

Delft, 23 mei 2019

Betreft: voornemen tot besluit inzake de toekomstige governance van Avalox

Geachte Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Delft, Midden- Delfland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar,

Het bestuur Avalox verzoekt u namens hen het bijgevoegd voornemen tot een besluit inzake de governance van Avalox voor wensen en bedenkingen voor te leggen aan de gemeenteraden. Het bestuur heeft in zijn vergadering van 17 mei jl. geconstateerd dat in meerderheid de Colleges achter de hoofdlijn van dit besluit staan.

Voor de gemeenteraden eindigt de informatievoorziening op dit moment met de technische bespreking van de impactanalyse. Deze heeft vanaf de zomer 2018 deels in gemeenschappelijke en deels in individuele bijeenkomsten met raden plaatsgevonden.

Het bestuur heeft een veelheid aan inzichten en soms uiteenlopende standpunten van de gemeenteraadsleden gewogen en gemeend nu een voornemen tot een besluit aan u voor te leggen. Er is binnen de raden en tussen de raden geen afgetekende meerderheid voor één model. Visies lopen uiteen van een “verkoop van Avalox” tot “behoud van de huidige governance”.

Wel ervaart het bestuur een grote gemeenschappelijkheid in de wens van raadsleden met betrekking tot een betere dienstverlening tegen lagere kosten en een bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen door Avalox. Hierin moeten gemeenten gezamenlijk optrekken maar ook individuele keuzes kunnen maken.

Om die reden zet het bestuur in op een versterking van het opdrachtgeverschap van gemeenten, een transparante kostprijs van Avalox en ruimte om binnen een producten-dienstencatalogus door de gemeenten eigen accenten aan te brengen. Dit proces is inmiddels gestart en het bestuur wenst deze ontwikkeling met kracht voort te zetten.

In financiële zin zijn de resultaten van Avalox de afgelopen 2 jaar aanzienlijk verbeterd en zijn beide boekjaren met positieve resultaten afgesloten. Het bestuur is van mening dat deze lijn met behulp van innovatie en een sterke basis op orde krachtig moet worden voortgezet.

Deze perspectieven van versterkt opdrachtgeverschap en een betere bedrijfsvoering voor Avalox liggen ten grondslag aan de keuze van het bestuur om binnen het scenario “doorontwikkelen” nu een bescheiden maar betekenisvolle stap voorwaarts te zetten. Een keuze voor “koers wijzigen” zou volgens het bestuur de ingezette positieve ontwikkelingen ongewenst verstoren.

Een betere bedrijfsvoering is naar het inzicht van het bestuur gediend met enige vergroting van de afstand in de eigenaar rol van het bestuur en het bedrijf. Het bestuur wenst binnen Avalox een verdere verzakelijking van de cultuur en werkwijze en een actieve inzet op mogelijke samenwerkingsverbanden met partijen in de regio of in de afvalketen. Het bestuur meent dat het onderbrengen van de bedrijfsactiviteiten in een vennootschappelijke structuur hieraan kan bijdragen. Het bestuur neemt dan de “gedaante” van aandeelhouder enerzijds en een Raad van Commissarissen en versterkte directeur-bestuur moeten anderzijds bijdragen aan meer zakelijke en minder “politieke” sturing op de bedrijfsvoering.

Deze wijziging kan bereikt worden door de bedrijfsactiviteiten van Avalox geheel over te dragen aan een reeds aanwezige besloten vennootschap die “dochter” is van Avalox. Het bestuur is zich bewust –zoals ook door meerdere Colleges is opgemerkt- dat een dergelijke “overgang van onderneming” een aantal uitwerkingen behoeft en dat risico’s gemanaged moeten worden.

Het betreft o.a.:

- exacte uitwerking bevoegdhedenverdeling aandeelhouder, commissarissen en directie-bestuur
- fiscale en financiële gevolgen van de overgang naar een BV
- geen kostenverhoging voor gemeenten als gevolg van de nieuwe structuur
- invloed van de Colleges en raden in de nieuwe structuur.

