Gemeenteraden van
Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar

Datum	17 december 2021
Kenmerk	2021046
Onderwerp	Terugblik belangrijke ontwikkelingen Avalex
Behandeld door	Mevr. N.T.C.M. Dukker
Telefoon	0900-0507 (lokaal tarief)
Bijlagen	1. Toetredingsverklaring Avalex bij HVC, inclusief addendum (15 juli 2021) 2. Uittredingsregeling HVC (2 december 2021) 3. Rapport 'BVO als governancemodel Avalex; de balans opgemaakt (19 november 2021)

Geachte gemeenteraad,

Met deze brief informeert het bestuur Avalex, door tussenkomst van de colleges, de gemeenteraden van de Avalex-gemeenten over belangrijke ontwikkelingen die in 2021 bij Avalex hebben plaatsgevonden.

Naast de doorlopende coronacrisis die gevolgen had (en heeft) voor de primaire processen van Avalex, stond Avalex aan het begin van dit jaar voor de keuze van een nieuwe afvalverwerker. Ook stond in 2021 verdere besluitvorming over de governancestructuur op het programma van het bestuur. De colleges en raden van de zes Avalex-gemeenten zijn nauw betrokken geweest bij beide dossiers. Hierbij heeft Avalex de raden toegezegd te informeren over de afwikkeling of het verdere verloop op beide dossiers. Met deze brief komt het bestuur van Avalex deze toezeggingen na.

In deze brief wordt u geïnformeerd over het:
1. Aandeelhouderschap HVC:
   Afhechting van de genomen bestuursbesluiten in maart 2021 en de implementatie van de dienstverlening nascheiding plastic-, metaal- en drinkverpakkingen (PMD).
2. Governancemodel Avalex:
   De balans opgemaakt rond de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) en het genomen besluit door het bestuur van Avalex in november 2021.

1. Aandeelhouderschap HVC

Het bestuur van Avalex heeft in 2020-2021 een traject doorlopen om samen met haar opdrachtgevers te komen tot een nieuwe aanbieder voor de verwerking van de huishoudelijke afvalstromen gft, fijn- en grof huishoudelijk restafval per 1 januari 2022. De reden is het aflopen van de verwerkingscontracten met de huidige verwerkers eind 2021. Het beoogd effect bij een nieuw te kiezen afvalverwerker was een duurzame verwerking en recycling van drie huishoudelijke afvalstromen voor de Avalex-gemeenten tegen acceptabele tarieven, met de mogelijkheid van nascheiding van PMD.
Na een zorgvuldig doorlopen traject, waarbij de uitkomsten van de beraadslagingen en de wensen en bedenkingen van de gemeenteraden zijn meegenomen, heeft het bestuur van Avalex op 12 maart 2021 het besluit genomen om voor de verwerking van de betreffende afvalstromen de publieke samenwerking aan te gaan met afvalverwerker HVC.
Op basis van de wensen en bedenkingen[1] over de samenwerking met HVC uit de gemeenteraden, heeft het bestuur in de vergadering van 26 maart 2021 aanvullende besluiten genomen. Het betreft besluiten over een evaluatie, duurzame afspraken rondom het vervoer van de afvalstromen (via water of weg), de uittredingsregeling die helder moet zijn en het vastleggen van afspraken over het gebruik van de Avalex-overslag in Delft. In deze brief wordt ingegaan op de wijze waarop de bestuursbesluiten van 12 en 26 maart zijn uitgewerkt. Daarnaast wordt inzage gegeven in de implementatie van de nieuwe dienst 'nascheiding PMD', die is opgenomen in de Producten- en Dienstencatalogus 2022.

Toetreding tot HVC
Na het bestuurlijk besluit op 12 maart 2021 heeft de aandeelhoudersvergadering van HVC in mei 2021 akkoord gegeven op het toetreden van Avalex als aandeelhouder. Dit is medio 2021 notarieel bekrachtigd. De dienstverlening gaat in met ingang van januari 2022. Bij de toetredingsdocumenten is een addendum[2] opgenomen waarin specifieke wensen van Avalex zijn opgenomen, waaronder de kortingsafspraken rond het gebruik van de eigen overslag en de afspraken rond het vergisten van het gft-afval.

Garantstellingsbeleid aandeelhouderschap HVC
Vanwege het aandeelhouderschap met HVC is 12 maart bestuurlijk afgesproken dat Avalex een garantstellingsbeleid opstelt, vanwege de garantstelling voor de leningenportefeuille van HVC. Dit garantstellingsbeleid is eind oktober 2021 bestuurlijk vastgesteld. De onderlinge verdeling van de garantstelling binnen de Avalex-gemeenten is conform besluitvorming gebaseerd op het inwonertal en de hoeveelheid restafval van die betreffende gemeente en wordt jaarlijks herijkt. Vanwege de notariële bekrachtiging medio 2021 is ook de eerste garantstellingsprovisie reeds ontvangen. Nog einde 2021 zal dit bedrag overgemaakt worden aan de gemeenten.

