



Onderzoek toekomstige vormgeving Avalex

Toelichting impactanalyse van het
geoptimaliseerde huidige model ten
opzichte van de denkbare
alternatieven

22 augustus 2018

PROOF Adviseurs: Florian Theissen, Laura Huntjens en Jan Willem Botter

Bisnez: Vincent van Doorn, Debby van Urk

Waternet: Roelof Kruise

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1. Kort: doel en inhoud van deze impactanalyse	7
1.2. Verhouding impactanalyse en Notitie	7
1.3. Samenvatting en tabel	8
1.4. Opbouw van het rapport	13
2. De varianten en een korte marktanalyse	15
2.1 Achtergrond en trends	15
2.2 Marktanalyse per variant	16
3. Financiële impactanalyse	20
3.1 Mogelijke financiële impact gemeenten vanuit de rol van eigenaar	20
3.2. Mogelijke financiële impact gemeente vanuit de rol opdrachtgever	21
3.3. Mogelijke financiële consequenties Avalex	22
3.4. Mogelijke fiscale consequenties Avalex	29
3.5. Financiële resultaten	30
3.6. Mogelijkheid beperken financiële aansprakelijkheid	31
4. Consequenties: Bedrijfsvoeringsorganisatie	34
4.1. Sturing en verantwoording door colleges	34
4.2. Zeggenschap voor raden	35
4.3. Gevolgen voor de burger	36
4.4. Gevolgen voor beleid	36
4.5. Consequenties EU regels en duurzaam opdrachtgeverschap	36
4.6. Personele gevolgen	37
4.7. Consequenties voor de transitie	37
4.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	37

4.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	38
4.10. Dwingende gevolgen voor de Governance	38
5. Consequenties: verzelfstandigen	40
5.1. Sturing en verantwoording door colleges	40
5.2. Zeggenschap voor raden	42
5.3. Gevolgen voor de burger	43
5.4. Gevolgen voor beleid	43
5.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap	43
5.6. Personele gevolgen	43
5.7. Consequenties voor de transitie	44
5.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	44
5.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	44
5.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance	45
6. Consequenties: omvormen	47
6.1. Sturing en verantwoording door colleges	47
6.2. Zeggenschap voor raden	48
6.3. Gevolgen voor de burger	49
6.4. Gevolgen voor beleid	49
6.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap	49
6.6. Personele gevolgen	49
6.7. Consequenties voor de transitie	50
6.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	50
6.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	50
6.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance	51
7. Consequenties: verbreden	53
7.1. Sturing en verantwoording door colleges	53

7.2. Zeggenschap voor raden	54
7.3. Gevolgen voor de burger	54
7.4. Gevolgen voor beleid	54
7.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap	54
7.6. Personele gevolgen	54
7.7. Consequenties voor de transitie	55
7.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	55
7.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	55
7.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance	56
8. Consequenties: aansluiten	58
8.1. Sturing en verantwoording door colleges	59
8.2. Zeggenschap voor raden	59
8.3. Gevolgen voor de burger	60
8.4. Gevolgen voor beleid	60
8.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap	60
8.6. Personele gevolgen	60
8.7. Consequenties voor de transitie	61
8.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	61
8.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	61
8.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance	62
9. Consequenties: uitbesteden	64
9.1. Sturing en verantwoording door colleges	65
9.2. Zeggenschap voor raden	65
9.3. Gevolgen voor de burger	65
9.4. Gevolgen voor beleid	66
9.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap	66

9.6. Personele gevolgen	66
9.7. Consequenties voor de transitie	67
9.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen	67
9.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid	67
9.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance	68
	69

1. Inleiding

1. Inleiding

1.1. Kort: doel en inhoud van deze impactanalyse

Deze Toelichting impactanalyse vormt de bijlage van de Notitie Impactanalyse governance Avalex d.d. 02-07-2018 (hierna: Notitie). Het grootste gedeelte van deze impactanalyse vormt een beschrijving van de **tactisch-operationele consequenties** (zie voor verdere uitleg hierna in paragraaf 1.2) van een aantal varianten die voor de toekomstige governance van Avalex gekozen kunnen worden. In de volgende paragraaf wordt de verhouding tussen de Notitie en deze impactanalyse verder uiteengezet en wordt (kort) de inhoud van de Notitie beschreven. Voor de aanleiding en de achtergrond van deze impactanalyse verwijzen wij naar de Notitie.

1.2. Verhouding impactanalyse en Notitie

In de Notitie wordt de impact aangegeven van twee scenario's, te weten doorontwikkelen of koers wijzigen. Binnen de twee scenario's worden deze zes varianten op de impact voor wat betreft de consequenties met elkaar vergeleken. Uiteindelijk wordt op *middellange termijn* een definitief besluit genomen over de governance van Avalex. Het gaat binnen de scenario's om de volgende varianten:

Doorontwikkelen

- *Verzelfstandigen* van de gezamenlijke uitvoering ten opzichte van de bestuurlijke koepel; waarbij de BVO, die bij de stap optimaliseren is gecreëerd, aandeelhouder wordt van een dochtervennootschap (BV/NV) waarin alle bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht. De BVO is dan de bestuurlijke koepel, de vennootschap de uitvoeringsorganisatie, die ook (structureel en intensief) kan samenwerken met andere (inter-) gemeentelijke afvalbedrijven.
- *Omvormen van de BVO*, die reeds bij de stap optimaliseren is gecreëerd, tot een vennootschap (BV/NV) waarin alle bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht. De gemeenten zijn alle aandeelhouders en door collegeleden vertegenwoordigd in een aandeelhoudersvergadering, die de eigenaarsvergadering is.
- *Verbreden* van de huidige samenwerking waarbij nieuwe gemeenten als eigenaar toetreden tot Avalex (BVO of als BV/NV (hiervoor is eerst stap 2 nodig)) en/of Avalex en andere gemeentelijke afvalbedrijven al hun bedrijfsactiviteiten laten onderbrengen in (één) gezamenlijke dochtervennootschap(pen) (hiervoor is eerst stap 1 nodig).

Koers wijzigen

- *Aansluiten* van Avalex bij een breder intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarbij de BVO als 'afvalschap' deelnemer wordt in een brede samenwerking waarin alle bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht.
- *Uitbesteden* van alle bedrijfsactiviteiten bij een marktpartij, waarbij de BVO als 'afvalschap', ten behoeve van de deelnemende gemeenten, repeterend de opdracht aanbesteedt. Bij de eerste opdracht moet het huidige bedrijf als 'bruidsschat' worden overgenomen.

In de Notitie is aan de hand van een aantal **strategische criteria** de impact van de keuze tussen de scenario's doorontwikkelen en koers wijzigen uiteengezet. Binnen de twee scenario's wordt de impact van voornoemde zes varianten op de **tactisch-operationele consequenties** uiteengezet. Bij de toepassing van de strategische criteria en de tactisch operationele consequenties op de scenario's en de varianten ontstaat in de Notitie 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.

Daarbij wordt de keuze voor scenario en daarbinnen de variant gebaseerd op het antwoord op de vraag welke (waarschijnlijk) het meeste bijdraagt aan de uitgangspunten versterking van opdrachtgeverschap, de duurzaamheidsdoelstellingen, kwalitatief hoogwaardige dienstverlening voor de burgers, en alles tegen een zo laag mogelijke prijs.

Deze uitgangspunten hebben wij vertaald naar **strategische criteria** voor de keuze tussen de scenario's (zie hieronder 1 t/m 6) en naar **tactisch operationele consequenties** voor de daarop volgende keuze voor een variant (zie hieronder A t/m H):

Strategische criteria

1. 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;
5. Eigendom van grondstoffen;
6. Flexibiliteit.

De tactisch-operationele consequenties:

- A. *Consequenties voor sturing en verantwoording colleges en zeggenschap raden,*
- B. *Gevolgen voor de burger en beleid*
- C. *Consequenties voor Aanbesteding, Europese regelgeving en duurzaam opdrachtgeverschap*
- D. *Gevolgen voor ambtelijke status, rechtspositie en pensioenen personeel*
- E. *Consequenties voor de transitie*
- F. *Consequenties voor financieringswijze en fiscale gevolgen*
- G. *Gevolgen voor financiële aansprakelijkheid*
- H. *Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance.*

De hierboven genoemde tactisch-operationele consequenties worden uitgewerkt in deze impactanalyse. De strategische criteria komen aan bod in de Notitie.

1.3. Samenvatting en tabel

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 van deze impactanalyse staan uitgebreide uiteenzettingen van de varianten en hun consequenties. In de onderstaande tabel zijn de bevindingen daarvan weergegeven. De variant uitbreiden is niet in de tabel opgenomen. Immers, uitbreiden kan plaatvinden in de varianten BVO, verzelfstandigen en omvormen. Indien in die drie varianten wordt verbreed, blijven alle scores hetzelfde. Er is wel minieme invloed op de onderlinge verhoudingen bij sturing en verantwoording colleges en zeggenschap raden. Mogelijk zijn er positieve consequenties voor de kosten omdat de indirecte kosten over meer deelnemers kunnen worden verdeeld, en zo efficiency winst kan worden behaald.

Minimaal ●●●●●	Maximaal ●●●●●	BVO	Verzelfstandigen	Omvormen	Aansluiten	Uitbesteden
Sturing en verantwoording door colleges						
Eigenaarschap ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
Opdrachtgeverschap ->		●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
Zeggenschap voor raden		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○
Burger		●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
Mogelijkheid tot verplichten gemeentelijk beleid		●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○
Aanbestedingsrecht en opdrachtgeverschap						
- Mogelijkheid gezamenlijk aanbesteden; ->		●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
- Rechtmatigheid ->		●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●
- Mogelijkheid duurzaam opdrachtnemerschap (inbesteden) ->		●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●	○●●●○
Personeel: behoud huidige status, rechtspositie en pensioen		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
Eenvoud transitie		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○
Managen van financiële impact						
- Rol eigenaar ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
- Rol opdrachtgever ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
- Rol Avaler ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
- Fiscaal ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
Financiële resultaten						
- Mogelijkheid sturen op doelmatigheid ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
- Mogelijk effect op kostenreductie (op termijn)		●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○
Mogelijkheid beperken financiële aansprakelijkheid						
- Taakuitvoering afvalinzameling ->		●●●●●	●●●●○	●●●●○	●●●●○	○●●●○
- Uitvoerende organisatie ->		●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○	●●●●○

Uit het overzicht blijkt, dat er op enkele aspecten veel verschil is tussen de verschillende vormen en op andere aspecten juist weinig of geen verschil. Duidelijk te zien is dat bij de criteria sturing en verantwoording door colleges, zeggenschap voor raden, duurzaam opdrachtgeverschap (kopje aanbestedingsrecht en opdrachtgeverschap) en mogelijkheid beperken financiële aansprakelijkheid het meeste verschil is. Bij andere criteria scoren de varianten vergelijkbaar. In enkele gevallen komt dit ook omdat uiteenlopende factoren bij de verschillende varianten leiden tot hetzelfde resultaat. Zo zijn er in elke variant mogelijkheden het gemeentelijk beleid verplicht te stellen.

Sturing en verantwoording colleges en zeggenschap raden

Op zowel het aspect van sturing en verantwoording door de colleges als het aspect zeggenschap voor raden zijn er verschillen. Bij de BVO hebben de colleges als eigenaar en als opdrachtgever zeggenschap. De bevoegdheden die bij het eigenaarschap horen zijn verankerd in de Wgr en zien onder meer op de strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen van de organisatie. Ook de bevoegdheden van de raden zijn in de Wgr geregeld. De raad heeft daarbij bevoegdheden voor het stellen van kaders, het inwinnen van informatie, het ter verantwoording roepen en het bijsturen. Deze vorm kent ten opzichte van de andere de maximale sturing als eigenaar voor de colleges en de maximale zeggenschap voor raden.

Indien gekozen wordt voor de variant verzelfstandigen is de sturing door de colleges als eigenaar getrapd. Dat geldt ook voor de zeggenschap van de raden ten aanzien van de eigenaarsbevoegdheden. Omdat de dienstverleningsovereenkomsten dan reeksreks met de vennootschap worden afgesloten verandert de kwaliteit van de sturing als opdrachtgever (en de zeggenschap over de opdracht voor raden) niet. De eigenaar van de vennootschap is de BVO als aandeelhouder. Daarin neemt het bestuur van de BVO in gezamenlijkheid besluiten. In zoverre zijn de eigenaarsbevoegdheden van de colleges en de zeggenschap daarover voor de raden getrapd.

De variant omvormen leidt juist weer tot directe zeggenschap van de colleges als eigenaar, maar dan in de hoedanigheid van aandeelhouders. Het Burgerlijk Wetboek schrijft minder voor aan bevoegdheden maar feitelijk kunnen de colleges invloed nemen op strategische doelstellingen en belangrijkste beslissingen van de organisatie. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de

zelfstandige bevoegdheden van het bestuur van de vennootschap (directie/management van de organisatie) en van de RvC. Voor de raad zijn hier geen eigen bevoegdheden geregeld. De raden kunnen alleen op basis van de Gemeentewet ieder hun eigen college aanspreken. Grofweg zijn de gevolgen van variant verzelfstandigen of omvormen vergelijkbaar. Het opdrachtgeverschap verandert wederom niet.

Verbreiding kan door in de variant BVO, verzelfstandigen of omvormen samenwerkingspartners toe te voegen. Elke keer wordt daarmee de sturing van de zittende colleges en de zeggenschap van de raden van die gemeenten iets verzwakt.

Aansluiten leidt tot een ingrijpend verlies aan sturing door de colleges doordat de bevoegdheden verdeeld zijn over (heel) veel deelnemers, en de zes samenwerkende gemeenten die ook gezamenlijk moeten uitoefenen. Indien het om een publiekrechtelijk samenwerkingsverband gaat (Wgr) dan is het soort bevoegdheden te vergelijken met variant BVO. Is de samenwerking privaatrechtelijk BV/NV (dat zijn de meeste grote samenwerkingsverbanden afvalinzameling van gemeenten) dan is het soort bevoegdheden vergelijkbaar met de vennootschap. Ook het opdrachtgeverschap (en zeggenschap daarover door de raad) verwatert in dat geval, omdat bij een dergelijk groot samenwerkingsverband de sturing door individuele opdrachtgevers beperkt blijft om ondermijning van de efficiency- en uniformiteitsgedachte te voorkomen.

Uitbesteden leidt tot een nog groter verlies aan zeggenschap in de eigenaarsrol, want die valt dan weg. De opdrachtgeversrol wordt versterkt ten opzichte van aansluiten, omdat via de aanbesteding stevig opdrachtgeverschap kan worden neergezet. Het opdrachtgeverschap is echter niet sterker dan in de BVO, verzelfstandiging, omvormen of verbreden. Immers een dergelijke marktpartij heeft eigen aandeelhouders en bestuur die hun belang tegen dat van een externe opdrachtgever doorgaans goed weten te beschermen. De opdrachtgever is in dit construct wel sneller dan in alle andere varianten geneigd de exit variant te gebruiken en het contract op te zeggen. Tegelijkertijd gaat het wel om wettelijke taken waarvan de gemeenten te allen tijde moeten zorgen dat ze naar behoren worden uitgevoerd.

Gevolgen voor de burger en beleid

De gevolgen voor de burger hebben te maken te maken met de kwaliteit van dienstverlening voor de burger. Hierop stuurt voornamelijk de opdrachtgever. Echter, de eigenaar die stuurt op de organisatie rust de organisatie ook toe voor het kunnen behalen van een bepaald niveau. In zoverre heeft het voorgaande over sturing door de colleges altijd te maken met de gevolgen voor de burger. Echter, uiteindelijk is in elk van die modellen denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd. In alle modellen is ook het risico aanwezig dat die kwaliteit kan tegenvallen. Kortom, dit aspect is weinig onderscheidend tussen de modellen. De burger hoeft niks te merken van de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd.

In beginsel is ook voor elk model voorstelbaar dat het door de individuele gemeenteraden vastgestelde beleid wordt uitgevoerd/ kan worden uitgevoerd. Er is echter wel verschil voor de mogelijkheid om uitvoeringsbeleid op te leggen om daarmee het uitvoering van het gemeentelijk afvalbeleid te verankeren. Die bevoegdheid is het sterkst in de modellen waarin het opdrachtgeverschap het sterkst is. Dat is het geval bij de BVO, verzelfstandiging, omvorming of verbreiding. Bij de variant aansluiten is het opdrachtgeverschap minder sterk dan bij de variant uitbesteden, waar het via de aanbesteding kan worden opgelegd.

Europese regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Dit aspect ziet op een aantal deelaspecten die onderling sterk verweven zijn. Het eerste deelaspect is de rechtmatigheid van opdrachtverlening onder het aanbestedingsrecht. In de varianten BVO, verzelfstandiging, omvorming, verbreiding en aansluiting kan waarschijnlijk een beroep worden gedaan op de figuur inbesteden (mogelijk in combinatie met een alleenrecht). Dit betekent dat aanbestedingsvrij één op één gegund kan worden. In de variant uitbesteding

ontstaat een rechtmatige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door een aanbesteding, waarbij meerdere potentiële opdrachtnemers concurreren.

Het verschil tussen inbesteden en aanbesteden is een tweede deelaspect. Inbesteden creëert een duurzame één op één relatie. De opdrachtgever kan in relatie met de opdrachtnemer profiteren van het inbesteden. De opdracht kan makkelijk tussentijds worden aangepast en bijgesteld. Bij een aanbesteding moet de voorkant van de opdrachtverstrekking via de aanbesteding stevig staan, omdat naderhand veel minder kan worden aangepast. Bovendien moeten de selectie- en gunningscriteria goed in elkaar zitten om de ideale opdrachtnemer te contracteren.

Als het gaat om de duurzaamheid is bij aanbesteden de duur van de contractuele relatie op voorhand tijdelijk begrensd. Daarna vindt een nieuwe aanbesteding plaats, waarbij de kans aanwezig is dat een nieuwe partij de opdracht krijgt. Dit kan echter ook als voordeel worden gezien omdat om te zoveel tijd een incentive is om weer een voorstel voor goede opdrachtuitvoering neer te leggen en potentieel betere concurrenten een kans krijgen.

Ten slotte is in dit licht van belang dat de eerste opdrachtnemer die op het moment van de eerste opdracht het bestaande bedrijf Avalex overneemt, niet noodzakelijkerwijs de opdrachtnemer is die ook de daaropvolgende aanbesteding wint. Op het moment dat de samenwerkende gemeenten het bedrijf echter hebben verkocht, hebben zij zelf geen eigen voorzieningen meer.

Personele gevolgen

De variant met de geringste impact voor het personeel is de BVO, waarin het personeel de huidige ambtelijke status en rechtspositie behoudt en ook geen nieuwe werkgever krijgt. In de variant verzelfstandigen kan dit door detachering ook worden geborgd. In beginsel krijgt het personeel in de varianten verzelfstandigen en omvormen dezelfde werkgever, maar in een andere hoedanigheid, maar verliest wel de ambtelijke rechtspositie.

In de variant aansluiten is behoudt van de ambtelijke rechtspositie alleen mogelijk indien het nieuwe samenwerkingsverband een publiekrechtelijk samenwerkingsverband is. Gaat het om een privaatrechtelijk samenwerkingsverband dan zal net als bij de uitbesteding sprake zijn van een verlies van de ambtelijke status. Het personeel krijgt hoe dan ook een nieuwe werkgever.

De variant verbreden heeft op haar eigen merites geen personele gevolgen. Dat is ervan afhankelijk of in de BVO vorm, de verzelfstandigde of de omgevormde vorm gekozen wordt voor verbreding.

Personele gevolgen kunnen ook aan de orde zijn indien bij de modellen BVO, verzelfstandiging, omvormen of verbreden ervoor wordt gekozen om op onderdelen samen te werken (in een joint venture) of onderdelen uit te besteden.

Transitie

Transitie ziet op de inspanningen die het kost qua proces, geld en inspanning om vanuit de huidige situatie naar de volgende te komen. Als het gaat om transitie, neemt de impact toe, naar mate er meer moet gebeuren. Hoe minder er hoeft te gebeuren, hoe eenvoudiger de transitie zagezegd, hoe minimaler de impact. Bij de variant BVO is de eenvoud van de transitie dus het grootst, want de BVO is er al. Bij de varianten verzelfstandigen en omvormen, alsmede aansluiten is de eenvoud iets minder. Maar de eenvoud van de transitie is het minst bij aansluiten of uitbesteden. Bij aansluiten of uitbesteden moet immers ook het hele bedrijf worden overgenomen door een derde partij. Bij omvormen en verzelfstandigen is wel sprake van een passiva-activa transactie en personele overgang, maar de ontvangende partij is weer een vehikel van de huidige samenwerking, waardoor die transitie makkelijker en sneller kan verlopen.