Het bestuur heeft opdracht gegeven deze zaken vast te leggen in een implementatieplan en de uitkomsten hiervan gestructureerd voor te leggen aan het bestuur.

Het bestuur is voornemens de Colleges en de raden met een tussen- en eindrapportage te informeren over de uitwerking van alle aandachtspunten alvorens definitief te besluiten tot de overgang.

Het tijdspad dat hiervoor wordt ingeschat is:

- | | |
|---|-------------|
| - ontvangst wensen en bedenkingen van de raden: | zomer 2019 |
| - vaststellen implementatieplan door bestuur: | zomer 2019 |
| - tussenrapportage over voortgang uit te werken punten: | najaar 2019 |
| - eindrapportage implementatieplan: | eind 2019 |
| - definitieve besluitvorming door bestuur: | begin 2020. |

Graag is het bestuur bereid vragen te beantwoorden of anderszins de beraadslagingen te ondersteunen. Wij ontvangen de wensen en bedenkingen graag zo spoedig mogelijk.

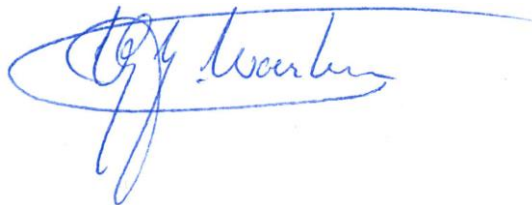
In de bijlage is het voornemen tot het besluit opgenomen.

Met vriendelijke groet,

Namens het bestuur Avaalex

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Brandligt'.

S. Brandligt
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'V.G.J. van Woerkom'.

V.G.J. van Woerkom
secretaris-directeur a.i.

Bijlage: Voornemen tot besluit

1. Voorgenomen besluit

Het bestuur besluit -met in acht nemen van de ontvangen wensen en bedenkingen van de gemeenteraden- tot het voornemen om alle bedrijfsactiviteiten en activa/passiva van de BVO Regionaal Reinigingsbedrijf Avaalex over te dragen aan haar dochtervennootschap en daartoe de statuten van deze vennootschap te doen wijzigen. Het bestuur wenst de gevolgen en risico's van dit voorgenomen besluit voorgelegd te krijgen in periodieke voortgangsrapportages en besluitvormingsdocumenten. De Gemeenschappelijke regeling BVO Avaalex zal het aandeelhouderschap uitoefenen van de vennootschap. Het is de wens van het bestuur dit voorgenomen besluit definitief te nemen aanvang 2020.

2. Aanleiding en achtergrond van het voorgenomen besluit

Vanaf 2013 is de governance van Avaalex onderwerp van onderzoek en discussie. In 2013 was Avaalex een openbaar lichaam conform de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr). De governance-discussie heeft in de loop der jaren geleid tot meerdere onderzoeken en rapporten. In het voorjaar van 2017 is opdracht gegeven een daadwerkelijke besluitvorming voor te bereiden. Nadat alle governance adviezen aan een second opinion zijn onderworpen is begin 2018 de eerste stap gezet voor de reparatie en optimalisatie van de toenmalige governance. Ook is afgesproken nog in 2018 op basis van een impactanalyse een vervolgbesluit te nemen. Deze is vertraagd als gevolg van de verkiezingen maar ligt nu voor aan het bestuur.

Uitgangspunten voor de versterking van de governance zijn altijd geweest:

1. het model moet passen bij de beleidsuitgangspunten van Grip op Grondstoffen (GoG);
2. bijdragen aan 'de beste dienstverlening tegen de laagste prijs', en
3. de minste bestuurlijke drukte opleveren.

Inmiddels zijn mogelijke alternatieven voor de governance conceptueel geduid en voorzien van een afwegingskader. Begin 2018 is de rechtsvorm bedrijfsvoeringsorganisatie (verder: BVO), ingevoerd. Kern van de besluiten toen was om op korte termijn te repareren en te optimaliseren en anderzijds op middellange termijn (eind 2018) te komen tot een definitief besluit over de governance. Gekozen kan worden tussen voortzetting van de BVO (huidige model) en vijf alternatieve opties. De vijf andere opties zijn verzelfstandigen, omvormen, verbreden, aansluiten of uitbesteden. Zie hierna voor de betekenis van die opties.

