en de goedkeurende verklaringen is vastgesteld dat Avalex het geld rechtmatig heeft uitgegeven en in control is als het gaat om de eigen bedrijfsprocessen. Daarnaast

voldoet Avalex aan de criteria voor regulier (repressief) toezicht volgens Gedeputeerde Staten als financieel toezichthouder.

Weinig verschil tussen begroting en jaarrekening
Vanaf 2018 heeft Avalex steeds het jaar afgerond met een jaarrekening en resultaat wat aansluit bij de aannames zoals gedaan in de begroting en afgesloten is met een (licht) positief resultaat. Ook heeft zij de gemeenten steeds beter ondersteund met rapportages over de ontwikkeling en prognoses van de gemeentelijke bijdrage door het jaar heen.

Stabiele bedrijfsvoeringskosten/overhead
De bedrijfsvoeringskosten zijn stabiel sinds 2018. Avalex blijft binnen de gestelde afspraken hieromtrent met de gemeenten en heeft daarbij haar taakstelling gerealiseerd. Dit ondanks de landelijke maatregelen vanwege de coronapandemie, die voor een hoger aanbod van huishoudelijk afval heeft gezorgd. De bedrijfsvoeringskosten per huishouden zijn ook gedaald, door te streven naar een richtbedrag, terwijl de dienstverlening en het aantal huishoudens waarvoor Avalex werkt wel is toegenomen.

Gemiddeld niveau van overheadkosten ten opzichte van andere afvalinzamelaars
Om de hoogte van de bedrijfsvoeringskosten op een onafhankelijke wijze te kunnen verifiëren ten opzichte van andere, soortgelijke bedrijven, heeft Avalex in 2021 deelgenomen aan een onderzoek van IPR Normag gericht op de indirecte en direct ondersteunende processen. Daarnaast was de deelname gericht op het kunnen leren ten behoeve van gerichte verbetering en doorontwikkeling. Het onderzoek betreft een benchmark tussen 10 overheidsgedomineerde organisaties in de sectoren afvalbeheer, reiniging en onderhoud openbare ruimte. Het referentiejaar is 2021. Het bestuur hecht belang aan deze benchmark. Op basis van de uitkomsten kan zij afwegen in hoeverre er realistische doelen worden gesteld aan Avalex op het gebied van besparingen en taakstellingen en onderzoeken of er aanvullende besparingen mogelijk zijn op bedrijfsvoeringskosten. Hoofdconclusie is dat Avalex 28% van haar kosten aan management & aansturing, indirecte processen en direct ondersteunende processen besteedt. De overige organisaties besteden tussen de 22% tot 35,7% hieraan. Daarmee heeft Avalex een goede score in de benchmarkgroep en wordt de kwaliteit en efficiëntie op orde verondersteld. En daarbij was de realisatie van de financiële taakstelling, die later heeft plaatsgevonden, nog niet in verwerkt. Eén van de conclusies uit het benchmarkonderzoek is, dat uit de analyse blijkt dat de rechtsvormkeuze en/of cao keuze niet doorslaggevend is. De prestaties van elke organisatie lijken meer afhankelijk van de sectorspecifieke ontwikkelingen en de keuzes die gemaakt worden.

Daarnaast zijn in de loop van 2020 en nu in 2021 al verdere besparingen doorgevoerd op de overheadkosten door het toedelen van de financiële taakstelling naar posten in de overhead en het vaststellen van een nieuw Organisatie- & Formatieplan waarbij de formatie van de bedrijfsvoering verder is beperkt.

Verificatie van een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoeringskosten heeft ook plaatsgevonden door een vergelijking te maken tussen de huidige cao van Avalex (cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties – cao SGO) en de cao Grondstoffen, Energie en Omgeving (GEO). Uit de vergelijking blijkt dat er op dit moment zich geen financiële aanleiding voordoet om stappen te nemen richting een andere cao wat onderdeel kan zijn van een overstap naar een BV. Transitiekosten en meerjarige overgangskosten wegen niet op tegen de mogelijke besparingen die dit kan opleveren.