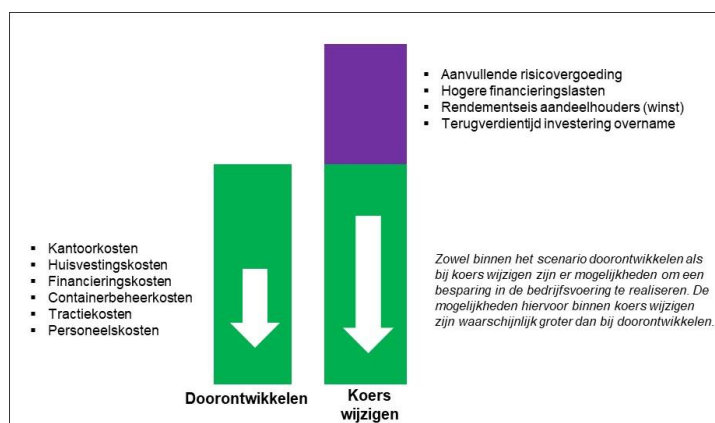
Managen van financiële impact

De verschillende scenario's kunnen financiële impact hebben op de verschillende rollen van de gemeente (eigenaar, opdrachtgever) en Avalex (afvalinzamelaar). De vraag die centraal staat, is in welke mate ieder vanuit zijn rol deze impact kan managen. De rode draad in de analyse is dat naarmate de afstand tussen de deelnemende gemeenten en de uitvoerende organisatie toeneemt, de kans op een negatieve financiële impact groter wordt. De belangrijkste elementen daarbij zijn:

- Voor de eigenaarsrol en opdrachtgeversrol geldt dat bij het scenario koers wijzigen de mate van invloed verwatert en waardoor de opdracht gevende gemeenten geen invloed hebben op de strategie, begroting en kostprijsmodel van de uitvoerende organisatie. Daarmee opereert de uitvoerende organisatie in dat scenario vooral vanuit bedrijfseconomische principes en winstoogmerk. Dit vertaalt zich onder meer in een rendementseis op geïnvesteerd vermogen (bijvoorbeeld aandelhouderswaarde, hogere tarieven vreemd vermogen).
- De mogelijkheid van de deelnemende gemeenten om te sturen op de kwaliteit en kosten van de dienstverlening neemt bij het scenario koers wijzigen materieel af. Ze maakt dan onderdeel van een groter geheel waarbij ze zich moet aanpassen aan de geldende afspraken. Bij outsourcen wordt dit effect nog verder versterkt. De stuurknoppen beperken zich dan tot de aanbestedingen. De opdracht gevende gemeenten moeten zelf een stevige opdrachtgeversrol invullen (onder andere. voor begeleiden marktconsultatie, aanbesteding, monitoren prestaties, elke vier jaar nieuwe aanbesteding, etcetera). Aanpassingen op de dienstverlening gedurende het jaar kan leiden tot meerwerk waar financieel hogere vergoedingen voor worden verlangd.
- De financiële impact van de overdracht/verkoop voor de gemeenten van Avalex aan een groter geheel of een extern commercieel bedrijf is groot. Daarbij gaan bezittingen, geïnvesteerd en vreemd vermogen, lopende contracten en medewerkers over. De vraag is welke waarde daar tegen overstaat. Indien bijvoorbeeld de materiële vaste activa tegen de dan geldende opbrengstwaarde plaatsvindt, is de kans reëel dat deze onder de huidige boekwaarde ligt. Ook zal gekeken worden naar de risico's die overgaan naar de overnemende partij, waarbij in de huidige situatie van Avalex voor de berekening van het weerstandsvermogen een factor 1 wordt gehanteerd. Voor een overnemende partij zal deze factor onderwerp van gesprek zijn. Voor de overname van de medewerkers is de inschatting dat de overnemende partij hiervoor een voorziening zal vormen voor de harmonisering van arbeidsvoorwaarden en verwachte uitstroom van medewerkers. De kosten voor de overname zal in de beprijzing bij de aanbestedingscontract worden meegenomen en zal binnen de looptijd van het aanbestedingscontract terugverdiend moeten worden.

Financiële resultaten

Bij het financieel resultaat speelt het kostprijsmodel een bepalende rol. Daarbij kent elke afvalinzamelaar in essentie dezelfde kosten om de dienstverlening te verzorgen. Afhankelijk van het scenario is het mogelijk dat extra kostenposten aan de orde komen of dat de hoogte van kostenposten wijzigen. Bij het scenario doorontwikkelen behoudt de gemeente de mogelijkheid om afspraken te maken over verbetering van de doelmatigheid van de uitvoerende organisatie. Illustratief daarvoor is de huidige ontwikkeling van de dienstverlenings-overeenkomsten, waarbij de dienstverlening en het kostprijsmodel



transparanter wordt. Hiernaast hebben de deelnemende gemeenten de mogelijkheid om met de directie van Avalex afspraken te maken over de realisatie van meerjarige kostenreducties (bijvoorbeeld overheadpercentage, bezetting bedrijfsmiddelen, inkoopresultaten). Aandachtspunt daarbij is dat Avalex in zijn huidige vorm wel rekening moet houden met de huidige afspraken met medewerkers die een ambtenarenstatus hebben. Een commercieel bedrijf zal dit bij overdracht uiteraard wel respecteren, maar kan vervolgens wel scherper op de resultaten van de organisatie sturen. Daarmee is de kans waarschijnlijk dat uiteindelijk een commerciële partij goedkoper kan zijn dan binnen het scenario doorontwikkelen. Dit in het licht dat bij een commercieel bedrijf een zakelijker klimaat intern en richting opdrachtgevers geldt, meer slagkracht, concurrentie bedrijven scherp houdt en de aandeelhouders van de directie verwachten dat ze sterk op het bedrijfsresultaat sturen. Overigens is daarbij wel de vraag of een lagere kostprijs uiteindelijk mogelijk is binnen de contracttermijn, aangezien de commerciële partij de aanloopkosten moet terugverdienen en ook moet voldoen aan de rendementseisen van de aandeelhouders en externe financiers.

Mogelijkheid beperken financiële aansprakelijkheid

De mogelijkheid van het managen van beperken financiële aansprakelijkheid richt zich op enerzijds de taakuitvoering van de inzamelingsfunctie (zijnde een wettelijke taak van de gemeente) en de financiële aansprakelijkheid richting de verantwoordelijke uitvoerende organisatie. Voor de eerste geldt dat naarmate de gemeente de uitvoerende organisatie dichtbij houdt (scenario doorontwikkelen), de gemeente meer grip heeft op het monitoren van de continuïteit van de dienstverlening. Indien de uitvoerende organisatie meer op afstand staat, zal de gemeente extra maatregelen moeten treffen om de continuïteit van de dienstverlening te monitoren. De financiële aansprakelijkheid richting de uitvoerende organisatie is, indien de uitvoerende organisatie in een BV/NV vorm is gegoten, beperkt tot het geïnvesteerd vermogen. In de huidige BVO-vorm zijn de gemeenten hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden. Overigens is niet uitgesloten dat bij verzelfstandigen, omvormen of bij aansluiting bij een andere gemeenschappelijke regeling hoofdelijke aansprakelijkheid van de aandeelhouders verlangd wordt. Bij uitbesteden richting een commerciële partij is dat in ieder geval niet aan de orde.

1.4. Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de markt en geeft per variant voor de governance van Avalex een analyse van de markt (door Roelof Kruize). Hoofdstuk 3 behandelt de financiële aspecten van de verschillende varianten waarbij wordt ingegaan op de financieringswijzen en fiscale kostentypen (door Vincent van Doorn en Debbie van Urk van Bisnez). In de hoofdstukken 4 tot en met 9 staat per variant de impact beschreven op de aspecten sturing en verantwoording door colleges, zeggenschap voor raden, gevolgen voor burger, mogelijkheid tot verplichten gemeentelijk beleid, aanbestedingsrecht en opdrachtgeverschap, personeel en de mogelijkheid tot behoud huidige status, rechtspositie en pensioen, de eenvoud van de transitie, mogelijkheid tot het voorkomen van kostenverhogende belasting (Btw en Vpb), de mogelijkheid tot het sturen op kostenreductie en de mogelijkheid tot beperken van financiële aansprakelijkheid.

2. De varianten en een korte marktanalyse

2. De varianten en een korte marktanalyse

Voorafgaand aan de daadwerkelijke impactanalyse, waarbij per variant stapsgewijs en op onderdelen een beschrijving van de impact van het model wordt gegeven wordt een toelichting gegeven op de markt in het algemeen en per variant.

2.1 Achtergrond en trends

Inzameling van huishoudelijk afval is een zorg taak voor gemeenten. Gemeenten in Nederland voeren deze taak zelfstandig uit, werken samen met andere gemeenten of hebben de uitvoering uitbesteed aan de markt. Naast het streven naar doelmatigheid en service voor de klanten, is een verdere verduurzaming een belangrijk beleidsdoel voor de komende jaren. Het doel is te komen tot een scheiding van 75% in 2020. In 2015 lag het percentage op 53%. Nederlandse gemeenten hebben nog een belangrijke stap te maken op weg naar deze doelstelling. Naast bronscheiding is ook nascheiding een optie waarvan gebruik wordt gemaakt. Afvalscheiding levert een belangrijke bijdrage aan de circulaire economie. Uiteindelijk doel is geen gebruik meer te maken van primaire grondstoffen. Voor glas en papier zijn de scheidingspercentages hoog (meer dan 75%), voor gft ligt het rond 50%. Voor plastic en blik is er een sterke ontwikkeling te zien. Voor textiel, klein chemisch afval (KCA) en afgedankte elektrische en elektronische apparaten is er nog een slag te maken.

Afval wordt steeds meer gezien als een secundaire grondstof en krijgt daardoor meer waarde. Door schaarste van primaire grondstoffen zullen de prijzen van secundaire grondstoffen de komende jaren stijgen. De markt voor secundaire grondstoffen wordt aantrekkelijker, waardoor er nieuwe spelers bijkomen. Nu werkt vaal de wet en regelgeving nog belemmerend, maar ook daarin worden stappen gezet. Er worden terecht hoge eisen gesteld aan de kwaliteit van de secundaire grondstoffen. De wetgever wil het gebruik van secundaire grondstoffen bevorderen en werkt aan versnelling van toelating op de markt, door procedures te stroomlijnen.

Voor veel afval is nog een bewerking nodig voordat het als grondstof kan worden gebruikt. Bedrijven beginnen zich op deze niche in de markt te richten. Schaal is hier een belangrijke voorwaarde voor succes. Bij de keuze voor de governance van Avalex is deze trend een belangrijke factor. Avalex dient er voor te waken het eigendom van de afvalstoffen te goedkoop aan de markt te gunnen. Een goede analyse m.b.t. de ontwikkeling van de waarde de komende jaren is van belang.

Bij hoogbouw is het realiseren van bronscheiding lastiger dan in minder dicht bevolkt stedelijk gebied. Mede daarom heeft bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam gekozen voor nascheiding.

Bij de afvalverwerking is de trend dat het storten sterk is afgenomen. Van 13 miljoen ton per jaar in 1992 naar 3 miljoen ton in 2016. Gelijktijdig is in deze periode de verbranding toegenomen van 2,5 miljoen ton in 1992 naar 8 miljoen ton in 2016. Compostering is redelijk constant gebleven op ca 1,5 miljoen ton per jaar. Grondverwerking is relatief nieuw. Het huishoudelijk afval wordt gecomposteerd of verbrand. Er zijn 10 afvalverbrandingsbedrijven in Nederland. Sedert het begin van de economische crisis is er een overcapaciteit. De vergunde capaciteit bedraagt 8 miljoen ton per jaar. Alle bedrijven hebben de zogenaamde R1 status, waardoor ze afval uit het buitenland mogen importeren. De R1 status is afhankelijk van de energie prestatie. Bij de afvalverbranding wordt elektriciteit en warmte opgewekt en geleverd. In totaal 34,5 Peta Joule. Op dit moment is de import van afval uit het buitenland ca 23%. Veel hiervan komt uit het Verenigd Koninkrijk. De vraag is of de aanstaande Brexit invloed heeft op de export en import van afval. De prijzen voor afvalverbranding kunnen hierdoor onder druk komen. Ook de lage energieprijzen vormen een risico factor.

De afvalverbrandingsbedrijven besteden veel aandacht aan duurzaamheid. Zowel het nuttig gebruik van reststoffen (bodemas en vliegashoud), als het afvangen van CO₂ en levering hiervan aan bijvoorbeeld de tuinbouwsector. Twence past dit als eerste in de praktijk toe.

De inzameling en verwerking van bedrijfsafval is grotendeels in private handen. Er is in de sector de afgelopen jaren een fusie golf geweest. Veel kleinere familie bedrijven zijn overgenomen. De laatste grote fusie was tussen Van Gansewinkel en Shanks, die samen zijn gegaan onder de naam Renewi. De private sector presteert goed op het gebied van recycling (ca 85%).

2.2 Marktanalyse per variant

Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)

Dit is het huidige model waarin de 6 gemeenten binnen Avalex samen werken. Onderzoek heeft aangetoond dat ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten een vorm van samenwerking heeft voor de afvalinzameling. Er zijn daarbij verschillende gradaties van samenwerking. Van kennis delen, kennis gezamenlijk ontwikkelen, een regionale visie op de afvalinzameling, tot het deels of geheel gezamenlijk uitvoeren van de taken. Avalex participeert met de G4 in bijvoorbeeld kennis ontwikkeling m.b.t. inzameling bij hoogbouw en bij de ontwikkeling van de Afvalmonitor.

De meeste publiekrechtelijke samenwerkingen zijn Openbare Lichamen. Bij voorbeeld AVRI, het afvalverwerkingsbedrijf in Geldermalsen. AVRI is een samenwerkingsverband van 10 gemeenten op basis van de wet Gemeenschappelijke regelingen. Een ander voorbeeld is ASL, de vereniging Afvalsamenwerking Limburg. De Limburgse gemeenten zijn lid van deze vereniging, die zorgt voor de afvalverwerking.

Door onder andere Coelo is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de samenwerking van gemeenten bij de Afvalzorg. Afvalzorg is gemiddeld 4% van de gemeentelijke begroting. De samenwerking is toegenomen van 40% in 2005 naar 50% in 2015. De gemiddelde schaalgrootte van de samenwerking is in deze periode licht gestegen van 300.000 inwoners in 2005 naar 360.000 inwoners in 2015. Het zijn vooral kleinere en middelgrote gemeenten die voor een samenwerkingsverband kiezen. Coelo kan niet aantonen dat samenwerking tot een hogere effectiviteit leidt. Internationaal onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld in Noorwegen de doelmatigheid afneemt bij samenwerking, terwijl deze in Spanje juist toeneemt. Vraag is wat de optimale schaalgrootte is. Dit hangt af van vele factoren, zoals de wijze van scheiding, wel of geen hoogbouw etc. Ook Dijkgraaf en Grads (2015) hebben onderzoek gedaan. Zij komen tot dezelfde conclusie als Coelo.

Voor Avalex geldt dat voor verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering een andere schaal optimaal kan zijn. Door het aangaan van samenwerking op onderdelen, kan zo voor ieder aspect van de bedrijfsvoering de optimale schaal gekozen worden. Mogelijke onderdelen waarvoor een andere schaal optimaal is, zijn onder andere de inzameling zelf, het wagenpark beheer, de verwerking eventueel in combinatie met nascheiding en bewerking tot voor de markt geschikte grondstoffen.

Verzelfstandigen en omvormen

Bij verzelfstandiging tot een BV of een NV zijn er twee varianten. Een variant waarbij de BVO in stand blijft als een bestuurlijke koepel en een variant waarbij de deelnemende gemeenten in Avalex direct aandeelhouder zijn, zonder een bestuurlijke koepel. Er zijn verschillende voorbeelden in Nederland te vinden. Ik noem bijvoorbeeld Meerlanden NV, waarvan 9 gemeenten aandeelhouder zijn en die de afvalinzameling en verwerking voor deze 9 gemeenten verzorgt. Het betreft de gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede, Heemstede, Haarlemmermeer, Aalsmeer, Hillegom, Noordwijkerhout, Lisse en Diemen. Opvallend is dat de gemeente Haarlem, die in dit gebied ligt aan de samenwerking deelneemt, maar haar afvalzorg in combinatie met andere taken in de openbare ruimte heeft uitbesteed aan het bedrijf Spaarnelanden. Het is interessant na te

gaan welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. De gemeente Diemen ligt niet aansluitend aan het gebied, maar participeert wel.

Verbreiden

Na de verzelfstandiging kan gezocht worden naar verbreding met meer gemeenten. Zoals ik al heb aangegeven is de vraag wat de optimale schaalgrootte is. Opvallend is dat grotere gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de afvalinzameling zelfstandig vanuit de gemeentelijke organisatie uitvoeren. Als je kijkt naar de omringende gemeenten rond het Avalex gebied dan zien we dat de meeste gemeenten gekozen hebben voor uitvoering door de gemeentelijke organisatie zelf. Alleen het Westland is onderdeel van HVC. De rekenkamer van de gemeente Rotterdam komt tot de conclusie dat de optimale schaalgrootte lager ligt dan de schaal van de gemeente Rotterdam. In Amsterdam was de afvalinzameling ondergebracht bij de stadsdelen, omdat de gemeentelijk schaal als niet effectief gezien werd. Overigens zijn vervolgens stadsdelen in Amsterdam West weer geen samenwerken om tot een grotere schaal te komen. Er kunnen ook schaalnadelen optreden. Van belang is hier goed onderzoek naar te doen.

Aansluiten

Deze variant betreft het aansluiten bij een grotere gemeente of een samenwerkingsverband van gemeenten. HVC zou dan een voor de hand liggende optie zijn, naast aansluiting bij de gemeente Den Haag en/of Zoetermeer, respectievelijk Leiden. HVC is een samenwerkings NV van 46 gemeenten. Er zijn gemeenten die direct aandeelhouder zijn, maar er zijn ook gemeenten die via een gemeenschappelijke regeling (een bestuurlijke koepel) aandeelhouder zijn.

Het is interessant de diverse ervaringen na te vragen. Hoe verhouden de bestuurlijke koepel en de raad van commissarissen zich tot elkaar?

Dezelfde argumenten ten aanzien van schaalvoordelen en schaalnadelen spelen hier als bij verbreiden. Verschil is wellicht de mate van zeggenschap voor de deelnemende gemeenten van Avalex. Toetreden tot bijvoorbeeld HVC betekent dat de zeggenschap gedeeld moet worden met 46 andere gemeenten.

Uitbesteden aan een marktpartij

De private afvalbedrijven hebben een sterke fusie laten zien. Marktleider in Nederland is op dit moment Renewi met een jaarlijkse omzet van ca 5 miljoen ton in Nederland. Ik vind het op dit moment lastig de vraag te beantwoorden of er in de branche voldoende marktwerking is. Een andere belangrijke speler is Remondis.

Een voorbeeld van privatisering dat voor veel opschudding en vragen in de Tweede Kamer heeft gezorgd, is de verkoop van Attero door haar publieke aandeelhouders aan een marktpartij. Attero is in 2014 voor € 170 miljoen verkocht aan de investeringspartij Waterland. Nu in 2018 wordt het bedrijf 4 jaar later opnieuw verkocht. Waterland wil de prijs formeel niet bevestigen, maar er wordt gesproken over € 750 miljoen. Het eerste jaar na overname keerde het bedrijf aan haar nieuwe aandeelhouders een winst uit die hoger was dan de aankoopprijs in 2014. Deze casus leert dat verkoop aan de markt een ingrijpende beslissing is, die zorgvuldig begeleid moet worden.

Wereldwijd is er een trend van deprivatisering door gemeenten. Het rapport van het Transnational Institute beschrijft dit (publicatie in Trouw). De redenen zijn vooral het behoud of terug krijgen van eigen zeggenschap over de lokale economie en de eigen energiebronnen, waarbij de transitie naar een circulaire economie een belangrijke factor is. Veel Duitse steden richten weer een eigen gemeentelijk energiebedrijf op. Voorbeelden zijn Hamburg en Berlijn. Ook in de watersector zie je deze trend. Parijs kiest weer voor een eigen waterbedrijf in een land met grote multinationals als Veolia en Suez. Mumbai kiest er nadrukkelijk weer voor om de afvalverwerking in eigen hand te krijgen. Zo zijn er wereldwijd veel voorbeelden van deprivatisering.

Er zijn diverse onderzoeken beschikbaar over de effecten van privatisering. Doelmatigheid kan lastig worden aangetoond.

Tussenconclusie

Als wij kijken naar de trends en ontwikkelingen en deze toepassen op Avalex en de samenwerking van gemeenten binnen Avalex dan zijn de volgende aspecten van belang.

De duurzaamheid doelstelling om te komen tot meer scheiding vraagt om nieuwe maatregelen. Verdergaande bronscheiding, al dan niet in combinatie met nascheiding? De trend dat afval steeds meer gezien wordt als grondstof en in waarde toeneemt is een kans voor een nieuw business model voor Avalex. Gezien de hoge mate van onzekerheid is het raadzaam nu voorzichtig te opereren. Aansluiten of uitbesteden voor een langere periode vraagt om een goede analyse van de markt. Juist in een markt die sterk in beweging is, is dit lastig en bestaat de kans op onvoorziene situaties.

Verhogen van de doelmatigheid en service is vooral een kwestie van de juiste schaalgrootte voor de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering. Er geldt hier geen eenduidigheid. Voor inzameling, dicht bij de burger, is een andere schaal optimaal dan voor nascheiding en verwerking tot grondstof.

Op basis van deze twee aspecten, de onzekerheid in de markt als het gaat om de waarde van afval als grondstof en de optimale schaal voor efficiency en service, lijken de varianten verzelfstandigen en omvormen op dit moment beter uitvoerbaar dan de varianten aansluiten en uitbesteden.

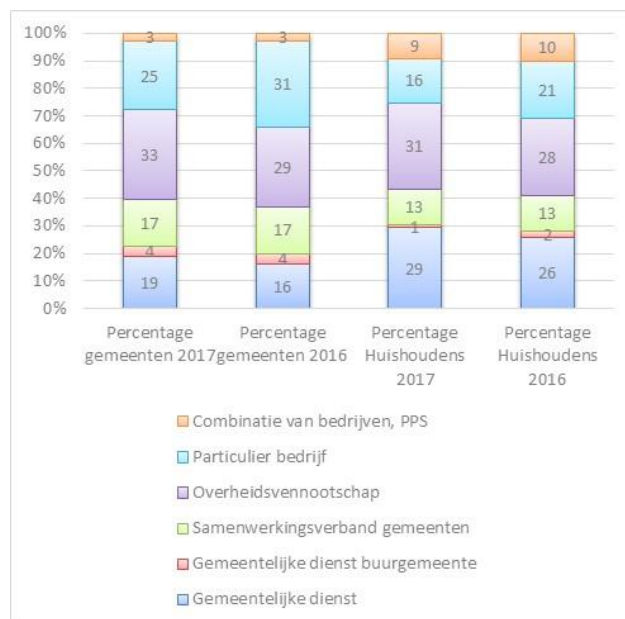
PRO

3. Gevolgen financieringswijze en fiscale kostentypen

3. Financiële impactanalyse

Voor het maken van de inschatting van de financiële impact zijn de geformuleerde scenario's en varianten, zoals beschreven in eerdere hoofdstukken van dit rapport, leidend. De scenario's en varianten passen in het beeld van de mogelijkheden om inzameling te organiseren. In het rapport van afvalstoffenheffing 2017 en 2016 van Water, Verkeer en Leefomgeving van Rijkswaterstaat zijn de verschillende varianten en de procentuele verdeling aangegeven (zie bijgevoegde grafiek). Belangrijke conclusies daarbij zijn:

- 1 op de vijf gemeenten heeft een eigen inzameldienst, waarmee 29 % van de huishoudens wordt bediend. Dit betreft vooral de grotere gemeenten.
- In 2017 maakte de helft van alle gemeenten (44 % van de huishoudens) voor de inzameling gebruik van gebruik van een samenwerkingsverband of een overheids NV.
- Over het algemeen worden particuliere bedrijven vooral in kleinere gemeenten ingeschakeld.
- In vergelijking met 2016 heeft in 2017 een verschuiving plaatsgevonden van particulieren bedrijven (reductie 6 %) naar overheidsvennootschappen en gemeentelijke diensten (gezamenlijke stijging 6 %).