Onderdeel van het principebesluit van begin 2018 was ook het bepalen van een vervolg voor 2018, om te komen tot besluiten over de governance voor de middellange en lange termijn. Als eerste stap hiervan is voor de zomer 2018 een impactanalyse uitgevoerd, waarin vijf opties en de optie om een BVO te blijven zijn uitgewerkt. Deze impactanalyse is vastgesteld door het bestuur en besproken en toegelicht in 2 collectieve bijeenkomsten met raadsleden, in colleges besproken en naar behoefte bij 4 raden ook toegelicht.

De 'rode draden' uit de besprekingen met de raden en colleges zijn de volgende:

- Prioriteit ligt bij verbetering van de prestaties van de organisatie Avaalex. Deze resultaten liggen in de optimale mix tussen kwaliteit van dienstverlening, lage kosten en duurzamer inzamelen. Gemeenten leggen hierin hun eigen accent maar op alle fronten kan de prestatie beter.
- Governance is ondersteunend aan de eerste doelstelling. Een professionele –minder politiek-bestuurlijke- inbreng in toezicht en bestuur van de organisatie kan hierin positief bijdragen.
- Transparante kostentoedeling en betere afbakening van opdrachtgever- en eigenaarrol van gemeenten is noodzakelijk voor zakelijke verhoudingen.

De rode draden geven geen concrete aanwijzing voor een vervolgstap in besluitvorming. Er is sprake van uiteenlopende voorkeuren in gemeenteraden voor de toekomstige richting voor de governance. Dit varieert van (minderheids-) standpunten die aansturen op verkoop van de organisatie/uitbesteding van de taak tot de wens van voortzetting van de huidige situatie.

Op grond van de veelheid aan inzichten, overleggen en mogelijkheden komt het bestuur nu tot het voornemen om

- de komende drie jaren het zwaartepunt te leggen bij de opdracht aan de directie Avalex om haar prestaties verbeteren;
- het gemeenschappelijk eigenaarschap te versterken door het bestuur van de BVO als politiek-bestuurlijke eigenaarsvergadering gezamenlijk te laten op treden als aandeelhouder.
- de directie toe te rusten om als professioneel en bevoegd bestuur van het bedrijf ondernemend en gericht op samenwerking te kunnen optreden in de afvalbranche;
- toezicht op de onderneming te professionaliseren door instelling van een raad van commissarissen;
- geen onomkeerbare stappen te zetten om op middellange termijn (bijv. vier jaar) opnieuw naar de governance te kunnen kijken.

3. Afwegingen voor het voorgenomen besluit

Randvoorwaarden voor het governance traject waren onder meer dat het nieuwe governance model moest passen bij Grip op Grondstoffen (GoG), moest bijdragen aan 'de beste dienstverlening tegen de laagste prijs' en de minste bestuurlijke drukte opleveren. Gelet op Grip op Grondstoffen en beste dienstverlening voor de laagste prijs is een proces ingezet gericht op basis op orde, innovatie en investeringen voor het behalen van duurzaamheids-, kwaliteits- en efficiency doelstellingen.

In de impactanalyse zijn de afwegingen vertaald in zes **strategische criteria** te weten:

- (1) de strategische beleidsdoelstellingen voor duurzaamheid en leefbaarheid (afval, milieu, sociaal)
- (2) een geschikte voorziening voor uitvoering van het beleid in termen van organisatie, mensen en middelen
- (3) kwaliteit dienstverlening
- (4) kosten van exploitatie en investeringen en
- (5) eigendom van grondstoffen en (6) flexibiliteit.

Deze strategische criteria leiden tot een onderscheid tussen twee scenario's Dit betreft de scenario's **doorontwikkelen** (varianten huidige BVO, verzelfstandigen, omvormen en verbreden) en **koers wijzigen** (varianten aansluiten en uitbesteden).