Niveau van kosten primair proces
Een belangrijk element in de afvalstoffenheffingen, zoals gemeenten deze doorvoeren aan inwoners, zijn de afvalbeheerskosten verbonden aan Avalex. Het gaat hier om inzamelkosten, overslag- en transportkosten, verwerkingskosten en overige afvalkosten (waaronder ook de belastingen die Avalex één op één doorbelast aan de gemeenten). Een belangrijk deel van deze kosten zijn niet door Avalex te beïnvloeden; zoals de kosten van de belastingen en de onderliggende contracten met derden voor verwerking, overslag en transport. De uiteindelijke hoogte van de kosten hiervan voor een gemeente wordt vooral bepaald door de omvang van het aangeboden afval. Ook de inzamelkosten worden voor een belangrijk deel bepaald door de keuzes die de gemeenten zelf maken voor hun inzamelbeleid en het dienstverleningsniveau (zoals bijvoorbeeld de frequentie van inzameling, het aantal

inzamelvoorzieningen per gemeente en beschikbaarheid van milieustraten). De impact van gemeentelijke beleidskeuzes blijkt ook uit de benchmark huishoudelijk afval zoals deze in 2021 weer is uitgevoerd onder de leden (waaronder Avalex) van de branchevereniging NVRD. Hieraan hebben 168 gemeenten bijgedragen. Voor de Avalex-gemeenten is een vergelijking gemaakt met andere gemeenten met vergelijkbare stedelijkheidsklassen. Er zijn Avalex-gemeenten die lager of gemiddeld scoren in de benchmark voor de afvalbeheerkosten per huishouden en er zijn Avalex-gemeenten die hoger scoren dan het gemiddelde. Daarmee zijn, naast de overheadkosten, ook deze kosten van het primair proces voornamelijk onafhankelijk van de gekozen governance en is niet vast te stellen of de BVO hier een positieve of negatieve invloed op heeft.

Wel is vast te stellen dat de opdrachten uit het principebesluit van 2018, die meegegeven zijn bij de komst van de BVO (een nieuw model dienstverleningsovereenkomst, een nieuwe producten-en dienstcatalogus, waardoor er in de dienstverlening meer maatwerk mogelijk is en meer transparantie in de bekostigingssystematiek) inmiddels meer ruimte geven aan de gemeenten om zelf keuzes te maken en in te zetten op kostenreductie op basis van transparante informatie. Dit is dit jaar ook terug te zien uiteindelijk weer in de afvalstofheffingen die doorgevoerd worden. Niet alle gemeenten gaan over tot een stijging volgend jaar (één van de gemeenten gaat zelfs uit van een daling). Met de opdrachten die bij de komst van de BVO zijn ingevuld rond de PDC, DVO en het kostprijsmodel lijkt daarmee de constatering uit de impactanalyse dat de BVO als model relatief slecht scoort (tabel) op het punt van mogelijk effect op kostenreductie ondervangen te zijn.

De financiële prestaties in totaliteit overziende laat Avalex zien in control te zijn. Dit is gebaseerd op de goedkeurende accountantsverklaringen en resultaten die aansluiten bij de begroting. Het heeft geleid tot een gezonde, stabiele, financiële situatie. Dit is geverifieerd via een benchmark ‘overhead’ binnen de publieke afvalinzamelbranche. Avalex is in staat haar dienstverlening te bieden tegen een gemiddeld, acceptabel niveau voor de kosten van de overhead. Er wordt op basis van een accurate planning & control-cyclus gericht gestuurd op efficiency verbetering in zowel het primaire proces als op de bedrijfsvoering (los van kwaliteit afvalscheiding). Met de komst van de PDC en DVO hebben de gemeenten ook meer sturing en voorspelbaarheid gekregen voor de kosten van het afvalbeheer.

4.2 Professionalisering

Heeft de doorontwikkeling geleid tot verbeterde besturing? Ieder vanuit zijn rol of is het wenselijk een professionele sturing door een RvC toe te voegen en wat leert dit voor de taakverdeling tussen directie/bestuur/RvC?

4.2.1 Kwaliteit en kwantiteit besturing zijn verbeterd door rolscheiding eigenaren / opdrachtgevers

Binnen de BVO is gekozen voor een versterking van invloed en nabijheid tussen elke deelnemende gemeente als opdrachtgever en Avalex enerzijds, en het vergroten van de professionele sturing tussen de gemeenten ten opzichte van de bedrijfsvoering van Avalex anderzijds.