Avalax is als BVO onderdeel van de deelnemende gemeenten. Daarmee zijn de gemeenten integraal aansprakelijk voor eventuele financiële impact van elk scenario en variant. De financiële impactanalyse belicht de volgende onderwerpen:

- 1) De mate dat de deelnemende gemeenten de financiële impact kunnen managen. Daarbij is de focus gericht op de verschillende rollen die de deelnemende gemeenten en Avalax gezamenlijk hebben.
 - a) de mogelijke financiële impact voor de gemeente vanuit de rol van eigenaar;
 - b) de mogelijke financiële impact voor de gemeente vanuit de rol als opdrachtgever;
 - c) de mogelijke financiële impact voor Avalax vanuit de rol als afvalinzamelaar;
 - d) de mogelijke fiscale impact voor gemeenten en Avalax.
- 2) De mate dat de deelnemende gemeenten op a) de financiële resultaten kunnen sturen en b) welk verwacht effect op de kostenreductie mogelijk is.
- 3) De mogelijkheid voor de deelnemende gemeenten de financiële aansprakelijkheid voor de taakuitvoering en de uitvoerende organisatie kunnen beperken.

De financiële impact analyse is als volgt opgebouwd. Paragrafen 3.1 t/m 3.4 behandelen het eerste onderdeel (managen financiële impact). In paragraaf 3.5. komt de vraag van de mogelijkheden van financiële kostenreductie aan de orde. Tot slot belicht paragraaf 3.6. onderdeel drie over de mate om de financiële aansprakelijkheid te beperken.

3.1 Mogelijke financiële impact gemeenten vanuit de rol van eigenaar

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de uitvoerende organisatie en toetst de strategie van de organisatie, investeringsbeleid, begroting, tarieven en jaarrekening.

Daarmee is de eigenaar optimaal in staat om eventuele -negatieve- financiële impact te managen. Bij het scenario doorontwikkelen kan dit beperkt wijzigen. Rode draad daarbij is dat de deelnemende gemeenten eigenaar blijven van Avalex en daarmee dus invloed hebben op de ontwikkeling van de product- en diensten en inrichting van de uitvoerende organisatie. Op moment dat gekozen wordt voor instelling van een professionele Raad van Commissarissen (RvC) als toezichthouder zal de eigenaarsrol van de gemeenten enigszins beperkt worden. Immers de deelnemende gemeenten zullen dan vooral gaan steunen op de RvC. Daarbij zal de RvC een deel van het takenpakket van de bestuurders overnemen, waarmee de belasting van de huidige bestuurders afneemt.

Bij de variant aansluiten bij het scenario koers wijzigen zal de invloed van de eigenaarsrol van de deelnemende gemeenten afnemen. Ze maken onderdeel uit van een groter geheel en de mate van invloed is afhankelijk van de stemverhouding. Bij de variant outsourcen vervalt de rol van eigenaar. De deelnemende gemeenten hebben dan geen invloed meer op de strategie, begroting en bekostiging van de organisatie.

3.2. Mogelijke financiële impact gemeente vanuit de rol opdrachtgever

Voor gemeenten geldt de ambitie om in 2020 de hoeveelheid restafval per persoon per jaar te beperken tot maximaal 100 kilogram en dat 75% van het huishoudelijk afval gescheiden moet worden. Om hieraan invulling te geven, maken de zes deelnemende gemeenten met Avalex jaarlijks afspraken over de dienstverlening en daarvoor benodigde middelen in de begroting. De gemaakte afspraken dienen periodiek geëvalueerd te worden, waarbij gedurende het uitvoeringsjaar onderling afspraken gemaakt kunnen worden over eventueel extra dienstverlening. Avalex is verantwoordelijk voor het voorstel van het beprijzen van de dienstverlening. Aangezien Avalex onderdeel van de deelnemende gemeenten is, geldt het uitgangspunt dat de begroting meerjarig kostendekkend is. De begroting wordt in het bestuur waarin de deelnemende gemeenten zitting hebben, vastgesteld.

Bij het scenario doorontwikkelen beschouwen de deelnemende gemeenten Avalex vooral als een partner die naast de uitvoering de gemeenten kan adviseren in de realisatie van de afgesproken ambitie. Illustratief daarbij is dat Avalex de gemeenten ondersteunt en faciliteert in de communicatie richting de burgers (bv. bij het nieuwe inzamelen). Dit scenario heeft nagenoeg geen financiële impact voor de deelnemende gemeente. De deelnemende gemeenten behouden de huidige mogelijkheden en stuurknoppen om in samenwerking met Avalex afspraken over de dienstverlening en de samenhangende bekostiging te maken en kunnen zo nodig op basis van voortschrijdend inzicht deze actualiseren. Belangrijk onderdeel daarbij is het behoud van een zekere mate van flexibiliteit bij het maken van afspraken over de dienstverlening. Dit ook in de context van de eerdere genoemde ambitie (max. 100 kg restafval per persoon) zal de komende jaren het samenspel tussen de gemeente (beleidsbepaler, opdrachtgever) en Avalex (adviseur, uitvoerder) bepalend zijn in de realisatie daarvan. Voor enkele varianten binnen het scenario doorontwikkelen gelden de volgende specifieke punten:

- Bij de variant omvormen wordt een professionele Raad van Commissarissen als toezichthouder ingesteld. De ervaring leert dat dit de ontwikkeling van de bedrijfsvoering stimuleert, wat veelal resulteert in verbetering van de transparantie en voorspelbaarheid. Dit kan de opdrachtgevers faciliteren in het beter inzicht krijgen in dienstverlening en samenhangende kosten.
- Bij de variant verbreden is het mogelijk dat de kosten van de huidige deelnemende gemeenten afnemen. Dit vanwege de inschatting dat een uitbreiding niet direct zal leiden tot een toename van de indirecte kosten. Ook in de operatie zijn op een aantal onderdelen reductiemogelijkheden aanwezig. Een definitieve inschatting is pas mogelijk op moment dat een concrete casus aan de orde is.

Bij het scenario koers wijzigen komt de verantwoordelijke organisatie op afstand te staan, waarbij de nadruk vooral zal liggen op de rol van uitvoerder. Bij de variant aansluiten wordt Avalex

onderdeel van een groter geheel. Daarbij zullen de deelnemende gemeenten vanuit hun rol als opdrachtgever nog steeds invloed kunnen uitoefenen op de invulling van de dienstverlening, maar de invloed zal afnemen.

Bij de variant van outsourcen zal de financiële impact op de opdrachtgevende gemeenten toenemen. Dit vereist een stevige professionele opdrachtgeversrol bij het formuleren en gunnen van de aanbesteding. Gedurende het jaar inhoudelijke aanpassingen van de dienstverlening doorvoeren kan leiden tot meer-/maatwerk opdrachten waar mogelijk een financieel hogere vergoeding voor wordt verlangd. Eventuele stuurknoppen van de deelnemende gemeente beperkt zich tot het aanbestedingsrecht. De financiële impact van deze variant speelt op de volgende onderdelen:

- Invulling van de opdrachtgeversrol vraagt een investering bij de deelnemende gemeenten (o.a. begeleiden marktconsultatie, uitzetten aanbesteding, selecteren marktpartij, regievoering marktpartij). Daarbij moet een aanbesteding elke vier jaar opnieuw in de markt worden gezet.
- De marktpartij zal in het bepalen rekening houden met een aantal opslagen, te weten: rendementseis aandeelhouders, commerciële financieringslasten, eventuele aanloopinvesteringen en jaarlijkse indexatie. Aanpassing van dienstverlening die niet in het aanbestedingscontract zijn gedefinieerd, kunnen leiden tot extra kosten.
- Bovenstaande kosten kunnen mogelijk (deels) gecompenseerd worden doordat de commerciële partij efficiënter werkt dan het huidige Avalex. Een definitieve inschatting kan pas worden gemaakt bij het inzichtelijk hebben van de aanbesteding (marktconsultatie).

Belangrijk bij bovenstaande variant is dat het nagenoeg een onomkeerbaar als keuze is, aangezien het opnieuw insourcen zeer kostbaar zal zijn.

3.3. Mogelijke financiële consequenties Avalex

De opbouw van deze paragraaf is gebaseerd op de Avalex interne balans en resultatenrekening. Daarbij bestaat bij de onderlinge toedeling een verschil met de externe balans- en resultatenrekening. De rode draad daarbij is de wijze waarop de toerekening van de directe en indirecte kosten (bijvoorbeeld personeelskosten) plaatsvindt. Ter illustratie het volgende voorbeeld: de interne resultatenrekening kent de post personeelskosten, waarop alle personeelskosten van Avalex worden verantwoord. Voor de interne sturing wordt verder nader onderscheid gemaakt naar de indirecte en directe personeelskosten. Voor de externe jaarrekening worden de personeelskosten toegerekend aan de kostenpost waarop ze betrekking hebben. Bijvoorbeeld de personeelskosten van chauffeurs worden in de externe jaarrekening aan de post inzameling & overslag toegerekend.

3.3.1 Balans Avalex

De laatste goedgekeurde jaarrekening van d.d. 13 april 2018 bestond uit de volgende posten.

Activa	1 jan 17	31 dec 17	Passiva	1 jan 17	31 dec 17
Vaste activa			Vaste passiva		
Materiële vaste activa	39.424	40.367	Eigen vermogen	4.565	4.565
Financiële vaste activa	18	18	Resultaat lopend boekjaar		1.809
			Voorzieningen	1.380	711
			Rentetypische looptijd lang	38.247	35.168
Totale vaste activa	39.442	40.385	Totale vaste passiva	44.191	42.253
Vlottende activa			Vlottende passiva		
Rentetypische looptijd kort	12.726	10.930	Rentetypische looptijd kort	3.506	2.805
Liquide middelen	55	27	Overlopende passiva	5.267	6.729
Overlopende activa	741	444			
Totaal vlottende activa	13.521	11.401	Totaal vlottende passiva	8.772	9.533
Totaal activa	52.964	51.786	Totaal passiva	52.964	51.786

Hierna wordt per onderdeel een nadere duiding van de mogelijke financiële impact van de scenario's op de verschillende posten gegeven.

Materiële vaste activa

De materiële vaste activa bestaan voornamelijk uit:

- Gronden en terreinen met een waarde van ongeveer € 6.759.000.
- Bedrijfsgebouwen met een waarde van ongeveer € 11.381.000.
- Inzamelingmateriaal met een waarde van ongeveer € 20.490.000 (o.a. ondergrondse en mini containers)

De waarde van de materiële vaste activa is gebaseerd op verkrijg- of vervaardigingsprijs en wordt jaarlijks volgens economisch gebruikelijke afschrijvingstermijnen afgewaardeerd. Belangrijk asset van Avalex is de overslaglocatie bij Delft, welke aan het water ligt. Avalex heeft geen voornemen om binnen afzienbare termijn (delen van) de materiële vaste activa te verkopen. Daarmee zijn de meerjarige kosten van de huidige materiële vaste activa in de begroting financieel meegenomen en gedekt. Voor het gebruik van diverse materiële vaste activa (overlaadstation, milieustraten) zijn vergunningen verleend.

Voor het scenario doorontwikkelen en de daaronder vallende varianten zal de post materiële vaste activa naar verwachting geen financiële impact hoeven te hebben. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de aandeelhouders van de overheids NV (de huidige deelnemende gemeente) voor de inbreng de op dat moment geldende boekwaarde hanteren.

Voor het scenario koers wijzigen kan de overdracht van de materiële vaste activa wel financiële impact hebben. Overigens daarbij is de vraag wel relevant in welke mate de overnemende partij interesse heeft in de MVA van Avalex. Ter illustratie: het vervoer over water heeft voordelen vanuit duurzaamheid, maar nadelen op gebied van flexibiliteit, snelheid en capaciteit. De volgende keuzes voor de MVA zijn mogelijk:

- Overname vindt plaats tegen;
 - de geldende boekwaarde => geen directe financiële consequenties.
 - de op dat moment geldende marktwaarde. Volgens de jaarrekening 2017 ligt de WOZ-waarde van de MVA met peildatum 1-1-2017 ongeveer 7 mln euro lager¹ dan de huidige boekwaarde. In dat geval is de inschatting dat BVO en daarmee de eigenaar eenmalig een verlies van de afwaardering moet nemen. De hoogte van het verlies zal uiteraard afhankelijk zijn van de daadwerkelijke verkoopwaarde. De financiële impact is in deze situatie hoog.
- De MVA blijven achter in Avalex (of indien BVO wordt geliquideerd worden door gemeente(n) teruggekocht tegen geldende boekwaarde) en verhuur vindt plaats richting de partij die daarvan gebruik maakt. Avalex (of gemeente) blijft verantwoordelijk voor investeringen en beheer en onderhoud van de MVA en draagt daar economisch risico voor. De huuropbrengsten zijn ter dekking van deze kosten. In dit geval is de financiële impact beperkt, aangezien wel een economisch risico voor de MVA blijft bestaan.

Verder is een belangrijke materiële post het inzamelateriaal. Hierbij zijn de ondergrondse containers de belangrijkste post. Alle ondergrondse containers en de gehele constructie zijn eigendom van Avalex. De grond waarop de ondergrondse container staat, is eigendom van de gemeente. Voor het scenario doorontwikkelen heeft dit geen impact. Het is niet duidelijk wat er gebeurt wanneer de containers bijvoorbeeld verkocht worden aan een derde partij. Dit zou verder

¹ Conform goedgekeurde jaarrekening 2017 d.d. 13 april 2018 toelichting materiële vaste activa.

onderzocht moeten worden. De vlottende activa bestaat met name uit rentetypische looptijd kort. We voorzien hier geen financiële consequenties bij een verandering van governancestructuur.

Eigen Vermogen

Het eigen vermogen geeft inzicht in de financiële robuustheid van de organisatie. In de huidige situatie beschikt Avalex over een eigen vermogen van bijna € 6,4 miljoen (na resultaatbestemming 2017). Dit eigen vermogen is in de huidige situatie afdoende om de eventuele risico's zoals voor de berekening van het weerstandsvermogen (zie onderstaande tabel) zijn berekend, op te kunnen vangen.

Risico's	Impact	Kans	Uitkomst
Majeure risico's			
Governance-structuur			PM
Implementatie van 'Nieuwe Inzamelen'	€ 2.000.000	Middel 50%	€ 1.000.000
Toename verwerkingskosten	€ 1.335.000	Groot 75%	€ 1.001.250
Fluctuatie in verwerkingskosten PMD	€ 65.000	Groot 75%	€ 48.750
Bestuurlijk arrangement van bezuinigingen (het niet halen)	€ 1.500.000	Klein-middel 25-50%	€ 375.000
Afvalstoffenbelasting	€ 186.000	Middel 50%	€ 93.000
Aanpassing milieustation	€ 205.000	Middel 50%	€ 103.000
Illegale stort	€ 100.000	Middel 50%	€ 50.000
Structurele interne risico's			
Compensatiekosten kwaliteitsverschil in ingezameld afval	€ 300.000	Middel 50%	€ 150.000
Uitval overlaadstation	€ 1.000.000	Middel 50%	€ 500.000
Ziekteverzuim i.c.m. leeftijdsopbouw personeelsbestand	€ 600.000	Groot 75%	€ 450.000
Overige			
Wijzigingen in de cao	€ 340.000	Groot 75%	€ 255.000
Wijzigingen in wetgeving (milieu)	€ 1.000.000	Middel 50%	€ 500.000
Wijzigingen in/interpretatie van (jurisprudentie) wetgeving (VPB)	€ 600.000	Middel 50%	€ 300.000
Schade kapitaalgoederen	€ 500.000	Middel 50%	€ 250.000
Uittreding deelnemende gemeente			PM
Benodigde weerstandscapaciteit			€ 5.076.000

Bij het scenario van doorontwikkelen zijn geen financiële consequenties te voorzien. De bovengenoemde risico's zijn ook bij de onderliggende varianten binnen dit scenario relevant. Bepalend daarbij is wel dat 1) inbreng naar BV/NV tegen going concernwaarde en 2) de deelnemende gemeenten als aandeelhouder zich voor het lang vreemd vermogen garant stellen.. Mocht dat niet gebeuren dan kan het zijn dat een commerciële financiële instelling op basis van solvabiliteitseisen een risico-opslag in de rente berekent en daarmee de financieringslasten toenemen.

Bij het scenario koers wijzigen kan de financiële impact groot zijn. Bij het scenario van aansluiten zijn de criteria van inbreng bepalend. Dit hangt ook direct samen hoe de overdracht van de MVA wordt behandeld. Gebeurt dat tegen de going concern waarde of tegen de op dat moment geldende marktwaarde (zie toelichting MVA). Belangrijk verschil daarbij is dat bij dit scenario de huidige deelnemende gemeenten met nieuwe aandeelhouders te maken gaat krijgen, welke vanuit een ander belang tegen een overname aankijken. Een definitieve berekening is pas mogelijk als de criteria bij aansluiten bekend is. Verder zal het merendeel van de genoemde risico's in voorgaande tabel ook in dit scenario opportuun kunnen zijn en dus bij een overdracht in de overname geprijsd worden. Voor de variant outsourcen geldt nog aanvullend:

- Het eigen vermogen van de commerciële organisatie moet voldoende zijn om financiële gezondheid meerjarig te waarborgen (ter illustratie Renewi heeft een solvabiliteit van 21 % d.d. maart 2018 en Avalex 12 % d.d. 31/12/2017).

- Bij overname van het personeel zal een risico-inschatting worden gemaakt voor de inpassing in de staande organisatie. Om dat proces te begeleiden en eventuele uitstroom te kunnen bekostigen, zal de overname partij een voorziening daarvoor vormen.

Bovenstaande elementen zullen bij een overname financieel meegenomen gaan worden.

Rente typische looptijd lang

Avallex heeft een belangrijk deel van haar langlopende leningen in 2016 en 2017 geherfinancierd. Dit heeft geleid tot lagere rentetarieven². Dit voordeel in de huidige situatie is toe te rekenen aan de garantstelling van de gemeenten. Als de borgstelling van de gemeente komt te vervallen dan zullen de lage rentetarieven komen te vervallen en de financieringslasten stijgen. Wanneer de BVO overgaat op een NV/BV structuur kan afhankelijk van de gemaakte afspraken met de gemeente die eventueel behouden blijven.

Bij het aansluiten is nu niet te bepalen in welke mate dat een garantstelling aan de orde kan zijn. Bij aansluiting bij een GR of overheids NV ligt het overigens wel voor de hand dat garantstelling aan de orde is. Wanneer er wordt gekeken naar uitbesteden geldt dit niet meer.

De huidige voorzieningen hebben betrekking op groot onderhoud materiele vaste activa en voormalig personeel. De verschillende governance modellen zullen naar verwachting geen consequenties hebben. Dit staat los van de mogelijk te vormen voorziening bij overname van Avallex door een andere (commerciële) partij (zie toelichting bij eigen vermogen).

3.3.2 Resultatenrekening Avallex

De laatste interne resultatenrekening bestond uit de posten zoals hier rechts weergegeven. Langs deze posten wordt de mogelijke financiële impact van de verschillende governance modellen voor Avallex beschreven. Daarbij wordt vooral de aandacht gegeven aan de belangrijkste posten binnen de resultatenrekening, waarbij mogelijke majeure financiële impact aan de orde kan zijn.

Kosten	Bedrag (x € 1.000)	Baten	Bedrag (x € 1.000)
Verwerkingskosten	9.421	Bijdrage gemeente	33.126
Transport en lediging derden	611	Opbrengst grondstoffen	2.504
Tractiekosten	3.592	Opbrengst brengstation	252
Container beheerskosten	3.648	Overige opbrengsten	318
Personeelskosten	11.506	Totaal opbrengsten	36.200
Kantoor en bureaukosten	1.321		
Huisvestingskosten	1.850		
Algemene kosten	923		
Financieringskosten	754		
Projectkosten HNI	765		
Totaal kosten	34.391		
Resultaat	1.809		

In onderstaande tabel wordt de impact voor de belangrijkste posten weergegeven.

Bijdrage gemeente

Elke gemeente welke deel uitmaakt van de gemeenschappelijke regeling doet een vooraf bepaalde bijdrage op basis van de diensten welke zij verwacht af te nemen. De gemeenten zijn samen aansprakelijk voor tekorten (indien de gezamenlijke bijdrage niet voldoende blijkt te zijn). Positieve resultaten worden verplicht aan de reserve van Avallex toegevoegd, tenzij het bestuur

² Voor nadere onderbouwing wordt verwezen naar de begroting 2018 en meerjarenbegroting 2019-2021

anderszins besluit. Naast de bijdrage die de deelnemende gemeente aan Avalex betaalt, ontvangen ze rechtstreeks de opbrengsten van grondstoffen van de BVO (PMD en overig). De komende jaren is de verwachting dat de bijdrage van de gemeenten een beperkte fluctuatie zal kennen (zie bijgevoegd overzicht begroting).