Binnen de 2 scenario's gelden 8 **tactisch operationele consequenties** aan de hand waarvan de verschillende varianten met elkaar vergeleken zijn:

- (a) consequenties voor sturing en verantwoording colleges en raden
- (b) gevolgen voor burger en beleid
- (c) consequenties voor aanbesteding, Europese regelgeving en duurzaam opdrachtgeverschap
- (d) gevolgen voor ambtelijke status, rechtspositie en pensioenen personeel
- (e) consequenties voor transitie
- (f) consequenties voor financieringswijze en fiscale gevolgen
- (g) gevolgen voor financiële aansprakelijkheid
- (h) dwingende gevolgen van de vorm voor de governance.

Bij de toepassing van de **strategische criteria** en de **tactisch operationele consequenties** op de scenario's en de varianten ontstaat een **'tweetrapsraket'**:

- I. De strategische criteria bepalen de keuze voor het scenario;
- II. Binnen elk scenario bepalen de consequenties (mede) welke variant(en) de voorkeur verdienen om de strategische doelstellingen het beste te bereiken.

Voor het overzicht staan in onderstaande tabel de verschillende scenario's met bijbehorende varianten nogmaals kort beschreven:

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 Avaalex meer. - BVO wordt afvalschap om gezamenlijk aan te sluiten
	Uitbesteden	(Opdracht aan) BV, NV of coöperatie	6 gemeenten geven in BVO Avaalex gezamenlijk opdracht aan marktpartij: contractrelatie. Geen eigenaarschap meer ten aanzien van de uitvoerende organisatie. - Geen zelfstandige organisatie Avaalex meer. BVO Avaalex is aankoopcentrale

4. Voorgenomen besluit en de essentie ervan

Het bestuur wil recht doen aan de heersende opvattingen binnen de raden, zowel gezamenlijk als individueel. Dat betekent dat het besluit recht moet doen aan een balans tussen meer/minder wens tot aanpassing van de governance en de universele wens om tot verdere verzakelijking en betere prestaties te komen.

Dit leidt er toe dat als eerste stap het besluit is genomen om in te zetten op het **scenario doorontwikkelen**. Als tweede stap zijn de tactisch operationele consequenties van de varianten binnen doorontwikkelen met elkaar vergeleken. Op grond hiervan wordt besloten de huidige BVO te gebruiken met daaronder een BV waarvan de BVO enig aandeelhouder is. De BVO dient daarmee als bestuurlijke organisatie, de BV als uitvoeringsorganisatie. Dit is een relatief slanke en simpele stap om te implementeren, mede doordat onder BVO Avaalex ook op dit moment al een BV aanwezig is.

In deze variant kan de combinatie van eigenaarschap en opdrachtgeverschap optimaal benut worden. Er wordt een uitvoeringsorganisatie gerealiseerd waarvan de colleges als eigenaar meer op afstand staan. Daarmee komt ook meer afstand tot de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt de directie, als bestuur van een vennootschap een toegerust met zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Die kunnen worden ingezet om ondernemend te kunnen optreden in de ontwikkelingen die zich voordoen in de sector. De eigenaar blijft kaders stellen en binnen die kaders heeft de organisatie eigen ruimte.

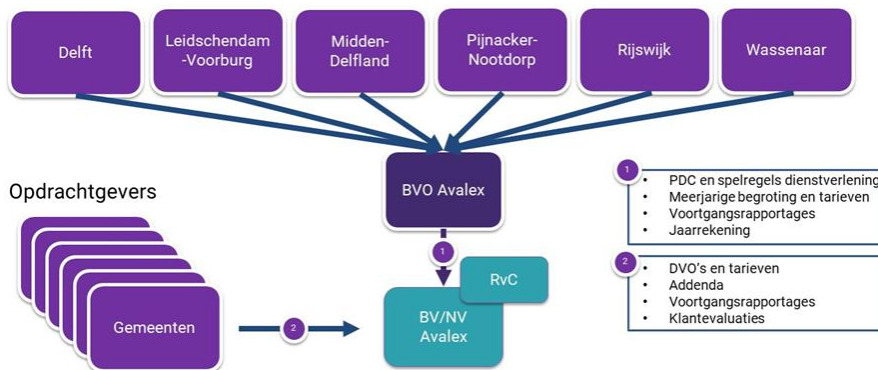
Van belang is tegelijk een versterking van de rol van opdrachtgever, en verzakelijking doordat de rol van eigenaar en opdrachtgever meer gescheiden worden. Elk van de gemeenten sluit een DVO met de BV passend binnen de vastgestelde Product- en Dienstencatalogus. Dit geeft elke gemeente eigen keuzeruimte in de dienstverlening die bij de gemeente past.