<u>Opdrachtgevers en eigenaren op bestuurlijk niveau</u>
De rol van de gemeente als opdrachtgever is vormgegeven in een opdrachtgeversplatform (genaamd ‘opdrachtgeversoverleg’/OGO) en is verankerd in de GR. Hiermee is duidelijk dat er een opdrachtgeversoverleg is, als separaat orgaan van de rechtspersoon Avalex. In hun rol van opdrachtgever geven de gemeenten aan met de komst van de BVO een goede ontwikkeling te hebben doorgemaakt. In de rechtspersoon Avalex zitten afgevaardigde wethouders in de rol van eigenaar.

De afgelopen jaren is gebleken dat met de splitsing tussen opdrachtgever en eigenaar de inhoudelijke afvaldiscussies nu losgeknipt zijn van de eigenaarsrol. Het overleg in het bestuur is daarmee gericht op de sturing van de organisatie en het gezamenlijk organisatie- en eigenaarsbelang. Zij vervullen daarmee meer de rol die in een BV een raad van commissarissen zou hebben vervuld. Het belang van een individuele gemeente heeft meer zijn plek gekregen in het opdrachtgeversoverleg. Door de komst van de PDC en de aparte DVO per gemeente is het in dit overleg ook voor de opdrachtgevers meer mogelijk om gemeentespecifieke afspraken te maken zonder dat daar breed consensus voor gezocht moet worden. De financiële implicaties hoeven hiermee niet meer door de gezamenlijke gemeenten

gedragen te worden. Het aantal overleggen per orgaan is gereduceerd, en de overleggen díe plaatsvinden, zijn gerichter van karakter. Overleg vindt nu niet meer (bijna) maandelijks plaats maar ongeveer vier keer per jaar en is geënt op de planning & control-cyclus. Bovendien heeft er zich vanaf 2019 geen begrotingswijziging meer voorgedaan, hetgeen (conform GR) anders gepaard zou zijn gegaan met een extra zienswijzeronde langs de raden.

De eigenaren hebben daarnaast ervaren dat de omvorming naar een BVO met uitsluitend één bestuur, in plaats van een algemeen en dagelijks bestuur, de besluitvorming en daarmee de uitvoering heeft versneld. De heldere sturings- en verantwoordelijkheidsafspraken hebben rust en duidelijkheid gebracht. Er wordt door de betrokken wethouders mede daarom minder bestuurlijke 'drukte' ervaren ten opzichte van de situatie voor de BVO. De ruimte die hiermee is ontstaan, aan de zijde van Avalex, is ingevuld met het versterken van de verbinding met de gemeentelijke opdrachtgevers en het doorontwikkelen van de dienstverlening en organisatie.

Ambtelijke ondersteuning
Aan de opdrachtgeverskant is een ambtelijk voorportaal ingericht ter voorbereiding op de jaarlijks vast te stellen dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en Avalex, het ambtelijk opdrachtgeversoverleg (A-OGO). Hiermee is een transparante werkwijze ingericht, waarin zij de keuzes kunnen maken voor hun wensen ten aanzien van de afvalinzameling. In het platform vindt afstemming plaats over de ontwikkelingen in de afvalbranche en worden gemeenschappelijke wensen besproken. Dit kan input genereren voor het gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid. De werkwijze van dit ambtelijk opdrachtgeversoverleg is versterkt door dit te borgen in een reglement, dat in 2020 is vastgesteld. Aan de eigenaarskant is de organisatie versterkt doordat een ambtelijke organisatie het betreffende bestuurslid ondersteunt voor zover het gaat om de eigenaarspositie van de deelnemende gemeente, het kernteam. Daarnaast is Avalex versterkt in de planning & control-processen met een auditwerkgroep, bestaande uit een combinatie van bestuurders en ambtelijke financiële experts uit de gemeente. De rollen en taken voor deze auditwerkgroep zijn vastgesteld in een bijbehorend reglement.

Het effect van deze ambtelijke organen is dat gemeenten op ambtelijk niveau in een vroeg stadium op de hoogte zijn van wat er speelt en er, indien gewenst, kan worden bijgestuurd.