Baten	Realisatie 2016	Gewijzigde begroting 2017	Begroting 2018	MJR 2019	MJR 2020	MJR 2021
DVO-bijdragen gemeenten	€ 33.254.245	€ 32.746.202	€ 33.073.458	€ 32.736.511	€ 32.624.878	€ 32.810.526
Opbrengst grondstoffen	€ 2.145.430	€ 2.443.008	€ 2.764.736	€ 3.052.287	€ 3.339.838	€ 3.411.725
Contracten overlaadstation	€ 2.651.656	-	-	-	-	-
Overige opbrengsten						
<i>Opbrengsten brengstations</i>	€ 213.124	€ 164.000	€ 210.000	€ 211.260	€ 212.528	€ 213.803
<i>Overige opbrengsten gemeenten</i>	€ 104.460	€ 108.500	€ 297.986	€ 299.773	€ 301.572	€ 303.382
<i>Overig</i>	€ 262.361	€ 257.000	€ 241.000	€ 264.500	€ 288.000	€ 294.000
	€ 579.944	€ 529.500	€ 748.986	€ 775.533	€ 802.100	€ 811.184
Totaal inzameling & overslag	€ 38.631.275	€ 35.718.710	€ 36.587.179	€ 36.564.331	€ 36.766.815	€ 37.033.436

Voor het scenario doorontwikkelen zal de financiële impact neutraal zijn. De bijdrage blijft gelijk of kan mogelijk met realiseren van het genoemde verbeterpotentieel gereduceerd worden. De variant verbreden vergroot deze kans, waarbij uiteraard nog wel relevant is wat bij verbreding vanuit de toetredende gemeente wordt ingebracht. Daarbij behoudt de gemeente de huidige beïnvloedingsmogelijkheden op de dienstverlening. Toetreding zorgt er wel voor dat de overhead over meer gemeenten verdeeld kan worden.

In het scenario koers wijzigen gelden de tarieven van de betreffende partij. Dat is nu nog niet te benoemen (in positieve of negatieve zin). Wat wel zeker is dat een commerciële partij rekening houdt met een aantal elementen, welke niet bij het scenario doorontwikkelen aan de orde zijn. Deze zijn rendementseis aandeelhouders, financieringslasten, vennootschapsbelasting en mogelijke aanloopkosten (o.a. kosten overname MVA en overname medewerkers). De nadruk bij dit scenario ligt op de bedrijfseconomische mechanisme (optimaliseren marge opbrengsten en kosten), waarmee de invloed op de dienstverlening afneemt.

Opbrengst grondstoffen

Alleen restafval is écht afval, want daar kun je niets meer van maken. Van de overige afvalsoorten kunnen grondstoffen gemaakt worden. De opbrengst grondstoffen bevat alle opbrengsten die Avalex ontvangt voor het vermarkten van de grondstoffen, zoals oud papier en karton, textiel en glas. In 2017 was de opbrengst ruim € 2,8 miljoen, dit is inclusief de opbrengsten van de brengstations. Voor de inkoop van deze grondstoffen zijn er contracten met diverse partijen, deze zijn jaarlijks opzegbaar. Het grootste contract is met Midwaste, een coöperatieve vereniging van dertien regionale afval- en reinigingsbedrijven. De samenwerking zorgt voor een zekere schaal die nodig is om grondstoffen te vermarkten en levert een financieel voordeel op in de varianten rondom het scenario doorontwikkelen. De opbrengsten voor de stroom PMD wordt door de stichting Nedvang direct uitgekeerd aan de gemeenten en zijn niet opgenomen in dit bedrag. De inkomsten komen ten goede van de gemeenten, elke gemeente krijgt de opbrengsten uitgekeerd van de door de gemeente ingezamelde grondstoffen.

Voor de opbrengst van grondstoffen geldt dat er binnen de huidige structuur en de NV/BV er zelf (binnen wet- en regelgeving) bepaald kan worden wat er met de opbrengsten van de grondstoffen gedaan wordt. Wanneer Avalex op afstand komt te staan zal er met de derde partij onderhandeld moeten worden wat er gedaan wordt met de opbrengsten van de grondstoffen. De markt voor de verkoop van grondstoffen is complex en in grote mate technologisch en innovatief gedreven. Het is een grillige markt, er zijn tijden van verregaande overcapaciteit geweest en nu dreigt er ondercapaciteit. Wanneer het scheidingsresultaat goed is, zal er onvoldoende zijn om te verbranden. Het zou kunnen zijn dat Avalex een minder aantrekkelijke partij voor overname is dan

eerst gedacht in verband met bovenstaande ontwikkelingen. Een marktconsultatie zou hier meer inzicht in geven, echter kan dit ook een momentopname zijn.

Voor de andere opbrengsten worden geen bijzonderheden voor financiële impact voorzien voor de voorliggende scenario's.

Verwerkingskosten

De verwerkingskosten zijn gebaseerd op de verwachte tonnages reststromen, zoals restafval inclusief de afvalstoffenbelasting. De verwerkingskosten van 2017 waren ruim € 9,4 miljoen. Bij het aanbesteden van de verwerking is er vaak weinig keuze in aanbieders. Veel partijen zijn samengegaan en veel partijen zitten vol. De huidige contracten hebben gunstige tarieven, het contract voor de verwerking van restafval loopt nog tot eind 2021. Wanneer Avalex volledig op afstand komt te staan, valt het voordeel van deze gunstige tarieven weg en is men afhankelijk van de derde partij wat betreft verwerkingstarieven. Dit kan zowel positief als negatief uitpakken. Mogelijk is een optie dat de contracten naar de nieuwe partij kunnen overgaan. Dit zou nader onderzocht moeten worden.

Avalex heeft momenteel invloed op duurzaamheid bij het aanbesteden van de verwerking. Wanneer er voor outsourcen gekozen wordt, valt deze invloed waarschijnlijk volledig weg.

Tractiekosten

De tractiekosten betreffen de basiskosten mobiliteit, brandstoffen, extra inzet mobiliteit en overige mobiliteitskosten zoals onder andere onderhoud, wassen en schades. Kortom, kosten die gemoeid zijn met het wagenpark. De tractiekosten bedroegen in 2017 bijna € 3,6 miljoen. In de externe jaarrekening zijn de tractiekosten onderdeel van de kostenpost inzameling & overslag.

Het wagenpark van Avalex betreffen allemaal leasewagens. De keuze voor lease is in het verleden gemaakt uit noodzaak; onvoldoende eigen middelen. In 2020 lopen de contracten af en dient er weer een keuze gemaakt te worden. Wanneer er gekeken wordt naar schaalvergroting lijkt het dat dit geen materieel effect heeft op de tractiekosten. De wagens worden volgepland of de routes en mede door het grensoverschrijdend rijden zal hier weinig mogelijkheid tot efficiency bij schaalvergroting zijn. Duurzaamheid is een belangrijk thema rondom het wagenpark. Wanneer Avalex op afstand wordt geplaatst zal er minder mogelijkheid zijn tot het beïnvloeden van duurzaamheid als bij de varianten in het scenario doorontwikkelen.

Containerbeheerkosten

De containerbeheerkosten bestaan uit vier componenten, onderhoud van containers (denk aan regulier onderhoud en schade), aanschaf inzamelmiddelen voor derden, afschrijving en overige kosten voor containerbeheer. De kosten voor containerbeheer waren in 2017 bijna € 3,8 miljoen. Voor de aanschaf van containers zijn er contracten gesloten met diverse partijen (afhankelijk van het type container) welke de containers leveren en in sommige gevallen ook onderhouden. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt in de governance structuur zal er gekeken moeten worden naar de impact op deze overeenkomst. Voor sommige contracten geldt bijvoorbeeld een afname verplichting. Voor bootcontainers is dit € 300.000 per jaar. Ook bestaat er een afname verplichting voor een van de schoonmaakcontracten van ruim € 70.000.

Personeelskosten

De personeelskosten binnen de BVO bedragen voor 2017 bedroegen ruim € 11,5 miljoen. De personeelskosten voor HNI zijn hierin niet opgenomen. De medewerkers van Avalex hebben binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie een ambtenarenstatus, waarbij de opgebouwde rechten uit het verleden bij verschillende gemeenten gerespecteerd worden. Daarbij investeert Avalex duidelijk in haar medewerkers. Naast het zorgen voor goed functionerende medewerkers past dat ook in de visie van social return en zuinig zijn op je mensen. Dit resulteert er wel in dat medewerkers gemiddeld duurder zijn dan in de commerciële sector. Daarnaast kent Avalex een grote flexibele schil van ongeveer 40 %. Dit betreffen vooral uitzendkrachten, welke in de regel goedkoper zijn dan de eigen medewerkers. Verder is nog relevant dat de Wet normalisering

rechtspositie ambtenaren (Wnra) naar verwachting per 1 januari 2020 van kracht wordt. De Wnra regelt dat de huidige publiekrechtelijke rechtspositie van ambtenaren wordt omgezet in een privaatrechtelijke.

Bij het scenario doorontwikkelen vanaf de variant verzelfstandigen verliezen de medewerkers de ambtenarenstatus. Daarmee zal ook aansluiting met een andere CAO gelegd moeten worden. Mogelijk is er nog een kans om de aansluiting voor het pensioen bij het ABP te behouden. Daarvoor zou een verzoek van dispensatie ingediend moeten worden. Dit vraagt zowel medewerking van het verplichte bedrijfstakpensioenfonds als het ABP. Dit moet verder uitgezocht worden.

Bij het scenario koers wijzigen zal het personeel overgaan naar de betreffende externe partij. De inschatting is dat niet voor iedereen plek bij de externe partij zal zijn. Dit zal met name gelden voor het kantoorpersoneel. Loonkosten voor de medewerkers die overgenomen worden door de externe partij zullen geleidelijk geharmoniseerd moeten worden. Ook de afvloeiingsregeling zal een aanzienlijke kostenpost worden. Op het gebied van personeelskosten zal er dus op korte termijn geen kostenbesparing met zich meebrengen wanneer Avalex op afstand zal worden geplaatst. Voor de lange termijn zal er op het gebied van personeelskosten wel een kostenbesparing mogelijk zijn; commerciële partijen zijn over het algemeen in staat om kosten efficiënt te werken als gevolg van marktwerking en concurrentie.

Wat ook nog een rol speelt bij deze post, is dat commerciële partijen meestal voornamelijk het inzamelen (en verwerken) van het afval verzorgen. Zaken als communicatie worden niet uitgevoerd en zal de gemeente zelf op moeten pakken. Avalex heeft hier momenteel medewerkers voor in dienst.

Bovenstaande analyse richt op de mogelijke financiële impact. Daarmee is geen rekening gehouden met mogelijke onrust onder medewerkers wat kan leiden tot hoger ziekteverzuim en de daarmee samenhangende financiële consequenties.

Kantoor en bureaunkosten, huisvestingskosten, algemene kosten, financieringskosten en kosten HNI

In deze sub paragraaf worden een aantal onderdelen van de resultatenrekening kort doorgenomen. Het betreft posten waar geen risico's verwacht worden.

Kantoor en bureaunkosten bevatten de kosten voor ICT, kantine, contributies en abonnementen, afschrijving kantoor en bureaunkosten en algemene kantoor en bureaunkosten zoals inrichting, porti en dergelijke. Deze kosten bedroegen in 2017 ruim € 1,3 miljoen. Binnen deze post is te verwachten dat wanneer er schaalvergroting plaats vindt door extra gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling toe te voegen, er efficiency mogelijk zijn.

De huisvestingskosten betreffen het onderhoud van de huisvesting, energiekosten, afschrijving en de voorziening groot onderhoud. De huisvestingskosten voor 2017 bedroegen ruim € 1,8 miljoen. Wanneer Avalex verder gaat als bedrijfsvoeringsorganisatie kan zij in deze kosten besparen door (delen van) het pand of de panden te verhuren en hierdoor op huisvestingskosten te besparen.

Onder algemene kosten vallen accountantskosten, advieskosten, reclame- en voorlichtingskosten, en overige algemene kosten zoals een dotatie voor dubieuze debiteuren. De algemene kosten voor 2017 betroffen ruim € 0,9 miljoen. Bij het professionaliseren van de huidige bedrijfsvoeringsorganisatie is het mogelijk dat de advieskosten zullen oplopen. De advieskosten zullen naar alle waarschijnlijkheid toenemen hoe verder Avalex op afstand wordt geplaatst. Daarnaast zullen er notariskosten voor overdracht van activa gemaakt worden wanneer Avalex op afstand geplaatst wordt.

De financieringskosten in 2017 bedroegen bijna € 0,8 miljoen. Avalex heeft vreemd vermogen verkregen via een tweetal bankinstellingen waarmee grotendeels haar vaste activa wordt gefinancierd. Avalex betreft geen lening via haar deelnemende gemeenten. Zoals bij het onderdeel rentetypische looptijd lang reeds is aangegeven, geniet Avalex een lage rente aangezien de deelnemende gemeenten garant staan. Bij het scenario doorontwikkelen, zal dan

naar alle waarschijnlijk behouden blijven. Bij koers wijzigen zal dit voordeel komen te vervallen en zullen de financieringskosten gaan stijgen.

De projectkosten HNI betreffen diverse kosten die het project HNI mogelijk maken. Het betreft een kostenpost van bijna € 0,8 miljoen. Wanneer Avalex als bedrijfsvoeringsorganisatie verder gaat of als NV/BV zal de implementatie van HNI verder kunnen gaan zoals gepland. Wanneer Avalex op afstand zal komen te staan is zij inzake dit onderwerp afhankelijk van het dienstenpakket van de derde partij.

3.4. Mogelijke fiscale consequenties Avalex

Hier volgt een samenvatting van de notitie van Baker Tilly Berk over de mogelijke fiscale consequenties van de scenario's.

Vennootschapsbelasting

In de huidige situatie geldt er voor de inzameling van huishoudelijk afval een vrijstelling van vennootschapsbelasting. De Belastingdienst heeft per brief aangegeven dat activiteiten voor derde partijen afzonderlijk beoordeeld dienen te worden en niet onder een vrijstelling vallen. Een wijziging van de omstandigheden kan betekenen dat Avalex vennootschapsbelasting verschuldigd wordt. Deze nuance geldt voor alle impactanalyses aangezien er nog geen concrete afspraken met de Belastingdienst zijn gemaakt.

Wanneer er gekozen wordt voor een NV/BV constructie is de activa/passiva transactie een belastbaar feit voor de vennootschapsbelasting. Voor zover de overgedragen activiteiten onder een vrijstelling vallen voor de Vpb vindt Baker Tilly Berk het verdedigbaar te stellen dat ook de overdracht op zichzelf is vrijgesteld. Dit kan namelijk geruisloos plaatsvinden. Wel adviseert ze om dit eerst af te stemmen met de Belastingdienst. Als de eigen activiteiten van de BVO worden gestaakt heeft dit in beginsel geen fiscale gevolgen. Er wordt hierbij uitgegaan van een staking van alle activiteiten en alle vermogensbestanddelen van de BVO worden overgedragen aan een marktpartij. Deze marktpartij is dan verantwoordelijk voor de vennootschapsbelasting.

Omzetbelasting

Avalex handelt voor het verzamelen en verwerken van afval voor de deelnemende gemeenten als btw-ondernemer. Ook de grondstofverkoop aan derden is een met BTW belaste prestatie. Ten aanzien van de kostendoorbelastingen jegens de gemeenten merkt Baker Tilly Berk op dat alleen onder bepaalde voorwaarden het doorbelasten van kosten met btw is belast. Het doorbelasten van kosten dient kritisch beoordeeld te worden, aangezien de BTW-afrek bij Avalex beperkt zal worden als de doorbelasting buiten de BTW-heffing valt. Als Avalex als BVO verder blijft gaan, dient er onderzocht te worden of Avalex voor al haar activiteiten als BTW-ondernemer kwalificeert en derhalve volledig recht heeft op afrek van BTW op kosten en investeringen. Daarnaast dient er onderzocht te worden of Avalex BTW verschuldigd is over het doorbelasten van kosten jegens de gemeenten.

Als Avalex als NV of BV verder gaat, moet met de Belastingdienst afgestemd worden of de overdracht van de bedrijfsvoeringsorganisatie naar een NV of BV belastbaar is. De activiteiten van de BV/NV zijn hoogstwaarschijnlijk met btw-belast. De BV/NV heeft in beginsel volledig recht op afrek van btw op kosten en investeringen, indien alle activiteiten BTW-belast zijn. Overdracht van Avalex naar een derde partij kwalificeert in beginsel als een belastbaar feit voor de btw. Het kan zijn dat de overdracht buiten de BTW heffing valt, dit zou verder onderzocht moeten worden.

Overdrachtsbelasting

De verkrijging van onroerende zaken is een belastbaar feit voor de overdrachtsbelasting. Mogelijk is één van de vrijstellingen van de Wet op de belastingen van rechtsverkeer van toepassing. Dit

dient nader te worden onderzocht. Overdracht van onroerende zaken aan een derde partij (een marktpartij) is in beginsel belast met overdrachtsbelasting.

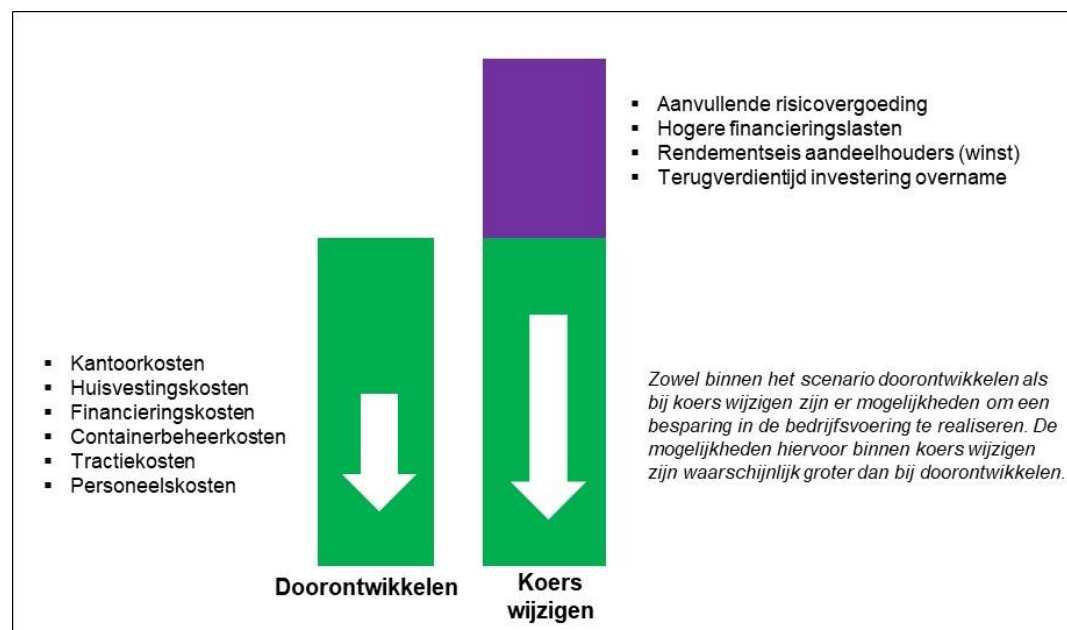
Dividendbelasting

Een bedrijfsvoeringsorganisatie hoeft geen dividendbelasting in te houden. Als Avalex als NV/BV verdergaat is de NV/BV inhoudingsplichtige voor de dividendbelasting. De dividendbelasting is een voorheffing op de vennootschapsbelasting. Wanneer Avalex haar activiteiten staakt en uitbesteedt naar een derde partij is deze derde partij verantwoordelijk voor de dividendbelasting.

3.5. Financiële resultaten

Bij dit onderdeel wordt ingegaan op de vragen in welke mate 1) de deelnemende gemeenten invloed hebben op de sturing op doelmatigheid en 2) de inschatting dat de uitvoerende organisatie in staat is de kosten substantieel te reduceren.

Bij het financieel resultaat speelt het kostprijsmodel een bepalende rol. Daarbij kent elke afvalverzamelaar in essentie dezelfde kosten om de dienstverlening te verzorgen. Afhankelijk van het scenario is het mogelijk dat extra kostenposten aan de orde komen of dat de hoogte van kostenposten wijzigen. Op hoofdlijnen zijn de kostenposten hieronder weergegeven.



Bij het scenario doorontwikkelen heeft de uitvoerende dienst geen winst oogmerk. In gesprekken met management van Avalex is aangegeven dat verbeterpotentieel bestaat met als resultaat reductie van kosten en daarmee lagere kosten voor de dienstverlening. Concrete voorbeelden hiervan zijn o.a.:

- 10-20 % mogelijkheid van reduceren van kosten middels efficiëntere inzet van mensen en middelen in primaire proces en overhead
- Huidige overcapaciteit bij overlaadstation Delft, waarbij mogelijkheid bestaat om meer prestaties te kunnen leveren zonder dat dit leidt tot extra kosten
- Mogelijke verhuur van 1-2 verdiepingen van kantoorpand in den Haag
- Bij verbreden naar andere gemeenten zal de overhead niet evenredig stijgen
- Verbreden van dienstverleningsconcept van Avalex (zowel verbreden klantenportefeuille als nieuwe diensten) zonder dat dit direct tot grote investeringen hoeven te leiden (bv. diverse medewerkers zijn opgeleid om ongedierte te mogen bestrijden)

Belangrijk is te realiseren dat kostenreductie ten koste kan gaan van de flexibiliteit. Tussentijdse aanpassingen in dienstverlening zal niet of nauwelijks tot de mogelijkheden behoren.

In het scenario doorontwikkelen kunnen de deelnemende gemeenten vanuit hun eigenaarsrol afspraken met de directie van Avalex maken over een meerjarig verbeterplan met als oogmerk structurele kostenreductie en daarvan de voortgang monitoren.

In het scenario van koers wijzigen bij de variant aansluiten vermindert de invloed, waarbij bij de variant outsourcing zich beperkt tot de aanbesteding. Belangrijk daarbij is dat een commerciële organisatie hoge mate van gestandaardiseerde dienstverlening zal willen aanbieden om een lage prijs aan te kunnen bieden. Meer flexibiliteit in de dienstverlening kan gepaard gaan met additionele kosten. Daarbij speelt nog dat een commerciële organisatie met een aantal 'extra' kostenposten kent in vergelijking met de varianten onder het scenario doorontwikkelen. Voorbeelden daarvan zijn de rendementseis van aandeelhouders, compenseren aanloopverliezen overname externe partij, mogelijk hogere financieringslasten en extra financiële buffer voor opvangen van mogelijke risico's.

Voor de mate dat de organisatie in staat is de kosten substantieel te reduceren, is de inschatting dat deze bij het scenario doorontwikkelen lager ligt dan bij het scenario koers wijzigen. Bij het scenario doorontwikkelen zijn de mogelijkheden van schaalvergroting beperkt en mogelijkheid van substantiële reductie van kosten complexer (bijvoorbeeld mogelijke consequenties voor medewerkers of opdrachtgevers).