De optimale schaalgrootte op het niveau van de taken of activiteiten wordt gerealiseerd door samen te werken met andere gemeenten of samenwerkingsverbanden, taken en/of activiteiten uit te besteden waar dit efficiënter is, en samen in te kopen waar dit tot voordelen leidt. Eigendom van grondstoffen ligt bij de BV, waarvan de BVO de aandelen houdt.

Voor de transitiekosten is een reservering opgenomen in de jaarrekening 2018. De kosten worden geschat op ca. € 50.000 na besluitvorming. De structurele kosten worden opgevangen binnen de eigen begroting van Avaalex in elk opeenvolgend jaar. Deze zijn beperkt en hangen samen met bijvoorbeeld de kosten van de RvC.

5. Het model op hoofdlijnen

Verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie van Avaalex in een vennootschap ziet er visueel als volgt uit:



Governance

De colleges van de gemeenten blijven ongewijzigd deelnemen aan de BVO. De BVO is enig aandeelhouder en daarmee eigenaar van de BV. De BVO is de bestuurlijke organisatie, de BV is de uitvoeringsorganisatie. Het bestuur van de BVO heeft in gezamenlijkheid de rol van aandeelhouder. De aandeelhoudersvergaderingen worden in het bestuur voorbereid, inclusief eventuele stemmingen. Tijdens de aandeelhoudersvergadering (AvA) heeft het bestuur één gezamenlijk standpunt.

Alle bedrijfsactiviteiten van Avaalex vinden plaats vanuit de BV, niet meer vanuit de BVO. Elk van de colleges sluit een dienstverleningsovereenkomst. De AvA bepaalt de kaders, benoemt het bestuur van de BV en stelt begroting en jaarrekening vast. Het bestuur van de BV bestuurt de BV vervolgens vanuit eigen bevoegdheden, binnen de uitgezette kaders. De RvC houdt toezicht op de gang van zaken binnen de BV.

Bedrijfsvoering

De verzelfstandiging in de BV geeft een verdere impuls in de verzakelijking van het samenspel tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer. Centraal staat het maken van afspraken over de gewenste kwaliteit van de dienstverlening en de bekostiging die daarmee samenhangt. Bepalend daarin zijn de keuzes die de eigenaar (AVA) maakt voor meerjarige ontwikkeling, innovatie van dienstverlening en strategische kostenreducties. Dit richt zich op de volgende onderdelen:

- Heldere kerntaken van Avaalex, inclusief keuze over basisdienstverlening en pluspakketten voor opdrachtgevers.
- Verbetering en efficiënter maken van bestaande dienstverlening van Avaalex.
- Ontwikkeling -nieuwe- diensten voor gemeenten.
- Transparante toerekening van kosten aan de dienstverlening van Avaalex aan de gemeenten.
- Financiële aansprakelijkheid deelnemende gemeenten beperkt zich tot deelnemend vermogen en garantstelling voor lang vreemd vermogen.
- Meerjarig financieel sluitende begroting, waarbij het risicoprofiel en benodigd weerstandsvermogen expliciet is meegenomen.
- Investeringsbeslissingen die onderbouwd moeten worden met een integrale businesscase en een toets op haalbaarheid en meerwaarde voor eigenaar en opdrachtgevers.