Geïnvesteerd in leiderschap gericht op verbinding met gemeenten
Afgelopen jaren is bovendien geïnvesteerd in management/leiderschap binnen Avalex, dat gericht is op verbinding met de gemeenten. Avalex-medewerkers hebben zich verder geprofessionaliseerd op de relatie met de gemeente door het volgen van korte trajecten onder meer op het gebied van gemeentefinanciën. Voor de borging van passend leiderschap voor de secretaris-directeur van de BVO is een werkgeverscommissie vanuit het bestuur in het leven geroepen, hetgeen ook vastgelegd is in de GR.

4.2.2 Instrument PDC heeft bedrijfsmatige benadering versterkt en brengt gemeenten meer in control

Met het opstellen van een productendienstencatalogus (PDC) heeft Avalex vanaf 2018 fundamentele stappen gezet in haar bedrijfsvoering. De PDC geeft een overzicht van de producten, diensten en kosten van Avalex. Omdat er verschil kan bestaan in de taken die een gemeente wil afnemen van Avalex, bijvoorbeeld vanwege lokale verschillen in beleid, kan er meer maatwerk worden gecreëerd ten aanzien van de invulling en het kwaliteitsniveau van de uitvoering van taken. Daarmee zijn de producten en diensten die aangeboden worden uniform en passend bij de meerwaarde van gemeente-overstijgend samenwerken. Tegelijkertijd kan de frequentie en al dan niet afname van de verschillende producten en diensten wel verschillen, om zo recht te doen aan de gemeentespecifieke wensen.

De aard en de omvang van de dienstverlening die een gemeente afneemt is bepalend voor de kosten die doorbelast worden aan gemeenten, waarbij de kosten doorbelast worden op basis van een integrale kostprijs.

Per 1 januari 2019 is Avalex gaan werken met deze financieringssystematiek. In deze systematiek worden alle kosten van Avalex herkenbaar aan de producten toegerekend en betaalt de gemeente

voor de diensten die hij afneemt. Met deze systematiek verviel de verdeelsleutel op basis van het aantal huishoudens. Het kostprijsmodel heeft zich de afgelopen periode verder doorontwikkeld. Daarbij worden steeds meer de punten op de i gezet en vindt er verdere verfijning plaats in het onderscheid tussen gemeentespecifieke kosten (en daarmee specifiek door te belasten) en generieke collectieve kosten. Daarmee geeft de PDC een transparant en helder beeld, waarbij het inzichtelijk is wat het effect is van beleidskeuzes voor een gemeente. Door deze voorspelbaarheid kan een gemeente meer in control en in regie zijn.

4.2.3 Aan alle procedurele voorwaarden in de GR is invulling gegeven, om BVO te zijn

In 2018 is met de komst van de BVO ook de inhoud van de gemeenschappelijke regeling (GR) gewijzigd. Deze wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling (hierna GR) zijn destijds om meerdere redenen voorgesteld. Een van de redenen is de omvorming die heeft plaatsgevonden van een openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Een andere reden is om inhoud te geven aan een vergrote afstand in de eigenaarsrol van de gemeenten die ruimte moet bieden aan het bedrijf om haar bedrijfsvoering te professionaliseren en aan te passen aan kostenefficiënte standaarden, evenals nabijheid op de opdrachtgeversrol.
Afgelopen jaren heeft Avalex alle procedurele stappen binnen de GR doorlopen om BVO te zijn. Dit is zichtbaar in het ‘Overzicht Verordeningen en regelingen GR’, die noodzakelijk zijn onderliggend aan de GR. De rollen zijn beschreven en er wordt naar gehandeld. Daarmee is formeel aan alle voorwaarden invulling gegeven voor de inrichting van de BVO.

4.2.4 Informatievoorziening raden verloopt transparant

De transparantie rond het verstrekken van informatie aan de raden is bekrachtigd in de GR (art. 13). Het bestuur kan aan de raden inlichtingen verstrekken, zowel mondeling als schriftelijk. Dit komt tot uiting in de rapportages die Avalex opstelt voor zowel de eigenaren als voor de opdrachtgevers. Deze rapportages kunnen door gemeenten worden vertaald in eigen gemeentelijke rapportages. De opzet van de opdrachtgeversrapportage is sinds 2018 steeds meer in lijn gebracht met de informatiebehoeften van de gemeenten en daarmee met de rapportagefrequentie binnen de gemeenten.