Bij de strategie koers wijzigen zijn de mogelijkheden om kostenreducties door te voeren groter. Voorbeelden daarvan zijn reductie indirecte kosten (bv. kantoor-, ICT-kosten), mogelijke inkoopvoordelen en kansen op schaalvergroting. Daarbij heerst bij een commerciële organisatie in het algemeen een zakelijker klimaat. Dit is intern gericht op de mate dat activiteiten voldoende rendement opleveren en richting de klanten op welke wijze dienstverlening verder gestandaardiseerd kan worden om daarmee kosten te kunnen besparen. Daarbij is voor de financiële gezondheid van commerciële organisatie bepalend hoe ze continu innovatief en sturen op hun verdienmodel binnen een concurrerende markt. Overheidsorganisaties kennen deze dynamiek minder en worden daardoor minder automatisch geprikkeld om het kostenniveau te reduceren.

3.6. Mogelijkheid beperken financiële aansprakelijkheid

De financiële aansprakelijkheid valt uiteen in 1) financiële aansprakelijkheid continuïteit taakuitvoering vuilophaal en 2) uitvoerende organisatie.

Voor het eerste onderdeel geldt dat de deelnemende gemeenten verantwoordelijk zijn dat de wettelijke taak van de vuilophaal wordt gewaarborgd. Indien dat niet gebeurt, is de gemeente als eerste aanspreekbaar om een oplossing daarvoor te vinden. Bij het scenario doorontwikkelen hebben de deelnemende gemeenten vanuit hun eigenaarsrol hier voldoende beïnvloedingsmogelijkheden voor. Indien de uitvoerende organisatie meer op afstand komt te staan, verwatert deze invloed. De deelnemende gemeenten zullen middels andere instrumenten inzicht krijgen in de continuïteit van de vuilophaalfunctie (verbonden partijen).

Voor het tweede onderdeel staat centraal in welke mate de deelnemende gemeenten financieel aansprakelijk zijn voor de uitvoerende organisatie. In de huidige situatie zijn de gemeenten volgens gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk voor dat Avalex voldoende middelen heeft om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Binnen het scenario doorontwikkelen kan hier een verandering in optreden. Bij het instellen van een BV of NV beperkt de aansprakelijkheidsstelling zich tot het geïnvesteerd vermogen van de deelnemende gemeente en zijn ze dus niet meer hoofdelijk aansprakelijk voor eventuele schulden. Overigens blijkt in de praktijk dat bij overheids NV's de aandeelhouders (zijnde o.a. gemeenten) regelmatig zich garant stellen voor het vreemd vermogen. Redenen daarvoor zijn o.a. het verkrijgen van gunstige financieringsmogelijkheden,

veelal sprake van wettelijke taken welke toch moeten plaatsvinden en/of politieke keuzes (niet failliet laten gaan overheids NV)³.

Bij de variant aansluiten is de financiële aansprakelijkheid afhankelijk bij welk samenwerkingsverband wordt aangesloten. Bij een GR komt dat overeen met de huidige BVO en bij een overheids NV met de variant omvormen. Bij outsourcen naar commerciële partij zal de financiële garantstelling niet aan de orde zijn.

³ Ter illustratie: Bij HVC staan de aandeelhouders (zijnde gemeenten, waterschappen en provincies) garant voor € 642,5 mln (jaarrekening HVC 2017).

PRO

4. consequenties: Bedrijfsvoerings- organisatie

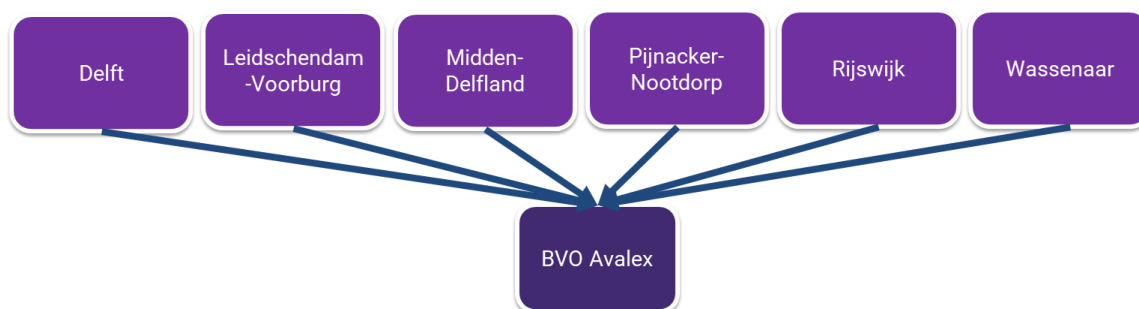
DOOF

4. Consequenties: Bedrijfsvoeringsorganisatie

Belangrijkste kenmerken

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Door-ontwikkelen:	Huidige	BVO	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Redelijk dichtbij.

Avalet is nu een BVO op grond van de Wgr. Het betreft een collegeregeling. Dit betekent dat de zes colleges die de gemeenschappelijke regeling hebben getroffen, elk uit hun midden een lid in het bestuur van de BVO mogen aanwijzen. Dit ziet er als volgt uit:



Kenmerkend voor dit model is dan ook dat de gemeenten redelijk dichtbij de uitvoeringsorganisatie staan, vanwege het feit dat het bestuur van de BVO direct wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de gemeenten. Naast het bestuur van Avalet zijn er verschillende overleggen ingesteld om de governance vorm te geven. Er is een opdrachtgeversoverleg waarin de inhoudelijk betrokken portefeuillehouders plaatsnemen en overleggen met de directeur van Avalet. Dit overleg ziet in ieder geval op de taakopdracht aan Avalet. Daarnaast is er een auditcommissie (samengesteld uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten), en een klankbord Avalet met externe personen die veel ervaring hebben met bedrijfsvoering en de branche. Het Klankbord Avalet beraadslaagt over de ontwikkelingen in de afvalbranche, bestaand en toekomstig uitvoeringsbeleid en de bedrijfsvoering van Avalet..

4.1. Sturing en verantwoording door colleges

Sturing en verantwoording door de colleges gebeurt op de wijze zoals dit in de Wet gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd. Deze sturing en verantwoording is op te delen in twee onderdelen, namelijk als eigenaar en als opdrachtgever.

Sturing

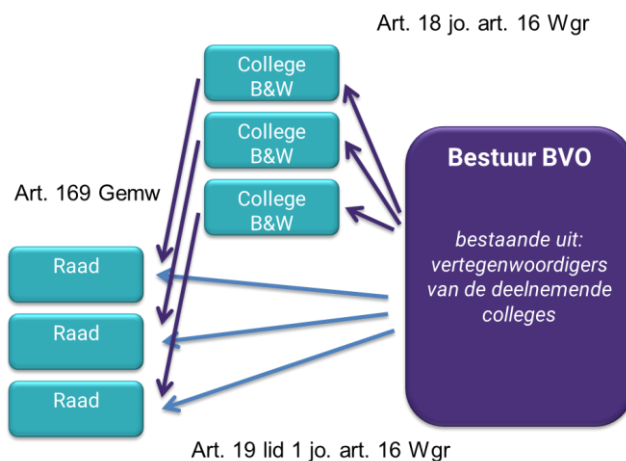
De deelnemende colleges zijn allen *eigenaar* van de BVO en elk college is in die hoedanigheid bevoegd om een bestuurslid uit zijn midden aan te wijzen. De bestuursleden hebben stemrecht en het bestuur bepaalt de richting en koers van de BVO. Daarmee heeft het bestuur zeggenschap op de organisatie. Het bestuur gaat over de instandhouding van de organisatie, kaders voor functioneren en continuïteit, ook op langere termijn. Dit ziet zowel de belangen van de organisatie als van het personeel. Het bestuur stelt de begroting en jaarrekening vast en andere interne procedures en regels die hieraan moeten bijdragen. Zo gaan de eigenaars bijvoorbeeld ook over de tarieven voor de dienstverlening en de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening. Het bestuur stelt het reservebeleid en investeringsbeleid vast en neemt de beslissingen over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen.

De colleges kunnen als *opdrachtgever* sturen op de taakuitvoering door de BVO. In het opdrachtgeversoverleg beraadslagen de inhoudelijke portefeuillehouders met de directeur van Avalex over de taakopdracht. De opdrachtgever gaat over de dienstverlening inhoudelijk (wat moet er gebeuren?); de prestatienormen en de indicatoren die daarbij horen (wanneer is er gebeurd wat er moet gebeuren?) en tot slot over de informatie die erbij hoort. De opdrachtgever heeft hier belang bij zodat hij kan monitoren en bijsturen (hoe weet de opdrachtgever wanneer er is gebeurd wat er moet gebeuren?). De opdrachtgevers sluiten ieder afzonderlijk een overeenkomst over de afname van taken/activiteiten met het bestuur van de BVO. De bovengenoemde afspraken liggen vast in de dienstverleningsovereenkomst en de flankerende documenten.

Verantwoording

Een lid van het bestuur kan niet voor de keuzes van het bestuur gezamenlijk ter verantwoording worden geroepen. Omdat Avalex een collegeregeling is, is het college primair verantwoordelijk voor handelingen van een lid aangewezen uit zijn midden. Een lid van het bestuur legt dan ook in elk geval verantwoording af over wat hij zelf heeft gedaan in het bestuur aan het college dat hem heeft aangewezen. Het college dat dit lid heeft aangewezen, kan het betreffende lid ontslaan op het moment dat dit lid niet langer het vertrouwen geniet van het college.

Op zijn beurt is het college verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over wat het lid in het bestuur van de BVO namens het college heeft gedaan. Het college is een collegiaal bestuursorgaan en is als zodanig in zijn geheel verantwoording schuldig over datgene dat namens het college als zodanig is gedaan. De collegeleden zijn ook ieder individueel verantwoordelijk voor wat namens het college is gedaan in het bestuur. Daarnaast geldt ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het bestuur tegenover de gemeenteraad. Hieronder geven wij een schematisch overzicht van de verantwoordingsrelaties bij een collegeregeling waarbij een BVO in het leven is geroepen, waarbij in het geval van Avalex natuurlijk sprake is van zes deelnemende colleges en zes raden.



4.2. Zeggenschap voor raden

De raden van de deelnemende gemeenten worden, zoals bij elke collegeregeling, betrokken bij de begroting die jaarlijks wordt vastgesteld. Uit de Wet gemeenschappelijke regelingen volgt een standaard voor een P&C cyclus. Het bestuur van Avalex stuurt aan de raden voor 15 april een kadernota (met daarin de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het navolgende kalenderjaar) toe. Dit geldt ook voor de conceptjaarrekening van het afgesloten jaar. Deze stukken zijn bedoeld om de raad alvast te informeren en kunnen door de raden worden gebruikt bij hun voorjaarsnota's. Dit stelt de raden in staat zich goed voor te bereiden op de zienswijzeprocedure

voor de begroting. Deze zienswijzeprocedure start met het toezenden van de ontwerpbegroting, in ieder geval acht weken voordat deze door het bestuur van de BVO wordt vastgesteld. De raden kunnen vervolgens binnen deze acht weken hun zienswijzen op de begroting kenbaar maken bij het bestuur van Avalex. Bij de vaststelling van de begroting dienen deze zienswijzen betrokken te worden door het bestuur van Avalex. Nadat het bestuur van Avalex de begroting heeft vastgesteld, moet de vastgestelde begroting, als deze afwijkt van de conceptbegroting, aan de raden toegezonden worden. Dit zodat de raden kunnen zien wat er met hun zienswijzen is gebeurd. Waar nodig kunnen de raden hun zienswijzen kenbaar maken aan gedeputeerde staten.

4.3. Gevolgen voor de burger

Dat op dit moment sprake is van een BVO heeft geen directe gevolgen voor de burger. In dit model is denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd.

4.4. Gevolgen voor beleid

Voor de uitvoering van het beleid zijn er geen gevolgen te verwachten als Avalex de BVO blijft zoals deze nu is vormgegeven. Vanwege het eigenaarschap op de organisatie en het sterke opdrachtgeverschap is het in deze variant mogelijk om de uitvoeringsorganisatie te verplichten tot uitvoering van het gemeentelijke beleid.

4.5. Consequenties EU regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Indien overheden aan elkaar diensten verlenen valt die dienstverlening als overheidsopdracht⁴ in beginsel onder de reikwijdte van het aanbestedingsrecht. Onderhandse enkelvoudige gunning zonder enige vorm van concurrentiestelling is dus in beginsel niet toegestaan, tenzij er natuurlijk een zeer laag bedrag mee gemoeid is dat ver onder de Europese drempelbedragen ligt. Bij opdrachten boven de Europese drempelbedragen⁵ moet een volledige Europese aanbestedingsprocedure zoals opgenomen in de aanbestedingswet worden gevolgd. Door middel van de BVO kunnen de gemeenten gezamenlijk aanbesteden voor bijvoorbeeld investeringsaankopen van de uitvoeringsorganisatie.

Ook de taken die Avalex uitvoert voor de deelnemers valt onder de reikwijdte van het aanbestedingsrecht. Er gelden echter specifieke uitzonderingen voor samenwerking tussen overheden. Een van die uitzonderingen, die hieronder nog verder wordt uitgewerkt, is inbesteden. Doordat de deelnemende colleges bij Avalex kunnen inbesteden kunnen zij opdrachten direct aan Avalex verlenen, zonder aanbestedingsplicht. Duurzaam opdrachtgeverschap voor de colleges is hierdoor verzekerd. De constructie is rechtmatig en voldoet aan de vereisten van het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving.

Inbesteden

Het inbesteden is gecodificeerd in artikel 12 lid 1 richtlijn 2014/24/EU (verder: Algemene richtlijn) en geïmplementeerd in Nederland door middel van artikel 2.24a lid 1 Aanbestedingswet 2012. Aan de volgende drie criteria moet zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op inbesteden:

1. de aanbestedende dienst oefent op de rechtspersoon toezicht uit als op eigen diensten (lid 1, onderdeel a),

4 Overheidsopdrachten' zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten (artikel 1.1 Aanbestedingswet)

5 In 2018 is dit voor decentrale overheden bij leveringen en diensten € 221.000 en € 5.548.000 voor werken.

2. de rechtspersoon verricht meer dan 80% van zijn werkzaamheden ten behoeve van de controlerende aanbestedende dienst (lid 1, onderdeel b), en
3. er is geen sprake van directe participatie van privaat kapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon (lid 1, onderdeel c).

Aan het toezichtscriterium is voldaan als de betreffende aanbestedende dienst doorslaggevende invloed heeft op de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen van de betrokken rechtspersoon (gelieerde publieke organisatie). De derde voorwaarde (verbod van privé kapitaal) houdt hiermee verband. Indien er sprake is van privaat kapitaal wordt verondersteld dat geen sprake is van toezicht als op eigen diensten, omdat de rechtspersoon ook het belang van de private kapitaalverschaffer moet dienen.⁶

Indien de aanbestedende dienst samen met andere aanbestedende diensten inbesteedt (meervoudige inbesteding), is het niet relevant of het toezicht door de aanbestedende diensten op alle punten hetzelfde is. Bepalend is dat het toezicht op de gecontroleerde rechtspersoon daadwerkelijk effectief dient te zijn.⁷

Zoals we hiervoor al hebben gezien is Avalex een BVO en zijn alle deelnemers vertegenwoordigd in het bestuur van Avalex, is aan het toezichtscriterium voldaan. Het bestuur van de BVO heeft namelijk invloed op de belangrijkste beslissingen en doelstellingen van Avalex. Eveneens is voldaan aan het derde criterium, er is namelijk geen direct privaatrechtelijk kapitaal omdat alle deelnemers publiekrechtelijk van aard zijn (gemeenten).

Zolang ervoor wordt gewaakt dat Avalex, in het geval er diensten worden verricht voor derden (niet-deelnemende gemeenten), dit in elk geval niet meer dan 20 procent van de totale omzet van Avalex bedraagt. Dit is volledig te beheersen door (het bestuur) van Avalex.

4.6. Personele gevolgen

Het spreekt voor zich dat als de situatie blijft zoals die nu is, dat dit geen gevolgen zal hebben voor het personeel. De ambtelijke status blijft behouden voor het personeel, er is geen wijziging van rechtspositie van de personeelsleden en ook ten aanzien van de pensioenen blijft alles bij het oude.

4.7. Consequenties voor de transitie

In het geval er voor wordt gekozen om de huidige BVO in stand te laten, is geen sprake van een transitieactiviteiten of daarmee samenhangende kosten.

4.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

In de kern verandert er qua financieringssysteem en de lijn die is ingezet door Avalex niets. De lijn is om meer op basis van integrale kostprijzen (DVO's) te werken en daarmee meer transparantie te bereiken. Dit zodat de deelnemende gemeenten helder hebben wat in de gezamenlijke opdracht per gemeente wordt gedaan. Conform de BBV moeten de risico's beschreven en opgenomen zijn in de jaarrekening zodat de deelnemende gemeenten altijd weten welke risico's en voor welke bedragen gelopen worden. In de jaarrekening van 2017 en de meerjarenbegroting is dit opgenomen. Conform de procedure kunnen de raden zienswijzen geven waarop Avalex antwoord geeft en tot een positief besluit of niet komen. In deze vorm is de directe betrokkenheid en invloed van de raden het grootst.

⁶ Stadt Halle (HvJEU van 11 januari 2005, C-26/03) r.o. 49 en Acoset (HvJEU van 15 oktober 2009), r.o. 53.

⁷ Coditel (HvJ EU van 13 november 2008, C-324/07), r.o. 28.

De mogelijkheid om te sturen op kostenreductie is in deze variant groot. Dit vanwege het eigenaarschap en de directe sturing op de BVO vanuit de gemeenten. Er is directe invloed op bijvoorbeeld de tarieven voor de dienstverlening en de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening, het reservebeleid en investeringsbeleid en de beslissingen over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen.

4.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

Op basis van de Wgr heeft elke deelnemer de plicht in te staan voor de schulden van het samenwerkingsverband. Met behulp van een (dienstverlenings)overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop aansprakelijkheid (en financiële verantwoordelijkheid) per taak wordt afgedekt. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om deelnemende gemeenten alleen aansprakelijk te laten zijn voor tekorten die voortvloeien uit taken die ook daadwerkelijk afgenomen worden door de betreffende gemeente. Dit zorgt er voor dat de verantwoordelijkheid per gemeente niet verder reikt dan op grond van dienstverlening voor de betreffende gemeente verwacht mag worden. Deze afspraken zijn privaatrechtelijk van aard en kunnen het financiële risico voor een belangrijk deel afdekken. Het laat echter onverlet dat de verplichtingen op basis van de Wgr blijven gelden. Dit risico verandert niet in de situatie dat Avalex op de huidige wijze wordt voortgezet. De mogelijkheden om de financiële aansprakelijkheid te beperken zijn daarmee gering.

4.10. Dwingende gevolgen voor de Governance

Het bestuur van de BVO schept als eigenaar gezamenlijke randvoorwaarden voor de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtgevers kunnen binnen deze randvoorwaarden opdracht geven om specifieke (beleids)doelstellingen te realiseren. Deze variant dwingt daarom om de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever scherp uit elkaar te houden. Ook moet sprake zijn van vertrouwen in de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten omdat de kosten van exploitatie en investeringen van de uitvoeringsorganisatie door de gemeenten zelf gedragen worden.

5. Consequenties: verzelfstandigen

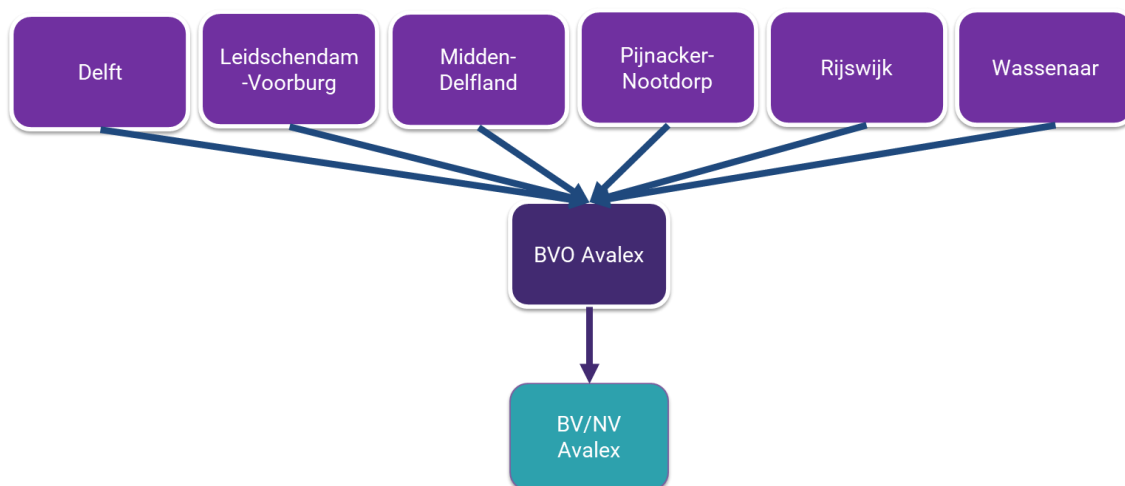
5. Consequenties: verzelfstandigen

Belangrijkste kenmerken

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Door-ontwikkelen:	Verzelfstandigen	BVO met 100% dochter BV/NV	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Bedrijfsvoering verder op afstand. • Professioneel toezichthouderschap mogelijk (RvC).

Verzelfstandigen betekent in deze dat Avalex een vennootschap (BV of NV) opricht/inricht waar de uitvoeringsorganisatie in onder wordt gebracht. Kenmerkend aan dit model is dat de bedrijfsvoering verder op afstand komt te staan van de afzonderlijke gemeenten. De BVO blijft bestaan en doet dienst als 'bestuurlijke koepel' voor de uitvoeringsvennootschap. Dit betekent dat de BVO enig aandeelhouder (en daarmee volledig eigenaar) is van de vennootschap. De vennootschap wordt bestuurd door een bestuur(der). Deze bestuurder/directeur opereert zelfstandig binnen de kaders die door de aandeelhouders van de vennootschap worden uitgezet. Het is mogelijk om binnen dit model een Raad van Commissarissen in te stellen die professioneel toezichthouder is op de bestuurder/directeur van de vennootschap en de algehele gang van zaken binnen de vennootschap. In het verleden is een BV opgericht door Avalex, maar op dit moment worden daar geen activiteiten in verricht. Deze zou nieuw leven ingeblazen kunnen worden, of kunnen worden omgezet naar een NV door middel van een statutaire wijziging.