Risico-analyse bij het voorgenomen besluit

Aan elke verandering zijn ook risico's verbonden. Cruciaal is om deze risico's vooraf inzichtelijk te hebben en mitigerende maatregelen 'in place' te hebben om ze te beheersen. In de volgende tabel worden de belangrijkste risico's weergegeven.

	Mogelijke risico's	Potentiële consequenties	Mitigerende maatregelen
Governance	1. Deelnemende gemeenten in Bestuur BVO hebben moeite om tot één gezamenlijk standpunt te komen	1. Onduidelijke aansturing Bestuur BV met als resultaat dat onvoldoende verbeteringen worden gerealiseerd	1. Als Bestuur meerjarige strategische agenda ontwikkelen die leidend is in aansturing vanuit aandeelhoudersrol en afspraken daarover met RvC maken.
Personeel	2. Medewerkers hebben twijfels of overgang naar BV voor hen individueel neutraal plaatsvindt	2. Onrust bij medewerkers met als gevolg mogelijke consequenties voor dienstverlening (bv. medewerkers gaan acties ondernemen)	2. Zorgvuldige en uitgebreide communicatie waarbij expliciet aandacht wordt gegeven aan de arbeidsvoorwaarden (incl. voldoende betrokkenheid OR)
Bedrijfsvoering	3. Avalerx heeft onvoldoende ruimte om te investeren in innovatie en ontwikkelingen 4. Fiscale afrekening bij overdracht leidt tot extra kosten	3. Kwaliteit dienstverlening loopt terug en ook meerjarig reduceren van kosten levert onvoldoende resultaat op 4. De eigenaar moet financieel middelen beschikbaar stellen voor de extra kosten	3. Als aandeelhouder prestatie-indicatoren afspreken kwaliteit, doelmatigheid en financiële ruimte voor innovatie Avalerx 4. Voorafgaand met de Belastingdienst contact hebben en afspraken maken over geruisloze inbreng

Aspecten van de implementatie

	Implementatiestappen
Governance	- Vaststellen of BV Avalerx voldoet aan criteria voor structuurregime aan de hand waarvan een RvC ingesteld dient te worden met verplichte bevoegdheden. Onderdeel daarvan is de afweging welke hoeveelheid geplaatst kapitaal en reserves in de BV worden ingebracht. - Statuten BV wijzigen: - Taakbepalingen aanpassen - Benaming aanpassen voor zover wenselijk - In-besteding waarborgen - Bestuursmodel vastleggen - Reglementen opstellen - Leden Raad van Commissarissen werven en benoemen - Benoemen bestuur
Personeel	- Opstellen van een plan van aanpak voor het personele traject. - Ondernemingsraad op de juiste wijze betrekken vanwege het adviesrecht ten aanzien van de gevolgen van de privatisering voor de arbeidsvoorwaarden. - Vergelijking opstellen van huidige pakket aan arbeidsvoorwaarden voor personeel (op basis van Car/Uwo) en cao Afval en Milieu (Pakketvergelijking) - Opstellen sociaal plan en akkoord aan de hand van traject met vakbonden. - Aansluiting ABP handhaven - Contact en aanmelden bij cao Afval en Milieu - Opstellen model arbeidsovereenkomsten en individuele toepassing daarvan inclusief ondertekening. - Voorlichting personeel - Individuele gesprekken personeel
Bedrijfsvoering	Opstellen plan van aanpak voor inbreng activa en passiva in overheids BV en vastlegging daarvan in financiële administratie van overheids BV en BVO

	Implementatiestappen
	• Keuzes maken rondom behandeling van resultaten binnen de overheids BV en mogelijkheden om financiële ruimte te krijgen gericht op innovatie en investeringen • Controleren ontvangende overheids BV of die volledig leeg is • Uitvoeren nadere analyse op basis van laatste jaarrekening rondom waardering van activa en passiva i.r.t. BW 2 titel 9 • Met financiële instellingen afspraken maken voor omzetten van langlopende leningen en samenhangende afspraken over rentetarieven naar overheids BV (incl. afspraken gemeenten over garantstellingen). • Afstemming met Belastingdienst voor mogelijke fiscale gevolgen.