Afgelopen jaren heeft Avalex ervaren dat gemeenten steeds meer informatie uit de managementrapportages halen, die ze naar behoefte inbrengen in hun eigen gemeenteraden. Daardoor is er meer transparantie richting de raden dan in het verleden. Avalex is ook meer zichtbaar aanwezig geweest in de raden c.q. commissies, bijvoorbeeld door aanwezigheid in de raden gedurende het traject met HVC en daarnaast is ze ook op verzoek langs geweest bij raden en/of commissies.

4.3 Samenwerking

Heeft de BVO als governancemodel op enige wijze belemmerend gewerkt voor gewenste samenwerkingsmogelijkheden?

4.3.1 Strategische samenwerking verkend

Het bestuur heeft op 10 juli 2020 een presentatie gekregen over de mogelijkheden om de strategische samenwerking door Avalex nader te verkennen. Het nader verkennen is gestart als bestuurlijke opdracht in 2019, maar de noodzaak tot samenwerking is afgelopen jaren alleen maar versterkt door (inter-) nationale ontwikkelingen op de grondstoffenmarkt en de veranderingen in wet en regelgeving, waaronder de andere relatie van de gemeenten tot producten als gevolg van de toenemende inzet van productenverantwoordelijkheid. Het onderzoeken en invulling geven aan de mogelijkheden tot samenwerking heeft aan belang toegenomen en zal ook zijn plek moeten krijgen in het op te stellen meerjarenperspectief Avalex. Samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats via Midwaste. Dit betreft een inkoopsamenwerking en ook samenwerking op het PMD-dossier in de Regieketen Nederland (RKN). RKN is een samenwerking binnen de branche, met gemeenten en ketenpartners. Met de verkenning heeft het bestuur inzage gekregen in wat er al gebeurt en ervaart daarbij dat Avalex op het onderwerp volop in beweging is. Avalex heeft de kansen die samenwerking kan bieden, zowel inhoudelijk als op efficiency/effectiviteitswinst, goed in beeld en ook benut.

4.3.2 Samenwerking in de keten

De BVO als governancemodel biedt ruimte om ook invulling te geven aan de samenwerking in de keten. Een voorbeeld hiervan is het traject dat Avalex in 2020 heeft doorlopen om samen met haar opdrachtgevers te komen tot een nieuwe partner voor het verwerken van de afvalstromen groente,-fruit- en tuinafval (gft), fijn restafval en grofvuil. Binnen dit traject heeft een zorgvuldig proces plaatsgevonden waarin zowel opdrachtgevers, het bestuur, alsmede de raden actief betrokken zijn geweest. Voor het verwerken van bovengenoemde afvalstromen sluit Avalex zich aan bij de HVC-groep, dat als publieke verwerker van afval, met ingang van 1 januari 2022 de betreffende afvalstromen verwerkt voor Avalex. HVC werkt vanuit dezelfde waarden als de Avalex-gemeenten. Ook bij HVC staat een goede en efficiënte afvalverwerking centraal. Daarnaast hebben zij, net als Avalex, oog voor duurzaamheid en innovatie.

Samenwerking met goede partners in de keten is en blijft voor Avalex in toenemende mate belangrijk, want de vraagstukken op afvalgebied zijn groot en hebben impact op de hele keten. De samenwerking met HVC past daar goed bij en laat zien dat de constructie van de BVO geen belemmering is voor het aangaan van meerjarige samenwerkingsrelaties met grote impact en gericht op het versterken van de positie van Avalex. De daadwerkelijke besturing van de samenwerkingsrelatie met HVC is tegen de huidige afspraken binnen het governancemodel BVO gehouden om te bezien of dit passend is (of is te maken). Dit is het geval. Met beperkte agendatechnische aanpassingen van de diverse overleggen krijgt de governance van HVC ook een plek in de al ingerichte governance Avalex[5]. De bestuurlijke drukte die hierdoor ontstaat, zal slechts beperkt toenemen.

De ontwikkeling in de afgelopen twee jaar rond samenwerking, laat zien dat er veel dynamiek kan zijn in de wereld van afval en inzameling. Ook voor de komende jaren wordt dit voorzien. Het is daarmee belangrijk om frequent opnieuw te bezien of de nu gekozen governancevorm nog aansluit bij deze ontwikkelingen en de context waarbinnen Avalex moet opereren. Wenselijk is om dit in de bredere context van de al voorziene evaluatie van de GR te bezien. Voorgesteld wordt de evaluatie van de governance te betrekken bij de evaluatie van de GR in 2024, conform de GR (art. 20). De mogelijkheid om ook in deze veranderende context goed te kunnen samenwerken zal dan expliciet onderdeel moeten zijn.