Dwingend gevolg van deze variant is dat de uitvoeringsorganisatie van Avalex uit de BVO wordt gehaald en 'naar de vennootschap doorzakt' waardoor deze meer op afstand van de gemeenten wordt gezet, zie onderstaande afbeelding. De uitvoering van het reinigingsbedrijf en de afvalinzameling vindt plaats in de BV/NV, helemaal onderaan getekend. In de BVO Avalex, donkerblauw getekend, wijst elk deelnemend college een bestuurslid aan. Binnen het bestuur van de BVO wordt bepaald op welke wijze de BVO zich als eigenaar van de vennootschap wil opstellen, oftewel hoe de AVA wordt besloten.



5.1. Sturing en verantwoording door colleges

Vergeleken met de huidige inrichting van Avalex als BVO, neemt de sturing en verantwoording van de colleges als eigenaar af. Als opdrachtgever blijft deze gelijk. Dit wordt met name veroorzaakt

door de 'getraptheid' van het model. Ook in dit geval is sprake van sturing en verantwoording als eigenaar en als opdrachtgever. Deze bespreken we daarom ook apart.

Sturing

De BVO is als enig aandeelhouder de eigenaar van de vennootschap. In de AVA, het hoogste orgaan van de vennootschap, heeft de eigenaar stemrecht en daarmee zeggenschap over de vennootschap. De in de BVO deelnemende colleges bepalen in het bestuur van de BVO op welke wijze invulling wordt gegeven aan het aandeelhouderschap in de vennootschap. In de AVA zelf komt de minderheidsstem die in het bestuur van de BVO ingebracht is, niet meer ter sprake omdat namens het bestuur van de BVO het stemrecht in de AVA wordt uitgeoefend. De AVA benoemt en ontslaat (in beginsel) het bestuur van de vennootschap en eventuele commissarissen⁸. De eigenaars gaan over de instandhouding van de organisatie, kaders voor functioneren en continuïteit, ook op langere termijn. Dit zijn zowel de belangen van de organisatie als van het personeel. De AVA stelt de begroting en jaarrekening vast en andere interne procedures en regels die hieraan moeten bijdragen. Zo gaat de AVA bijvoorbeeld over de tarieven voor de dienstverlening, de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening, het reserve- en investeringsbeleid, de beslissing over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen. De vennootschap wordt bestuurd door het bestuur/de bestuurder. De bestuurder/het bestuur is niet afkomstig uit de aandeelhouders. Directe besturing van de vennootschap vindt daarmee niet plaats door de gemeenten. Optie kan wel zijn om een personele unie tussen de secretaris directeur van de BVO en de vennootschap te realiseren.

Naast de stemrechten van de aandeelhouders spelen ook bestuurders/directie en (eventuele) commissarissen een rol in de AVA. Zij kunnen een advies uitbrengen. Afhankelijk van een aantal criteria kan het zo zijn dat de vennootschap Avalex verplicht een structuurvennootschap dient te zijn.⁹ Indien het structuurregime van toepassing is, dan zal dat het verzwakte regime zijn.¹⁰ Dit komt doordat in dat geval het gehele kapitaal wordt verschaft door publiekrechtelijke rechtspersonen (i.c. de gemeenten). Gevolg hiervan is dat verplicht een Raad van Commissarissen dient te worden ingesteld die als taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken door bijvoorbeeld (verplichte) goedkeuringsbevoegdheden bij belangrijke besluiten. De bestuurders van de vennootschap Avalex worden wel nog benoemd door de aandeelhouders. Dat is het kenmerkende verschil tussen het verzwakte structuurregime en reguliere structuurregime. Bij die laatste worden ook de bestuurders benoemd door de Raad van Commissarissen. Als sprake is van een Raad van Commissarissen is het zaak om via de statuten de eigenaarsbevoegdheden van de AVA zoveel als mogelijk te garanderen, om de investingsconstructie te garanderen (zie ook hoofdstuk 4.5.). In de statuten kunnen beperkingen worden aangebracht in de kring van benoembare personen¹¹, of worden gekoppeld aan een voordracht¹². Ook is mogelijk 1/3^e van de commissarissen door

8 zie art. 2:142 lid 1 resp. art. 2:252 lid 1 BW

9 Het betreft de volgende eisen: (1) het geplaatste kapitaal en de reserves moeten minimaal het grensbedrag van €16 miljoen hebben bereikt; (2) er moeten minimaal 100 werknemers werkzaam zijn bij Avalex of bij een afhankelijke maatschappij daarvan, en (3) er moet krachtens de wet een ondernemingsraad zijn ingesteld. Uit de documentatie die voorhanden is blijkt dat door Avalex aan vereisten 2 en 3 wordt voldaan. Vereiste 1 is op dit moment moeilijk te bepalen. Avalex is nu een BVO en geen vennootschap. Avalex geeft geen aandelen uit en heeft daarmee geen direct geplaatst kapitaal. Gelet echter op de jaarrekening 2016 van Avalex lijkt het aannemelijk dat indien Avalex een privaatrechtelijke rechtspersoon zal worden, het geplaatste kapitaal boven het grensbedrag van € 16 miljoen komt.

¹⁰ 2:155a BW

¹¹ zie art. 2:142 lid 1 resp. art. 2:252 lid 1 BW

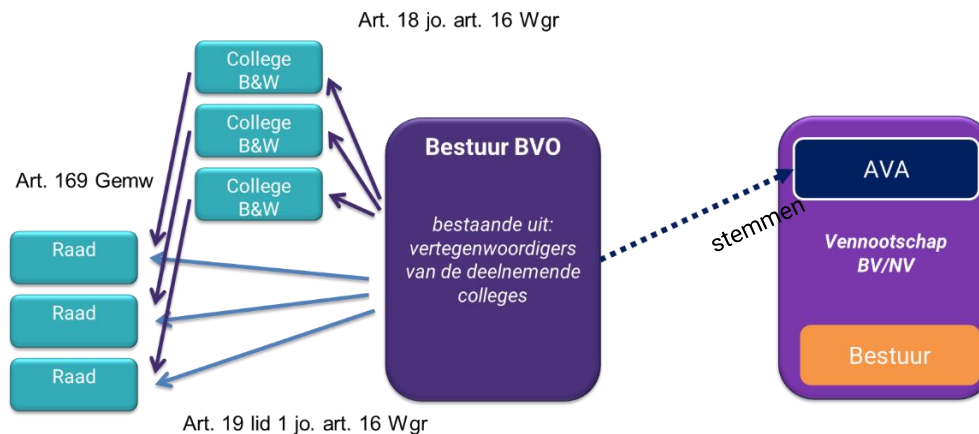
¹² zie art. 2:142 lid 2 jo. art. 2:133 lid 1 resp. art. 2:252 jo. art. 2:243 lid 1 BW

anderen dan de AVA mogelijk maken.¹³ Commissarissen kunnen ook worden geschorst en ontslagen door degene die hen heeft benoemd¹⁴.

De colleges kunnen, als opdrachtgever, met behulp van dienstverleningsovereenkomsten sturen op de uitvoering door de vennootschap Avalex. De opdrachtgever gaat over de dienstverlening inhoudelijk (wat moet er gebeuren?); de prestatienormen en de indicatoren die daarbij horen (wanneer is er gebeurd wat er moet gebeuren?) en tot slot over de informatie die erbij hoort. De opdrachtgever heeft hier belang bij zodat hij kan monitoren en bijsturen (hoe weet de opdrachtgever wanneer er is gebeurd wat er moet gebeuren?). De opdrachtgevers sluiten ieder afzonderlijk een overeenkomst over de afname van taken/activiteiten met het bestuur van de vennootschap. Deze afspraken liggen vast in de dienstverleningsovereenkomst en de flankerende documenten.

Verantwoording

De verantwoordingsrelaties voor de BVO als 'bestuurlijke koepel' lopen grotendeels gelijk met de verantwoordingsrelatie zoals weergegeven in hoofdstuk 4.1.. Het verschil is dat door de BVO de invloed op de vennootschap wordt uitgeoefend. Dat betekent dat een bestuurslid van de BVO wel kan worden aangesproken op zijn stemgedrag in het bestuur van de BVO, maar niet op het stemgedrag van de BVO in de AVA van de vennootschap als zodanig. Hieronder is dit schematisch visueel weergegeven:



5.2. Zeggenschap voor raden

Ten opzichte van Avalex als BVO neemt de zeggenschap van de raden iets af. Voor wat betreft de BVO behouden de raden natuurlijk de informatie- en verantwoordingsrechten zoals deze in de Wgr zijn opgenomen. Deze zijn hiervoor al uitgebreid besproken in paragraaf 4.2..

Ten aanzien van de vennootschap bestaan er geen wettelijke informatie- en verantwoordingsrechten voor de raden. Voor zover de raden betrokken dienen te worden, kan dit in de statuten worden verankerd. Dit volgt niet automatisch uit de wet. Omdat het college meer op afstand komt te staan van de uitvoering, is dit ook voor de toezichthoudende rol van de raden het geval.

¹³ Zie art. 2:143 resp. art. 2:253 BW

¹⁴ Zie art. 2:144 lid 1 resp. art. 2:254 lid 1 BW

5.3. Gevolgen voor de burger

Voor de burger is niet zichtbaar in welke rechtsvorm de uitvoeringsorganisatie is ondergebracht. In zoverre heeft het voor de burger ook geen gevolgen als Avalex van structuur gaat wijzigen. In dit model is denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd.

5.4. Gevolgen voor beleid

Er zijn geen gevolgen te verwachten ten aanzien van de uitvoering van het (afval)beleid van de gemeenten. De vaststelling van het beleid is en blijft aan de (raden van de) gemeenten zelf. Vanwege het eigenaarschap op de organisatie en het sterke opdrachtgeverschap is het in dezelfde mate mogelijk om de uitvoeringsorganisatie te verplichten tot uitvoering van het gemeentelijke beleid.

5.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Ten opzichte van de huidige situatie zal er niet veel veranderen voor wat betreft het aanbestedingsrecht. De constructie is rechtmatig en voldoet aan de vereisten van het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving. Door middel van de vennootschap kunnen de gemeenten gezamenlijk een aanbesteding initiëren voor bijvoorbeeld investeringsaankopen. Aangezien de BVO de enige eigenaar is van de vennootschap, blijft voor de taakuitvoering door de uitvoeringsorganisatie inbesteding mogelijk zolang er geen private mede-aandeelhouders komen en zolang er maximaal 20 procent van de omzet van de vennootschap wordt gegenereerd voor derden (niet aandeelhouders) van de vennootschap. (zie paragraaf 4.5. voor een uitgebreide omschrijving van aanbesteding/inbesteden). Dat moet in de statuten van de vennootschap worden geborgd. Vanwege de mogelijkheid tot inbesteden is het ook mogelijk het opdrachtnemerschap duurzaam vorm te geven.

Als ervoor wordt gekozen een raad van commissarissen in te stellen, dan is in elk geval van belang dat deze raad van commissarissen niet teveel (doorslaggevende) invloed krijgt omdat dit de inbestedingsconstructie in gevaar kan brengen. Daarnaast moet wel in de statuten worden verankerd dat, in het geval sprake is van een structuurvennootschap, de eigenaarsbevoegdheden van de AVA zoveel als mogelijk worden bewaakt om de inbesteding te kunnen (blijven) garanderen. Overigens zijn al deze risico's in de statuten van de vennootschap af te dekken.

5.6. Personele gevolgen

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de variant *verzelfstandigen* gevolgen zal hebben voor het personeel van Avalex. Op dit moment is het huidige personeel van Avalex in dienst bij de BVO en hebben alle medewerkers de status van ambtenaar. Op hen zijn de voorwaarden van CAR/UWO van toepassing. De ambtenaren vallen qua pensioen onder het ABP. Als de uitvoering van Avalex wordt ondergebracht in een vennootschap, kan geen sprake meer zijn van een ambtelijke status van de medewerkers. Omdat privaatrechtelijke instellingen vanwege een wetswijziging niet meer de b3-status kunnen verkrijgen, wordt het personeel niet meer automatisch ondergebracht bij het ABP. Dat kan betekenen dat gevolgen die daaruit voortvloeien en uit de veranderde rechtspositie, zullen moeten worden gecompenseerd voor het huidige personeel. Afhankelijk van de cao die van toepassing zal worden verklaard, moet worden onderzocht wat de precieze gevolgen zijn, zowel qua loonvoorwaarden als qua secundaire arbeidsvoorwaarden. Afhankelijk van de huidige arbeidsvoorwaarden en de inrichting van het personeelsbestand zijn deze gevolgen groter, dan wel kleiner. Voor een dergelijk proces is afstemming met vakbonden en OR noodzakelijk. Een andere optie is nog de detachering van het

personeel vanuit de gemeente naar de vennootschap. Daarmee kan de ambtelijke status behouden blijven.

5.7. Consequenties voor de transitie

Voor de wijziging van het construct is transitie nodig. Er bestaat al een (lege) BV die in het verleden door Avalex is opgericht, waardoor er geen nieuwe BV hoeft te worden opgericht. In het geval de keuze uitgaat naar een NV, dan zal een wijziging van de rechtsvorm nodig zijn, door wijziging van de statuten van de BV. Daarnaast zal de huidige BVO 'leeg' gemaakt moeten worden. Dat betekent dat er een activa/passiva-transactie plaats zal vinden van de BVO naar de vennootschap. Bij een activa/passiva transitie worden alle 'bezittingen' (activa; bijvoorbeeld pand, inventaris, personeel, voorraad) en schulden (passiva; bijvoorbeeld leningen, schulden, reserves, voorzieningen) van een rechtspersoon geïnventariseerd en overgedragen aan een andere rechtspersoon. Hiertoe dienen notariële akten, (koop)overeenkomsten et cetera te worden opgesteld en/of gesloten. Hier is tijd mee gemoeid, maar ook worden er (extra) kosten gemaakt. Er is sprake van transitie, maar deze is relatief eenvoudig van aard omdat de transitie plaats vindt binnen de entiteiten die op dit moment binnen het huidige construct van Avalex al bestaan. Er is geen 'derde' partij betrokken bij de activa/passiva-transactie, wat het veel complexer zou maken.

5.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

Op het moment dat de belanghebbenden, belangen en verhoudingen gelijk blijven is het mogelijk een juridische verandering door te voeren zonder dat dit gelijk tot een due diligence leidt. Voor het BVO-deel geldt dat de verantwoording en systematiek hetzelfde blijft. Financieel gezien blijven de uitgangspunten als de waarderingsgrondslagen en dergelijke gelijk voor het deel wat overgedragen wordt naar de BV. De verantwoording verandert hierbij wel. De verantwoordingseisen aan de BV zijn andere dan aan de BVO. De jaarrekening en de verantwoording worden eenvoudiger voor dit deel. De informatie en verantwoording moet voor dit deel vooraf worden afgesproken. Wat is de informatiebehoefte zodat hierover informatie kan worden aangeleverd. Voor het personeel is hierbij wel de consequentie dat zij in dienst komen van de BV waardoor bekeken moet worden wat de rechtspositionele consequenties zijn. Wat is de betekenis voor pensioenopbouw e.d. of is dit gelijk aan een nieuwe cao waarin zij opgenomen worden. Dit kan nader in een sociaal plan worden uitgewerkt. Avalex zal scherper kijken naar de opbouw van het vermogen en de verhouding om eventuele risico's op te vangen en dit verdisconteren in de kostprijs.

De mogelijkheid om te sturen op kostenreductie is in deze variant relatief groot. Er is sprake van eigenaarschap ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie en is er invloed op bijvoorbeeld de tarieven voor de dienstverlening en de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening, het reservebeleid en investeringsbeleid en de beslissingen over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen, maar daarnaast is ook sprake van een eigenstandige directeur die zelfstandig opereert binnen de kaders die gesteld zijn.

5.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

Een vennootschap heeft een afgescheiden vermogen. Dit betekent dat voor de aandeelhouder van de vennootschap in principe alleen het aandelenkapitaal risicodragend vermogen is. Een aandeelhouder kan nooit worden aangesproken voor de schulden van de vennootschap. Hiervoor is natuurlijk wel nodig dat de BVO (of de deelnemende gemeenten) geen garantstellingen verstrekken aan de vennootschap. Overigens moet wel bedacht worden dat in geval van faillissement van de vennootschap weliswaar geen verplichting bestaat om de schulden van de vennootschap aan te zuiveren door de aandeelhouder (BVO), maar de wettelijke verplichting (taken) van de gemeenten op het gebied van afvalinzameling blijven natuurlijk gewoon bestaan.

Dit kan leiden tot, alhoewel wettelijk daartoe niet verplicht, de uitdrukkelijke (politieke) wens de vennootschap niet failliet te laten gaan. In zoverre is beperking van het risico van financiële aansprakelijkheid niet maximaal af te dekken.

Ten aanzien van de deelname in de BVO staan de samenwerkende colleges 'in' voor de instandhouding van de BVO. Dat betekent dat, in het geval de BVO onverhoopt een tekort in de begroting op loopt, deze tekorten door de deelnemende colleges gezamenlijk moet worden gedragen. Overigens is het risico hierop niet groot, aangezien in de BVO zelf weinig tot geen activiteiten worden uitgevoerd, namelijk alleen bestuurlijke activiteiten (waaronder ook het opstellen van de begroting en jaarrekening van de BVO) om de koers als eigenaar in de BV/NV Avalex te bepalen. Het spreekt voor zich dat het in stand houden van de BVO in elk geval een geringe bijdrage per jaar van de deelnemende colleges zal vergen en de colleges hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid deze (geringe) financiële verplichtingen waar te maken.

5.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance

Het bestuur van de BVO schept als eigenaar (aandeelhouder) van de vennootschap gezamenlijke randvoorwaarden voor de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtgevers kunnen binnen deze randvoorwaarden opdracht geven om specifieke (beleids)doelstellingen te realiseren. Deze variant dwingt daarom om de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever scherp uit elkaar te houden. Ook moet sprake zijn van vertrouwen in de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten omdat de kosten van exploitatie en investeringen van de uitvoeringsorganisatie door de gemeenten zelf gedragen worden. De vorm dwingt er toe om vertrouwen te hebben in de bestuurder/directeur van de meer zelfstandige vennootschap, aangezien directe besturing vanuit de gemeenten niet mogelijk is. Als de vennootschap van een bepaalde omvang is, dan is het (verlichte) structuurregime van toepassing en dwingt deze vorm tot de instelling van een Raad van Commissarissen.

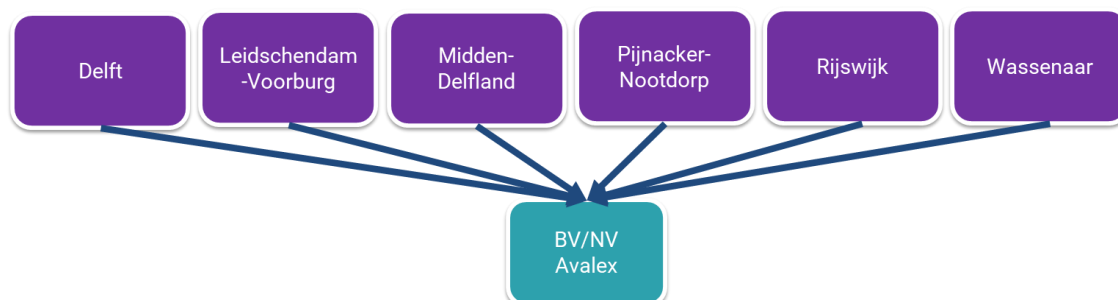
6. Consequenties: omvormen

6. Consequenties: omvormen

Belangrijkste kenmerken

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Door-ontwikkelen:	Omvormen	BV/NV	• 6 gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. • Gehele organisatie verder op afstand. • Professioneel toezichthouderschap mogelijk (RvC).

In deze Impactanalyse wordt onder 'omvormen' verstaan dat de huidige BVO wordt omgevormd in een BV of een NV. Kenmerkend aan dit model is dat de gehele organisatie Avalex verder op afstand wordt gezet van de gemeenten. De vennootschap wordt bestuurd door een bestuur(der). Deze bestuurder/directeur opereert zelfstandig binnen de kaders die door de aandeelhouders van de vennootschap worden uitgezet. Het is mogelijk om binnen dit model een Raad van Commissarissen in te stellen die professioneel toezichthouder is op de bestuurder/directeur van de vennootschap en de algehele gang van zaken binnen de vennootschap. Een dwingend gevolg voor dit model is dat de huidige BVO wordt geliquideerd en dat alle bezittingen (passiva/activa) in de vennootschap worden ondergebracht. Deze wijziging werkt op verschillende manieren door in de gehele organisatie, zoals hierna ook verder zal worden toegelicht. In dit model zal elk college als individuele aandeelhouder eigenaar zijn van de vennootschap. Binnen de AVA kunnen de betreffende gemeenten het 'eigen' gemeentelijk belang inbrengen. De onderstaande afbeelding maakt deze constructie visueel inzichtelijk:



6.1. Sturing en verantwoording door colleges

In vergelijking met de huidige BVO nemen de mogelijkheden voor sturing en verantwoording door colleges iets af. Ook in deze constructie is sprake van sturing en verantwoording door de colleges als eigenaar, en van sturing en verantwoording door de colleges als opdrachtgever. Deze zullen afzonderlijk worden besproken.