Governance en informatievoorziening HVC/Avalex
Het bestuur heeft eind oktober 2021 vastgelegd op welke wijze de governance en informatievoorziening tussen Avalex en HVC wordt ingericht. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de al bestaande governance van Avalex. De huidige BVO als governancemodel biedt voldoende ruimte om invulling te geven aan deze samenwerking. De informatievoorziening HVC richting de raden loopt daarmee voornamelijk via de reguliere informatievoorziening door Avalex en de planning & control cyclus van Avalex.

Evaluatie samenwerking HVC
In het bestuursbesluit van 26 maart 2021 is vastgelegd om de samenwerking met HVC na een periode van vier jaar te evalueren, gericht op het verbeteren en doorontwikkelen van de samenwerking. Dit is opgenomen in de lange termijnagenda van Avalex.

---

[1] *Nota Beantwoording Wensen en bedenkingen 29 maart 2021*
[2] *Zie bijlage 1: Toetredingsverklaring Avalex bij HVC; inclusief addendum (15 juli 2021)*

Duurzame afspraken rondom het vervoer van de afvalstromen
Conform bestuursbesluit op 26 maart heeft nader onderzoek plaatsgevonden over het vervoer van de drie afvalstromen. Een extern adviesbureau heeft hierbij gekeken naar zowel de milieubelasting, integrale kostenaspecten als ook de druk op het verkeersnetwerk. Op basis van de uitkomsten wordt momenteel het vervoer ingericht door HVC in overleg met Avalex. Het vervoer zal deels over de weg plaatsvinden, omdat met name voor de kortere stukken, zoals naar Dordrecht, dit het meest duurzaam en efficiënt blijkt. Deels zal vervoer over het water plaatsvinden, met name voor het transport 'na te scheiden restafval' naar Noord-Holland. De verhouding vervoer over water en vervoer over de weg kan komende jaren veranderen, afhankelijk van de ontwikkelingen op de verschillende afvalstromen.

Uittredingsregeling
Verschillende raden hebben aangegeven dat de afspraken rond het intreden helder zijn, maar dat de afspraken rond uittreden onvoldoende duidelijkheid geven mocht Avalex (of een individuele gemeente) willen uittreden. Het bestuur heeft dit na de formele aansluiting van Avalex voorgelegd als vraagstuk bij de directie van HVC. HVC heeft op verzoek van Avalex alle bestaande afspraken die zij hanteert in geval van uittreding gebundeld en toegankelijk op papier gezet. Deze zijn nu beschikbaar in een gebundeld, helder document[3]. Het bestuur vindt dat deze bundeling van de bestaande afspraken rond uittreden een voldoende gefundeerde basis biedt voor de toekomst. Ze doet recht aan de belangen van Avalex en de deelnemende Avalex-gemeenten, zowel in het geval dat (een deel van) Avalex uit zou willen treden als dat een andere aandeelhouder zou willen uittreden.

Overige afspraken
Conform bestuursbesluit 26 maart heeft de secretaris-directeur van Avalex het proces van samenwerking met HVC verder opgepakt en de afspraken, zoals bijvoorbeeld deze rond het gebruik van de eigen overslag en het tarief, vastgelegd.

Dienstverlening 'nascheiding PMD'
Zoals ook beoogd is met de samenwerking met HVC heeft Avalex in haar producten- en dienstencatalogus 2022 de mogelijkheid opgenomen voor gemeenten om te kiezen voor het scheiden van PMD via bron- of nascheiding of een combinatie van beide. Per 1 januari 2022 zal één gemeente volledig over gaan op nascheiding PMD, twee gemeenten blijven volledig bronscheiding houden. De drie andere gemeenten zijn voornemens om het systeem van bronscheiding te combineren met nascheiding voor die locaties waar bronscheiding onvoldoende effectief is.

2. Governancemodel Avalex – de balans opgemaakt over de bedrijfsvoeringsorganisatie en het genomen besluit door het bestuur van Avalex

Aanleiding
De colleges van de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar hebben de uitvoering van de taken op het gebied van de wettelijke reinigingstaken op grond van de Wet milieubeheer bij bedrijfsvoeringsorganisatie Avalex belegd.
Het bestuur heeft in 2017 geconstateerd dat door zowel interne als externe factoren de bedrijfsvoering bij Avalex en de financiële informatievoorziening niet op orde waren, hetgeen tot financiële tekorten leidde 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 bestuurlijk principebesluit om op korte termijn de bestaande governance te repareren. In 2018 is de Gemeenschappelijke Regeling gewijzigd waardoor Avalex een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) werd.
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

[3] *Zie bijlage 2 'Uittredingsregeling HVC'*

brengen in een BV. Op basis van de raadplegingen van de raden in 2019 en de positieve ontwikkelingen van Avalex binnen de BVO-structuur, 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 of de stap naar een BV alsnog noodzakelijk zou zijn, en een op basis daarvan een definitief besluit te nemen.