[5] *Memo 'Inrichting governance Avalex/HVC' bestuurlijk vastgesteld 29 oktober 2021*

5. Conclusie

In dit rapport is de balans opgemaakt van de ervaringen met de BVO als governancemodel van Avalex, langs de thema's zoals deze bestuurlijk zijn vastgesteld op 18 oktober 2019.

De gewenste prestaties zijn behaald
De inhoudelijke prestaties overziende is Avalex de afgelopen jaren haar afspraken zoals opgenomen in de DVO's nagekomen. Avalex heeft daarbij de dienstverlening verstrekt en met bijpassende producten en diensten mee kunnen bewegen met het realiseren van het gemeentelijke beleid. Gemeenten kunnen door de faciliterende rol van Avalex aan het stuur zitten bij het realiseren van het gemeentelijk huishoudelijk afvalbeleid. De BVO als governancemodel vormde hierin geen belemmering.

De financiële prestaties overziende laat Avalex zien in control te zijn. Avalex heeft goedkeurende accountantsverklaringen en resultaten die aansluiten bij de begroting; er is sprake van een gezonde, stabiele, financiële situatie. Dit is ook geverifieerd via een benchmark 'overhead' binnen de publieke afvalinzamelbranche en de benchmark 'huishoudelijk afval' binnen de afvalinzamelbranche. Avalex is in staat haar dienstverlening te bieden tegen een gemiddeld, acceptabel niveau voor de kosten van de overhead, en ook voldoende, bewezen ruimte te bieden voor sturing op de kosten van het primaire proces (voor zover deze beïnvloedbaar zijn uiteraard). Er wordt op basis van een accurate planning & control-cyclus gericht gestuurd op efficiency verbetering in zowel het primaire proces als op de bedrijfsvoering (los van de kwaliteit van afvalscheiding).

Met de komst van de PDC en DVO hebben de gemeenten meer sturing en voorspelbaarheid gekregen voor de kosten van de af te nemen dienstverlening. De BVO als governancemodel vormde voor de sturingsmogelijkheden hierin geen belemmering en is met de uitvoering van de opdrachten die verbonden waren aan de komst van de BVO ook echt versterkt op dit punt.

De doorontwikkeling heeft geleid tot professionele sturing
Samengevat zijn binnen de BVO-constructie de afgelopen jaren verdergaande en noodzakelijke stappen gezet tot betere besturing van Avalex. Een belangrijke bijdrage hiertoe is de verzakelijking die is opgetreden, door de splitsing van de rol en van opdrachtgever en eigenaar en vanwege de bedrijfsmatige benadering binnen het kostprijsmodel, de PDC en de DVO. Tenslotte heeft deze benadering niet alleen voor rust en transparantie gezorgd; ook het vertrouwen tussen de gemeenten onderling en richting Avalex is daardoor sterk gegroeid. De constructie van de BVO geeft de gemeente meer invloed en zeggenschap op Avalex dan dat een BV zou geven omdat ze direct in eigenaarsrol zitten.

De ontwikkeling in de professionalisering van de verschillende rollen is iets wat goed tot zijn recht gekomen is met de huidige mensen die de rollen invullen. Zij hebben daarin allemaal stappen gezet. Met de komst van een nieuw bestuur en nieuwe bemensing van het OGO, na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022, zal gericht aandacht besteed moeten worden aan het meenemen van de nieuwe invulling in de positieve ontwikkeling en gewijzigde rolopvatting. Ook het belang van de werkgeverscommissie in deze is groot; gericht op het blijven sturen op de kwaliteit van de directie en de hierbij gevraagde rolinvulling richting de gemeenten. Immers de kwaliteit van de governance is vaak zo sterk als de mensen die er invulling aan moeten geven

De BVO heeft niet als belemmerend gewerkt voor de gewenste samenwerkingsmogelijkheden.
Met de grote stappen die afgelopen jaren zijn gezet rond samenwerking, is vast te stellen dat de BVO niet als belemmering heeft gewerkt voor de gewenste nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Daarbij is het aangaan van de samenwerking met HVC weliswaar een intensief traject geweest, maar de aard van de samenwerking heeft deze intensiteit ook gerechtvaardigd. Ongeacht de governance van Avalex was dit bij uitstek een vorm van samenwerking waarvoor nauwe betrokkenheid en informatievoorziening aan de raden wenselijk was.