Sturing

In de hiervoor in hoofdstuk 5 behandelde variant van 'omvormen' vond de gezamenlijkheid van de besturing van de vennootschap als eigenaar plaats in het bestuur van de BVO, de zogenoemde 'bestuurlijke koepel'. In die variant hebben de colleges, voor sturing op de BVO als eigenaar, de beschikking over de instrumenten die de Wgr daarvoor in het leven heeft geroepen (zie ook hoofdstuk 4.1.). Daar is in deze variant geen sprake meer van. De gezamenlijkheid van de besturing krijgt alleen zijn beslag in de AVA, waar elk college zijn eigen gemeentelijke belang van eigenaar kan dienen. Er is dus geen sprake van 'getrapt' eigenaarschap, maar van direct eigenaarschap in de vennootschap. Elke gemeente krijgt een bepaalde hoeveelheid stemmen

toebedeeld. De hoeveelheid stemmen is afhankelijk van de hoeveelheid aandelen en kan, om de onderlinge verhoudingen vast te leggen, bijvoorbeeld worden gekoppeld aan de hoeveelheid inwoners per gemeente. Binnen een AVA geldt de meerderheid van stemmen, tenzij in de statuten wordt bepaald dat voor bepaalde besluiten een andere (zwaardere) meerderheid nodig is. Een college met meer stemmen heeft dus meer invloed in de AVA en omgekeerd. In deze variant wordt in het Burgerlijk Wetboek bepaald welke bevoegdheden elke gemeente als aandeelhouder/eigenaar heeft. De Wgr speelt geen enkele rol (meer).

Voor verdere gedetailleerde informatie over de sturing die eigenaars in een AVA hebben, verwijzen wij naar paragraaf 5.1..

Wat betreft de sturing van de colleges als opdrachtgever, geldt dat de opdracht-gevende colleges, met behulp van dienstverleningsovereenkomsten sturen op de uitvoering door de vennootschap Avalex. De opdrachtgever gaat over de dienstverlening inhoudelijk (wat moet er gebeuren?); de prestatienormen en de indicatoren die daarbij horen (wanneer is er gebeurd wat er moet gebeuren?) en tot slot over de informatie die erbij hoort. De opdrachtgever heeft hier belang bij zodat hij kan monitoren en bijsturen (hoe weet de opdrachtgever wanneer er is gebeurd wat er moet gebeuren?). De opdrachtgevers sluiten ieder afzonderlijk een overeenkomst over de afname van taken/activiteiten met het bestuur van de vennootschap. Deze afspraken liggen vast in de dienstverleningsovereenkomst en de flankerende documenten.

Afhankelijk van een aantal criteria kan het zo zijn dat de vennootschap Avalex verplicht een structuurvennootschap dient te zijn.¹⁵ De bijzonderheden hiervan staan beschreven in 5.1..

Verantwoording

Voor de verantwoording geldt voor deze variant dat de normale verantwoordingslijnen gelden tussen de raad en het college van een gemeente. Het college bepaalt inhoudelijk welke besluit in de AVA dient te worden genomen. De burgemeester, die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt, brengt vervolgens deze stem uit in de AVA. Overigens hoeft niet per sé de burgemeester deze rol in de AVA te vervullen, hij kan een andere persoon (wethouder) opdragen deze taak te vervullen in de AVA. Het college kan ter verantwoording worden geroepen voor de wijze waarop het college zich als aandeelhouder in de AVA heeft gedragen. Het is niet mogelijk dat een college door een raad verantwoordelijk wordt gehouden voor datgene dat in de AVA is besloten. Met andere woorden, de AVA als zodanig heeft geen enkele plicht tot verantwoording ten opzichte van de raden van de aandeelhoudende gemeenten.

6.2. Zeggenschap voor raden

De zeggenschap voor raden neemt in dit model af ten opzichte van de huidige BVO. Ten aanzien van de vennootschap bestaan er geen wettelijke informatie- en verantwoordingsrechten voor de raden. Voor zover de raden betrokken dienen te worden, kan dit in de statuten worden verankerd, maar het is niet een gegeven zoals dat bij de BVO op grond van de Wgr wel het geval is. Te denken valt bijvoorbeeld aan verplichtingen informatie ten aanzien van de vennootschap aan de raad te sturen (begroting, jaarrekening enzovoorts) zodat de raden van de aandeelhoudende gemeenten goed geïnformeerd worden over het reilen en zeilen van de vennootschap. Deze informatie kan de raden helpen bij de kaderstelling van hun respectieve colleges en de wijze

¹⁵ Het betreft de volgende eisen: (1) het geplaatste kapitaal en de reserves moeten minimaal het grensbedrag van €16 miljoen hebben bereikt; (2) er moeten minimaal 100 werknemers werkzaam zijn bij Avalex of bij een afhankelijke maatschappij daarvan, en (3) er moet krachtens de wet een ondernemingsraad zijn ingesteld. Uit de documentatie die voorhanden is blijkt dat door Avalex aan vereisten 2 en 3 wordt voldaan. Vereiste 1 is op dit moment moeilijk te bepalen. Avalex is nu een BVO en geen vennootschap. Avalex geeft geen aandelen uit en heeft daarmee geen direct geplaatst kapitaal. Gelet echter op de jaarrekening 2016 van Avalex lijkt het aannemelijk dat indien Avalex een privaatrechtelijke rechtspersoon zal worden, het geplaatste kapitaal boven het grensbedrag van € 16 miljoen komt.

waarop deze omgaan met verbonden partijen (waarvan de vennootschap er dan één van is vanwege het bestuurlijke en financiële belang). Omdat het college meer op afstand wordt gezet, is dit ook voor de toezichthoudende rol van de raden het geval.

6.3. Gevolgen voor de burger

Voor de burger is niet zichtbaar in welke rechtsvorm de uitvoeringsorganisatie is ondergebracht. In zoverre heeft het voor de burger ook geen gevolgen als Avalex van structuur gaat wijzigen. In dit model is denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd.

6.4. Gevolgen voor beleid

Er zijn geen gevolgen te verwachten ten aanzien van de uitvoering van het (afval)beleid van de gemeenten. De vaststelling van het beleid is en blijft aan de (raden van de) gemeenten zelf. Vanwege het eigenaarschap op de organisatie en het sterke opdrachtgeverschap is het in dezelfde mate mogelijk om te verplichten tot uitvoering van het gemeentelijke beleid.

6.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Ten opzichte van de variant BVO zal er niet veel veranderen voor wat betreft het aanbestedingsrecht. De constructie is rechtmatig en voldoet aan de vereisten van het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving. Door middel van de vennootschap kunnen de gemeenten gezamenlijk aanbesteden voor bijvoorbeeld investeringsaankopen. Aangezien de zes colleges als aandeelhouders gezamenlijk alle aandelen houden van de vennootschap (en dus eigenaar zijn), blijft inbesteding mogelijk. Hiervoor is vereist dat er geen private medeaandeelhouders komen en er maximaal 20 procent van de omzet van de vennootschap wordt gegenereerd voor derden (niet aandeelhouders) van de vennootschap. Eveneens is het noodzakelijk dat de (publieke) eigenaren doorslaggevende invloed hebben op de strategische en meest belangrijke beslissingen van de vennootschap. (zie paragraaf 4.5. voor een uitgebreide omschrijving van aanbesteding/inbesteden). Dat moet in de statuten van de vennootschap worden geborgd. In het geval ervoor wordt gekozen een raad van commissarissen in te stellen, dan is in elk geval van belang dat deze raad van commissarissen niet teveel (doorslaggevende) invloed krijgt omdat dit de inbestedingsconstructie in gevaar kan brengen. Daarnaast moet wel in de statuten worden verankerd dat, in het geval sprake is van een structuurvennootschap, de eigenaarsbevoegdheden van de AVA zoveel als mogelijk worden bewaakt om de inbesteding te kunnen (blijven) garanderen. Overigens zijn al deze risico's in de statuten van de vennootschap af te dekken. Vanwege de mogelijkheid tot inbesteden is het mogelijk het opdrachtgeverschap duurzaam vorm te geven.

6.6. Personele gevolgen

Voor de variant van 'omvormen' geldt hetzelfde als dat hiervoor in paragraaf 5.6. ten aanzien van 'verzelfstandigen' is opgenomen. Ten opzichte van de BVO heeft omvormen dus veel gevolgen voor het personeel. Op dit moment is het huidige personeel van Avalex in dienst bij de BVO en hebben alle medewerkers de status van ambtenaar. Op hen zijn de voorwaarden van CAR/UWO van toepassing. De ambtenaren vallen qua pensioen onder het ABP. Als de uitvoering van Avalex wordt ondergebracht in een vennootschap, kan geen sprake meer zijn van ambtelijke status van de medewerkers. Omdat privaatrechtelijke instellingen vanwege een wetswijziging niet meer de b3-status kunnen verkrijgen, wordt het pensioen van het personeel niet meer automatisch ondergebracht bij het ABP. Dat kan betekenen dat gevolgen die daaruit voortvloeien en uit de veranderde rechtspositie, zullen moeten worden gecompenseerd voor het huidige personeel.

Afhankelijk van de cao die van toepassing zal worden verklaard, moet worden onderzocht wat de precieze gevolgen zijn, zowel qua loonvoorwaarden als qua secundaire arbeidsvoorwaarden. Afhankelijk van de huidige arbeidsvoorwaarden en de inrichting van het personeelsbestand zijn deze gevolgen groter, dan wel kleiner. Voor een dergelijk proces is afstemming met vakbonden en OR noodzakelijk. Een andere optie is nog de detachering van het personeel vanuit de gemeente naar de vennootschap.

6.7. Consequenties voor de transitie

Voor de wijziging van het construct is transitie nodig. Weliswaar bestaat er al een (lege) BV die in het verleden door Avalex is opgericht. Van een oprichting van een nieuwe vennootschap hoeft dan ook geen sprake te zijn. In het geval de keuze naar een NV gaat dan zal een wijziging van de rechtsvorm nodig zijn, door wijziging van de statuten van de BV. Daarnaast zal de huidige BVO 'leeg' gemaakt moeten worden. Dat betekent dat er een activa/passiva-transactie plaats zal moeten vinden van de BVO naar de vennootschap. Bij een activa/passiva transitie worden alle bezittingen (activa; bijvoorbeeld pand, inventaris, personeel, voorraad) en schulden (passiva; bijvoorbeeld leningen, schulden, reserves, voorzieningen) van een rechtspersoon geïnventariseerd en overgedragen aan een andere rechtspersoon. Hiertoe dienen notariële akten, (koop)overeenkomsten et cetera te worden opgesteld en/of gesloten. Hier is tijd mee gemoeid, maar ook worden er (extra) kosten gemaakt. Tot slot moet worden overgegaan tot opheffing van de BVO. Nadat de vennootschap alle activa/passiva heeft overgenomen van de BVO, dient door middel van een bestuurlijk besluitvormingstraject de BVO daadwerkelijk te worden opgeheven. Het onderdeel transitie hangt in dit geval sterk samen met de onderdelen 'personele gevolgen' en 'financieel en fiscaal'. Er is sprake van transitie, maar deze is relatief eenvoudig van aard.

6.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

Op het moment dat de belanghebbenden, belangen en verhoudingen gelijk blijven is het mogelijk een juridische verandering door te voeren. Financieel gezien blijven de uitgangspunten als de waarderingsgrondslagen en dergelijke gelijk voor het deel wat overgedragen wordt naar de BV. De informatie en verantwoording moet voor dit deel vooraf worden afgesproken via een statuut of overeenkomst. Wat is de informatiebehoefte zodat hierover informatie kan worden aangeleverd? Voor het personeel is hierbij wel de consequentie dat zij in dienst komen van de BV waardoor bekeken moet worden wat de rechtspositionele consequenties zijn. Wat is de betekenis voor pensioenopbouw e.d. of is dit gelijk aan een nieuwe cao waarin zij opgenomen worden? Dit kan nader in een sociaal plan worden uitgewerkt. Avalex zal scherper kijken naar de opbouw van het vermogen en de verhouding om eventuele risico's op te vangen.

De mogelijkheid om te sturen op kostenreductie is in deze variant relatief groot. Er is sprake van eigenaarschap ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie en is er invloed op bijvoorbeeld de tarieven voor de dienstverlening en de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening, het reservebeleid en investeringsbeleid en de beslissingen over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen, maar daarnaast is ook sprake van een eigenstandige directeur die zelfstandig opereert binnen de kaders die gesteld zijn.

6.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

Ten opzichte van de huidige BVO is het mogelijk om het financiële risico te verminderen. Een vennootschap heeft namelijk een afgescheiden vermogen. Dit betekent dat voor de aandeelhouder van de vennootschap in principe alleen het aandelenkapitaal risicodragend vermogen is. Een aandeelhouder kan nooit worden aangesproken voor de schulden van de vennootschap. Hiervoor is natuurlijk wel nodig dat de BVO (of de deelnemende gemeenten) geen

garantstellingen verstrekken aan de vennootschap. Overigens moet wel bedacht worden dat in geval van faillissement van de vennootschap weliswaar geen verplichting bestaat om de schulden van de vennootschap aan te zuiveren door de aandeelhouder BVO, maar de wettelijke verplichting (taken) van de gemeenten op het gebied van afvalinzameling blijven natuurlijk gewoon bestaan. Dit kan leiden tot, alhoewel wettelijk daartoe niet verplicht, de uitdrukkelijke (politieke) wens de vennootschap niet failliet te laten gaan. In zoverre is beperking van het risico van financiële aansprakelijkheid niet maximaal af te dekken.

Er is geen (publiekrechtelijke) aansprakelijkheid meer voor de instandhouding van een rechtspersoon op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In zoverre neemt de financiële aansprakelijkheid voor de samenwerkende colleges iets af.

6.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance

De algemene vergadering van aandeelhouders schept als eigenaar van de vennootschap gezamenlijke randvoorwaarden voor de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtgevers kunnen binnen deze randvoorwaarden opdracht geven om specifieke (beleids)doelstellingen te realiseren. Deze variant dwingt daarom om de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever scherp uit elkaar te houden. Ook moet sprake zijn van vertrouwen in de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten omdat de kosten van exploitatie en investeringen van de uitvoeringsorganisatie door de gemeenten zelf gedragen worden. De vorm dwingt er ook toe om vertrouwen te hebben in de bestuurder/directeur van de relatief zelfstandige vennootschap, aangezien directe besturing vanuit de gemeenten niet mogelijk is. Als de vennootschap van een bepaalde omvang heeft, dan is het (verzwakte) structuurregime van toepassing en dwingt deze vorm tot de instelling van een Raad van Commissarissen.

7. Consequenties: verbreden

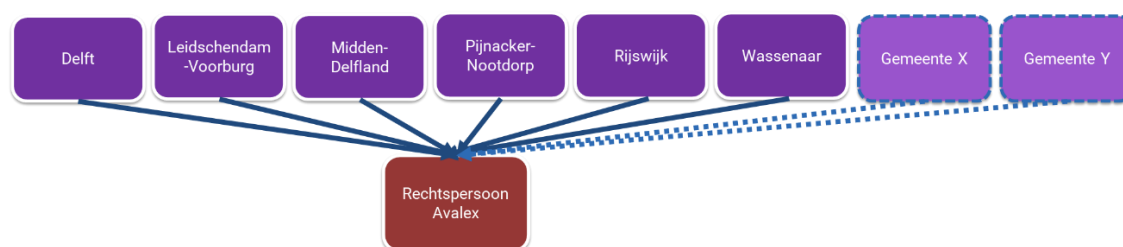
7. Consequenties: verbreden

Belangrijkste kenmerken

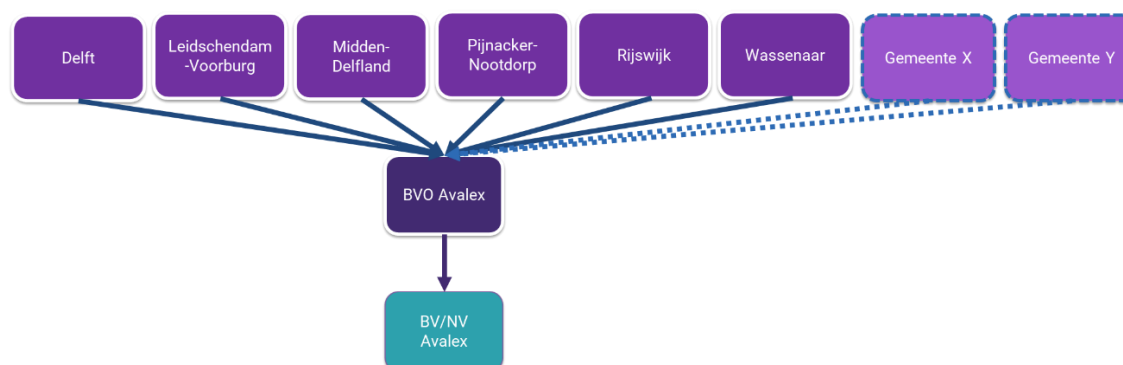
Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Door-ontwikkelen:	Verbreden	Zie overige varianten door-ontwikkelen	6 gemeenten en toetreders zijn eigenaar en opdrachtgever. In combinatie met overige varianten doorontwikkelen.

In deze impactanalyse wordt onder 'verbreden' verstaan het toevoegen van één of meer deelnemers aan een van de andere varianten. Verbreding is mogelijk bij zowel het huidige construct (BVO), als bij de alternatieve varianten verzelfstandigen en omvormen. We beschrijven in dit hoofdstuk de *aanvullende gevolgen* die een verbreding kan hebben op een van de andere varianten. Het gaat in dit hoofdstuk alleen om de impact die de verbreding zelf heeft, niet om de impact die omvorming naar een andere variant heeft. De impact van elk van de varianten staat beschreven in het hoofdstuk waarin dat model wordt besproken. Dwingend gevolg van deze variant is dat het eigenaarschap gedeeld moet worden met meerdere gemeenten en dat de consequenties daarvan moeten worden geaccepteerd.

Visueel is dit als volgt weer te geven: Bij BVO (Huidig) of Omvormen tot vennootschap:



Bij Verzelfstandigen:



7.1. Sturing en verantwoording door colleges

Voor de sturing en verantwoording van colleges geldt ook in dit model dat onderscheid gemaakt moet worden tussen sturing en verantwoording als eigenaar, en sturing en verantwoording als opdrachtgever.

De sturing en verantwoording door colleges is afhankelijk van het model waarbinnen de verbreding plaats zal gaan vinden. In zoverre verwijzen wij, voor de precieze beschrijving hiervan, naar het hoofdstuk van de vorm waarbinnen de verbreding plaats zal vinden.

In zijn algemeenheid zijn wel de volgende belangrijke opmerkingen te maken over verbreding. In de eerste plaats leidt verbreding altijd tot een mate van verwatering van het eigenaarschap. Het aantal eigenaren is omgekeerd evenredig met de individuele zeggenschap van elke eigenaar, oftewel: hoe meer eigenaren er zijn, hoe kleiner de individuele zeggenschap van elke eigenaar is. In het geval eigenaren besluiten om uit de samenwerking te stappen dan leidt dit tot minder eigenaren en daarmee tot meer zeggenschap.

7.2. Zeggenschap voor raden

De zeggenschap voor raden is ook afhankelijk van de vorm waarbinnen verbreed gaat worden. Voor de uitwerking van zeggenschap voor raden verwijzen wij daarom door naar een hoofdstuk waarbinnen de verbreding plaats gaat vinden.

7.3. Gevolgen voor de burger

Voor de burger is niet zichtbaar in welke rechtsvorm de uitvoeringsorganisatie is ondergebracht. In zoverre heeft het voor de burger ook geen gevolgen als Avalax van structuur gaat wijzigen. In dit model is denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd. Voor de burger maakt het geen verschil als het grondgebied, dat onder de verantwoordelijkheid van Avalax valt, groter wordt.

7.4. Gevolgen voor beleid

Of er gevolgen zijn te verwachten ten aanzien van de uitvoering van het (afval)beleid van de gemeenten, is afhankelijk van de vorm waarbinnen verbreed wordt. In beginsel blijft in alle gevallen de vaststelling van het beleid bij de respectieve raden liggen, maar hoe meer partijen betrokken zijn in een samenwerking, hoe lastiger het kan zijn voor elke afzonderlijke gemeente om de uitvoeringsorganisatie te verplichten het gemeentelijke beleid ten uitvoer te brengen.

7.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Het vraagstuk van de aanbesteding, EU-regelgeving en duurzaam opdrachtgeverschap is afhankelijk binnen welke variant er verbreed gaat worden. Voor de specifieke bijzonderheden wordt daarom verwezen naar het hoofdstuk waar de grondvorm beschreven wordt van waaruit de verbreding plaats vindt. De verbreding zelf hoeft hierop niet van invloed te zijn. De constructie is rechtmatig en voldoet aan de vereisten van het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving. Door middel van de gemeenschappelijke rechtspersoon kunnen de gemeenten gezamenlijk aanbesteden voor bijvoorbeeld investeringsaankopen.

De mogelijkheid tot inbesteden is in beginsel aanwezig zodat het ook mogelijk is het opdrachtgeverschap duurzaam vorm te geven.

7.6. Personele gevolgen

In beginsel hoeven er geen aanvullende personele gevolgen (dus naast de gevolgen die elk van de varianten kan hebben) te zijn op het personele vlak. Avalax gaat een groter grondgebied bedienen, zodat dit zal betekenen dat het huidige personeel verdeeld kan worden over een groter werkveld.

Een en ander is wel afhankelijk van de vraag of een nieuwe deelnemer/samenwerkingspartner zelf de beschikking heeft over een personeelsbestand en de vraag welke omvang het totale personeelsbestand dan dient te hebben. Of de ambtelijke status van het personeel, de rechtspositie of de pensioensregeling zal veranderen hangt uiteindelijk af van de vorm waarbinnen de verbreding plaats heeft.

7.7. Consequenties voor de transitie

Afhankelijk van de vorm die verbreed wordt, zijn er – op eventuele transitiekosten om tot die betreffende structuur te komen na – weinig vaststaande verdere transitiekosten. In het geval de grondvorm een publieke rechtspersoon betreft, en dus op de Wet gemeenschappelijke regelingen is gegrond, is wel een wijziging van de gemeenschappelijke regeling vereist. Dit betekent dat alle deelnemende colleges en de beoogde deelnemers gelijkluidende besluiten moeten nemen en dat alle raden toestemming moeten geven voor de toetreding/wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Een dergelijk besluitvormingsproces kost uiteraard tijd en daar moet rekening mee gehouden worden. In het geval sprake is van een vennootschap, dienen ofwel de aandelen anders verdeeld te worden, ofwel aandelen uitgegeven te worden. Naar alle waarschijnlijkheid heeft dit ook tot gevolg dat de statuten van de vennootschap gewijzigd moeten worden. Wel zou optioneel sprake kunnen zijn van integratie van personeel vanuit de nieuwe deelnemer(s), dit kan zowel financieel als procedurele kosten en moeite met zich meenemen. Verder kan het, afhankelijk van de nieuwe deelnemer(s), ook gevolgen hebben voor de huisvesting. Er al bijvoorbeeld ook een integratie plaats moeten vinden qua huisvesting. Laatstgenoemde mogelijkheden zijn geen gegeven, maar afhankelijk van de nieuwe deelnemer(s). De transitie die plaats dient te vinden is minder uitgebreid dan dat de hele uitvoeringsorganisatie door een derde partij overgenomen moet worden.