Gelopen proces

De afgelopen twee jaar heeft Avalex verder gebouwd aan haar organisatie binnen de BVO als governancemodel. In de vergadering van 19 november jl. heeft het bestuur van Avalex de balans opgemaakt van de BVO, langs de in 2019 gestelde thema's.
Ter voorbereiding hierop heeft het bestuur uitvoerig deskresearch gedaan om onderbouwd tot besluitvorming te komen. De rapportage[4] over de uitkomsten van de research geeft inzicht in de voorgeschiedenis, de wijze waarop de BVO Avalex zich heeft ontwikkeld en heeft onderbouwing gegeven om te komen tot het afgewogen bestuursbesluit in november 2021.

Bevindingen en besluit

De bestuurlijke thema's uit 2019 in ogenschouw nemende, constateert het bestuur dat Avalex met de BVO als governancemodel in staat is geweest de gewenste verbeteringen te realiseren.

- Prestaties

De gewenste prestaties zijn behaald, zowel inhoudelijk de dienstverlening als de financiële prestaties. De dienstverlening is conform Dienstverleningsovereenkomst per gemeente gerealiseerd met ruimte voor maatwerk. Uit klantonderzoek blijkt dat het ook naar tevredenheid is van de inwoners.
Financieel gezien is er sprake van een gezonde, stabiele, financiële situatie. Hierbij is ook onderzocht hoe kosten van Avalex zich verhouden tot die van andere vergelijkbare organisaties zowel ten aanzien van de overhead als van het primair proces. Voor de bedrijfsvoeringskosten is de conclusie dat deze in lijn liggen met die van vergelijkbare organisaties. Voor de afvalbeheerskosten (primair proces) is de constatering dat deze voor de gemeenten wisselen tussen ondergemiddeld, gemiddeld en bovengemiddeld. De keuzes van de gemeenten en de scheidingsresultaten zijn hierbij doorslaggevend, en niet de bedrijfsvoeringskosten van Avalex. Daarmee zijn er rond de financiën geen bevindingen die aanleiding geven om de governance te wijzigen.

- Professionalisering

De doorontwikkeling heeft geleid tot een professionele, zakelijke wijze van besturing. Een belangrijke bijdrage hiertoe is de doorgevoerde splitsing van de gemeente als opdrachtgever en de gemeente als eigenaar. Het opdrachtgeverschap wordt versterkt doordat aan de inhoudelijke prestaties van Avalex een producten-dienstencatalogus ten grondslag ligt, waarin de producten op basis van een transparante prijsberekening worden voorgelegd, en welke als basis wordt gebruikt voor het afsluiten van een jaarlijkse dienstverleningsovereenkomst (DVO) per deelnemende gemeente als opdrachtgever. Daardoor kan elke gemeente maximaal sturen op de dienstverlening van Avalex en is maatwerk mogelijk.

- Samenwerking

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 gedragen samenwerking waarbij alle gemeenteraden betrokken zijn geweest in het besluitvormingsproces. Bovenstaande in ogenschouw nemende, constateert het bestuur dat Avalex met de BVO als governancemodel in staat is geweest de gewenste verbeteringen te realiseren.

[4] *Zie bijlage 3 Rapport 'BVO als governancemodel Avalex; de balans opgemaakt. 19 november 2021*

Op basis van de bevindingen en conclusie heeft het bestuur op 19 november 2021 besloten om:

- het huidige governancemodel Avalex, de bedrijfsvoeringsorganisatie, in stand te houden en geen koerswijziging te laten plaatsvinden van de rechtsvorm;
- 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). 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. Consultatie van de raden zal expliciet onderdeel uitmaken van deze evaluatie.

Ten slotte

Afgelopen jaar heeft voor Avalex niet alleen in het teken gestaan van besturing en samenwerkingsvraagstukken. Veel van de energie en focus heeft natuurlijk gelegen in het realiseren van de dienstverlening zoals deze met de gemeenten is afgesproken. Uitdagend in tijden van corona met de veranderingen in de afvalstromen zoals deze zich hebben voor gedaan. Terugkijkend kan het bestuur constateren dat Avalex wendbaar is gebleken en zich heeft weten aan te passen aan deze veranderende omstandigheden. Waarbij niet alleen de dienstverlening is gerealiseerd maar ook het aantal meldingen is afgenomen. Dat dit ook zichtbaar is geworden voor de inwoners blijkt uit de uitkomsten van het klantonderzoek de afgelopen jaren, dat gemiddeld met een 7 gewaardeerd wordt. De recente uitkomsten voor 2021 versterken dit positieve beeld met een score van 7.4 voor de dienstverlening aan alle Avalex-gemeenten gezamenlijk.

Ik vertrouw erop dat u hiermee voldoende geïnformeerd bent en dank u voor het gestelde vertrouwen.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur van Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex,

dhr. S.M. Brandligt
voorzitter

mevr. N.T.C.M. Dukker
secretaris-directeur