Als afgeleide van bovenstaande constateringen kan vastgesteld worden dat Avalex op koers ligt voor de stappen zoals benoemd in de ‘Ontwikkelagenda Avalex 2020-2022 ‘’Samen op koers’’ eind 2021.

Het bestuur constateert, dit alles overziend, dat het op basis van deze bevindingen Avalex met de BVO als governancemodel in staat is geweest de gewenste verbeteringen te realiseren. Daarbij kan door de doorgevoerde rolscheiding en bedrijfsmatige aanpak ook in de toekomst binnen het huidige model maximaal gestuurd worden op de dienstverlening (inhoudelijk en financieel) van Avalex.

6. Besluit

Op basis van bovenstaande bevindingen en conclusies heeft het bestuur op 19 november 2021 de balans opgemaakt en onderbouwd een besluit genomen over het vraagstuk of de voorgestelde governance-wijzigingen van 27 september 2019 alsnog doorgevoerd moeten worden of dat het huidige governancemodel met als rechtsvorm de bedrijfsvoeringsorganisatie in stand wordt gehouden.

Op basis van bovenstaande conclusie heeft het bestuur besloten om:

1. het huidige governancemodel Avalex, de bedrijfsvoeringsorganisatie, in stand te houden en geen koerswijziging te laten plaatsvinden van de rechtsvorm;
2. het governancemodel Avalex periodiek te beschouwen door de evaluatie van de governance te betrekken bij de evaluatie van de GR in 2024, conform de GR (art. 20). Consultatie van de raden zal expliciet onderdeel uitmaken van deze evaluatie;
   De wereld van afval en inzameling blijft namelijk komende jaren in beweging, waardoor het belangrijk is om periodiek te bezien of de gekozen governancevorm nog aansluit bij deze ontwikkelingen en de context waarbinnen Avalex moet opereren;
3. de bovengenoemde besluiten ter kennisgeving aan de raden aan te bieden.

Bijlage: Verantwoording

Bronnen deskresearch

- Avalex bestuursbesluit 27 september 2019 Governancemodel Avalex.
- Notitie concretisering governance – voor de gemeenteraden (18 oktober 2019)
- Brief Bestuur Avalex inzake governance (oktober 2019)
- PROOF-adviseurs. (22 augustus 2018). Notitie impactanalyse.
- PROOF-adviseurs. (22 augustus 2018). Onderzoek toekomstige vormgeving Avalex.
- Ontwikkelagenda Avalex 2020-2022 'Samen op koers'.
- Grip op Grondstoffen, Beleidsvisiedocument Van Afval Naar Grondstof in 2020
- Optimalisatieplan Waardevolle ketens (2020)
- IPR Normag(17 september 2021). Oplegnotitie Benchmarkonderzoek overhead Avalex (2021)
- NVRD, Benchmarkonderzoek Huishoudelijk afval (2021).
- Markteffect. (2019). Avalex klantonderzoek 2019.
- Markteffect. (2020). Avalex klantonderzoek 2020.
- Markteffect. (2020). Avalex klantonderzoek 2021.
- Cao-vergelijking (april 2020)
- Producten- en Dienstencatalogus Avalex 2019, 2020, 2021, 2022
- Begroting Avalex 2019, 2020, 2021, 2022
- Jaarplan Avalex 2020 en 2021
- Jaarstukken Avalex 2018, 2019, 2020
- Beoordelingsbrieven van Gedeputeerde Staten als financiële toezichthouder over de begroting en jaarrekening Avalex (2019,2020,2021,2022).
- Trimester-/bestuursrapportages 2019, 2020, 2021
- Overzicht verordeningen en regelingen GR (bestuur oktober 2021)

Interviews / gespreksrondes

- Opdrachtgevende en bestuurlijke wethouders (voorjaar 2021)
- Auditwerkgroep (oktober 2021)
- Kernteam (november 2021)