7.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

De bestuurlijke complexiteit zal hierdoor toenemen en de toetredende partij zal eisen stellen aan de financiële positie van Avalex. Er zal onderhandeld moeten worden over zeggenschap. Indien de belangen veranderen of bij veranderende verhoudingen zal er in de huidige vorm een herijking moeten plaatsvinden van de huidige financiële opbouw van Avalex. Dit betekent dat de huidige financiën volledig opnieuw bekeken moeten worden en opnieuw opgebouwd. Eventuele meerkosten zullen met name zitten in de ombouw van het juridische deel en het boekenonderzoek. Er zal meer verantwoording worden afgelegd en meer vragen worden gesteld wat een verzwarend effect op Avalex zal hebben. Mogelijk zijn er aan de andere kant efficiëncymogelijkheden door de opschaling op het gebied van overhead of efficiënter gebruik van materieel. In de andere vormen zal met name de verantwoording anders worden vormgegeven zoals in de eerdere paragrafen beschreven.

Voor de mogelijkheid om te sturen op kostenreductie geldt dat deze allereerst afhankelijk is van de vorm waarbinnen verbreed wordt. Wel blijft in deze variant in ieder geval sprake van eigenaarschap ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat er invloed is op bijvoorbeeld de tarieven voor de dienstverlening en de algemene voorwaarden die in acht worden genomen bij die dienstverlening, het reservebeleid en investeringsbeleid en de beslissingen over strategische keuzes en de andere belangrijkste beslissingen. Anderzijds moet deze invloed gedeeld worden met meer eigenaren, waardoor de invloed van de afzonderlijke eigenaren afneemt.

7.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

In het geval het aantal deelnemers toeneemt in een samenwerking, neemt ook het aantal deelnemers toe waarover het financiële risico kan worden uitgesmeerd. In zoverre kan het

positieve gevolgen hebben voor de financiële aansprakelijkheid van de partijen. Aan de andere kant neemt, vanwege het verwaterde eigenaarschap, het risico toe dat er bij meerderheid keuzes worden gemaakt tegen de wens van een individuele deelnemer/aandeelhouder in, en die tot negatieve gevolgen kunnen leiden. De mogelijkheid tot beperking van de financiële aansprakelijkheid is in deze vorm niet maximaal en ook afhankelijk van de uiteindelijke vorm waarbinnen verbreed gaat worden.

7.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance

Onafhankelijk van de vraag binnen welke vorm verbreed gaat worden, dwingt verbreding er toe dat de gemeenten gezamenlijk als eigenaar randvoorwaarden scheppen voor de uitvoeringsorganisatie. De opdrachtgevers kunnen binnen deze randvoorwaarden opdracht geven om specifieke (beleids)doelstellingen te realiseren. Deze variant dwingt daarom om de rolscheiding tussen eigenaar en opdrachtgever scherp uit elkaar te houden. Ook moet sprake zijn van vertrouwen in de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten omdat de kosten van exploitatie en investeringen van de uitvoeringsorganisatie door de gemeenten zelf gedragen worden. Tot slot moet geaccepteerd worden dat het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie moet worden verdeeld tussen meerdere gemeenten, zodat per gemeente de invloed als eigenaar zal verminderen.

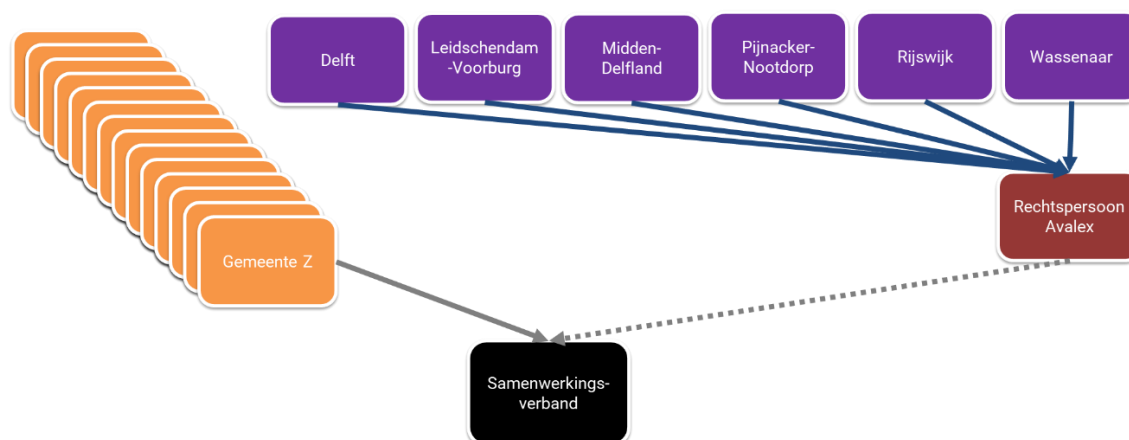
8. Consequenties: aansluiten

8. Consequenties: aansluiten

Belangrijkste kenmerken

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
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

Bij aansluiten wordt bedoeld dat de huidige, in Avalex samenwerkende gemeenten, zich door middel van de BVO (of eventueel door middel van een vennootschap als besloten is tot omvorming van de BVO tot een vennootschap) aansluiten bij een ander samenwerkingsverband. Kenmerkend aan dit model is dat er geen zelfstandige uitvoeringsorganisatie Avalex meer bestaat, aangezien de uitvoeringsorganisatie opgaat in een andere samenwerking. Dit heeft als dwingend gevolg dat de vorm en wijze van besturen van het samenwerkingsverband waarbij wordt aangesloten, bepaalt hoe de uitvoeringsorganisatie er uit komt te zien en ook hoe deze wordt bestuurd. De samenwerkende gemeenten kunnen weliswaar kiezen uit samenwerkingsverbanden om bij aan te sluiten, maar hebben niet de mogelijkheid deze bestaande samenwerking naar eigen wens in te richten. De samenwerkende gemeenten krijgen in zoverre te maken met een vooraf vaststaande set 'variabelen' waarbij de keuze wordt beperkt tot een 'take it or leave it'. Dit nieuwe samenwerkingsverband kan zowel een publiekrechtelijk- als een privaatrechtelijk samenwerkingsverband zijn. In de onderstaande afbeelding is dit visueel weergegeven.



In deze impactanalyse gaan wij uit van de situatie dat de nu samenwerkende gemeenten blijven samenwerken in Avalex (in welke vorm dan ook aangezien het mogelijk is om vanuit de nu bestaande BVO in een samenwerking te stappen, maar ook 'omgevormd tot vennootschap' kan in een samenwerking worden geparticipeerd). Uiteraard is het ook mogelijk dat de in Avalex samenwerkende gemeenten ieder voor zich toetreden tot een ander samenwerkingsverband, maar die situatie valt buiten deze impactanalyse. Voor dit hoofdstuk wordt er verder vanuit gegaan dat voor het gehele takenpakket van Avalex wordt aangesloten bij een ander samenwerkingsverband. Daar is de impact van beschreven. Dat betekent echter niet dat niet ook op bepaalde taken aansluiting kan worden gezocht bij andere samenwerkingsverbanden.

8.1. Sturing en verantwoording door colleges

Op het moment dat wordt aangesloten bij een al bestaand samenwerkingsverband, dan is het afhankelijk van de vorm van dit samenwerkingsverband wat er met de sturing en verantwoording van de colleges – die nu in Avalex samenwerken – gebeurt. Het nieuwe samenwerkingsverband kan publiekrechtelijk zijn vormgegeven, waardoor de sturing en verantwoording van de colleges wordt bepaald aan de hand van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit is al beschreven in hoofdstuk 4.1. Ook is het mogelijk dat het nieuwe samenwerkingsverband privaatrechtelijk is vormgegeven. De mogelijkheden tot sturing en verantwoording door de colleges is dan vormgegeven zoals dat is beschreven in hoofdstuk 5.1. Natuurlijk is ook nog van belang uit hoeveel eigenaren het samenwerkingsverband bestaat waarbij aansluiting wordt gezocht door de gemeenten die samenwerken in Avalex. Hierbij geldt dat het aantal eigenaren van het nieuwe samenwerkingsverband bepaalt in hoeverre sprake is van verwaterd eigenaarschap van de individuele gemeenten.

Zoals uit de afbeelding hierboven blijkt, wordt in deze impactanalyse er van uitgegaan dat de deelname aan het samenwerkingsverband getrapd wordt vormgegeven. Bij de getrapte aansluiting wordt in de rechtspersoon Avalex gezamenlijk bepaald hoe de deelname aan het andere samenwerkingsverband wordt vormgegeven. De in Avalex samenwerkende colleges kunnen dan minder goed individueel sturen (want de meerderheid bepaalt in de rechtspersoon Avalex de richting en koers als deelnemer in het grotere verband) en bijvoorbeeld geen aansluiting zoeken bij één of meer van de andere gelijkgestemde colleges/eigenaren van het samenwerkingsverband. Voor wat betreft de sturing op het opdrachtgeverschap wordt dit, evenals nu, vormgegeven door elke gemeente afzonderlijk een dienstverleningsovereenkomst te laten sluiten met de uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband. Door middel van deze dienstverleningsovereenkomst worden onder andere afspraken gemaakt over de omvang, prijs en kwaliteit van de dienstverlening. Omdat sprake is van een groot samenwerkingsverband, is de individuele invloed van een gemeente kleiner en bepaalt de grote meerderheid de mate van standaardisatie dan wel maatwerk. Voor de zes Avalex-gemeenten betekent dit dat er minder ruimte is voor maatwerk en valt er minder te kiezen. Het samenwerkingsverband is leidend voor de mogelijkheden.

8.2. Zeggenschap voor raden

De zeggenschap voor de raden van de in Avalex samenwerkende gemeenten is in deze variant veel kleiner. Allereerst is deze afhankelijk van de vorm waarin de samenwerking tussen de gemeenten in de rechtspersoon Avalex is vormgegeven. Dit betreft het verschil tussen publiek- en privaatrecht, zie hiervoor ook de hoofdstukken 4.2. en 5.2.. Vervolgens is de vraag welke rechtsvorm het samenwerkingsverband heeft waarbij wordt aangesloten, ook hier speelt wederom het verschil tussen publiek- en privaatrecht. In ieder geval staat vast dat de in Avalex deelnemende gemeenten 'getrapd' zeggenschap hebben op het samenwerkingsverband waarbij wordt aangesloten. Allereerst dient binnen Avalex gemeenschappelijk te worden bepaald wat de koers van Avalex gaat zijn als deelnemer in het samenwerkingsverband waarbij wordt aangesloten. Elke raad kan zijn college kaders meegeven waarbinnen gehandeld wordt. Vervolgens krijgt dit zijn beslag in het samenwerkingsverband. In zijn algemeenheid kan, zonder dat nog vaststaat op welke wijze de aansluiting wordt vormgegeven en bij welke samenwerking, staat vast dat een raad van een in Avalex samenwerkende gemeente veel minder invloed/zeggenschap gaat hebben op de uiteindelijke uitvoeringsorganisatie van het gemeentelijke afvalbeleid.

8.3. Gevolgen voor de burger

Voor de burger is niet zichtbaar in welke rechtsvorm de uitvoeringsorganisatie is ondergebracht. In zoverre heeft het voor de burger ook geen gevolgen als Avalex van structuur gaat wijzigen. In dit model is denkbaar dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de burger wordt gerealiseerd. Ook in het geval aansluiting wordt gezocht bij een ander samenwerkingsverband is hiervan sprake. Voor de burger maakt het geen verschil als het grondgebied, dat onder de verantwoordelijkheid van Avalex valt, groter wordt.

8.4. Gevolgen voor beleid

Doordat wordt aangesloten bij een bestaand samenwerkingsverband, moet ook rekening gehouden worden met de werkwijze, mogelijkheden en mores van dit samenwerkingsverband. De in Avalex samenwerkende gemeenten hebben op dit moment de mogelijkheid om hun eigen beleid vast te stellen en het is de bedoeling dat Avalex vervolgens zoveel als mogelijk maatwerk biedt aan elke individuele gemeente. Het is de vraag in hoeverre het binnen het nieuwe samenwerkingsverband mogelijk is om hetzelfde maatwerk te vragen als dat op dit moment van Avalex gevraagd kan worden. Op voorhand staat niet vast dat dit mogelijk is en dit is afhankelijk van het betreffende samenwerkingsverband waarbij aansluiting wordt gezocht. Dit kan betekenen dat het iets minder goed mogelijk is om de uitvoeringsorganisatie te verplichten tot uitvoering van het gemeentelijk beleid.

8.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap

In deze constructie zijn alle deelnemende gemeenten eigenaar van het samenwerkingsverband. Door middel van het samenwerkingsverband kunnen de gemeenten gezamenlijk aanbesteden voor bijvoorbeeld investeringsaankopen. De constructie is rechtmatig en voldoet aan de vereisten van het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving. Voor de dienstverlening van het samenwerkingsverband aan de gemeenten is het in beginsel mogelijk om, binnen de voorwaarden zoals die gelden en zijn beschreven in hoofdstuk 4.5., een beroep te doen op inbesteding als uitzondering op de aanbestedingsplicht. Vanwege de mogelijkheid tot inbesteden is het ook mogelijk het opdrachtgeverschap duurzaam vorm te geven.

8.6. Personele gevolgen

Omdat aansluiting wordt gezocht bij een ander samenwerkingsverband, krijg je ook te maken met de uitvoeringsorganisatie van dit andere samenwerkingsverband. Dat betekent dat op voorhand erg onduidelijk is wat de gevolgen voor het huidige personeel van Avalex zal zijn. Het is op voorhand niet bekend of al het personeel van Avalex bijvoorbeeld over kan gaan naar deze nieuwe uitvoeringsorganisatie. Als het huidige personeel over kan gaan dan is het nog maar de vraag in hoeverre dit onder de huidige voorwaarden mogelijk is. Zo kan de ambtelijke status wijzigen, of de arbeidsvoorwaarden kunnen in de nieuwe organisatie anders zijn dan in de huidige. Zonder verdere informatie over het samenwerkingsverband waarbij aangesloten gaat worden kunnen er geen doorrekeningen worden gemaakt, wel mag er van uit gegaan worden dat deze constructie voor veel onrust bij het huidige personeel zal gaan zorgen en dat een traject met vakbonden en OR wordt doorlopen. Behoud van de ambtelijke status, behoud van de rechtspositie van het personeel en behoud van de huidige pensioensregeling is allemaal onzeker.

8.7. Consequenties voor de transitie

Op voorhand is niet te bepalen hoe groot de transitie is die plaats dient te vinden om van het huidige construct naar het nieuwe construct te gaan. Zodra bekend is bij welke (samenwerkings)organisatie aansluiting wordt gezocht, kan worden bepaald in hoeverre dit transitie vraagt. Ook is nog niet bekend of en in hoeverre de activa/passiva van het huidige Avalex over gaan naar het nieuwe samenwerkingsverband en op welke wijze een overgang vormgegeven kan worden. Afhankelijk van de mogelijkheden die er zijn om bij aan te sluiten (waarbij ook van belang is de vraag in hoeverre het andere samenwerkingsverband wil toestaan dat aansluiting bij hen wordt gezocht en onder welke voorwaarden) kan worden bepaald wat de impact van de variant aansluiten is. Wat wel vast staat, is dat de huidige uitvoeringsorganisatie moet worden overgenomen door een derde partij. Dat betekent dat sprake is van een uitgebreide transitie, die niet eenvoudig is.

8.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

Omdat de belangen dusdanig gaan veranderen en er andere verhoudingen ontstaan moet de huidige financiering en systematiek opnieuw bekeken worden. Dit betekent dat er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de wijze van financieren, uitgangspunten, waarderingsgrondslagen et cetera. De volledige huidige manier van jaarrekeningopbouw verandert. Hiertoe moet een accountant en fiscalist kijken naar de beëindiging van de huidige systematiek en de eindafrekening voor de huidige gemeenten qua winst en verlies en de inbreng voor de nulsituatie. Hiertoe is een boekenonderzoek nodig zodat er zicht is op de waarderingsgrondslagen en de harmonisatie daarvan, activa en passiva overdracht, debiteuren en crediteuren. Er moet een nieuwe begroting worden opgebouwd met alle deelnemers en in de verschillende raden worden goedgekeurd.

De variant aansluiten kent voor de samenwerkende Avalex-gemeenten de minste mogelijkheden om te sturen op kostenreductie. Het grote samenwerkingsverband, waarbij aansluiting wordt gezocht, bepaalt op welke wijze er met kosten en kostenreductie wordt omgegaan. Indien aansluiting wordt gezocht bij een dergelijk samenwerkingsverband, dan heb je óf de keuze die werkwijze te accepteren, óf je beslist om niet aan te sluiten. Als klein onderdeel van een groot geheel bestaan er ook weinig mogelijkheden gaandeweg bij te sturen als de meerderheid anders beslist.

8.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

Op voorhand is niet te zeggen wat deze variant voor gevolgen heeft voor de financiële aansprakelijkheid voor de samenwerkende colleges. Dit heeft te maken met de rechtsvorm waarbij aansluiting wordt gezocht. Nadat een keuze is gemaakt voor de (samenwerkings)organisatie waar aansluiting bij wordt gezocht, moet worden bepaald wat voor gevolgen dit heeft voor de financiële aansprakelijkheid. In het geval sprake is van een publiekrechtelijke rechtsvorm waarbij aangesloten wordt, dan zijn de publiekrechtelijke bepalingen daarover van toepassing en verwijzen wij naar hoofdstuk 4.9. voor de bijzonderheden daarvan. In het geval sprake is van een (volledig) privaatrechtelijke samenwerkingsconstructie in een vennootschap dan verwijzen wij naar hoofdstuk 6.9. voor de (privaatrechtelijke) regelgeving die dan van toepassing is. Voor de financiële aansprakelijkheid in een constructie met een uitvoerende privaatrechtelijke vennootschap en een aansturend bestuursrechtelijke koepel, verwijzen wij naar hoofdstuk 5.9..

8.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance

Deze vorm dwingt vanwege het verwaterde eigenaarschap er toe om grotendeels afstand te doen van het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie. Dat betekent dat er weinig tot geen invloed is op de uitvoeringsorganisatie zelf. Er is dus veel afstand tussen de gemeenten en de uitvoering zelf. Deze vorm dwingt er toe om het opdrachtgeverschap sterk vorm te geven. Ook dwingt deze vorm er toe dat er tussen de samenwerkende gemeenten overeenstemming is over de concrete partij waarmee in zee wordt gegaan.

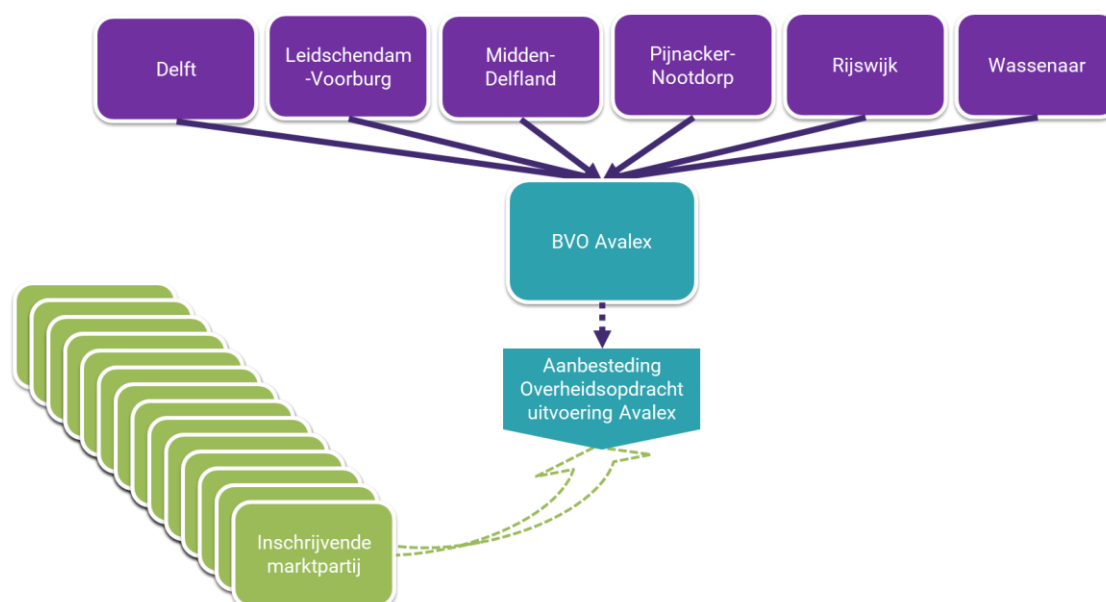
9. Consequenties: uitbesteden

9. Consequenties: uitbesteden

Belangrijkste kenmerken

Scenario	Variant	Vorm	Essentie
Koers wijzigen:	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 samenwerkende gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de uitvoering van de werkzaamheden van het huidige Avalex, op de markt, door een commerciële partij te laten uitvoeren. Kenmerkend aan deze vorm is dat er geen eigenaarschap meer bestaat ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie. Dwingend gevolg is dan ook dat de huidige organisatie in zijn geheel van de hand wordt gedaan aan de marktpartij die de uitvoering na de eerste aanbesteding op zich wil gaan nemen. De gehele organisatie, inclusief alle passiva en activa, wordt te gelde gemaakt en in de nieuwe organisatie opgenomen. Dit betekent ook dat, na verloop van de eerste aanbestede opdracht, een nieuwe aanbesteding wordt uitgezet voor uitvoering van de opdracht. Dit gebeurt dan zonder dat nog sprake is van een eigen organisatie. Een terugkeer naar het huidige (of een daarmee vergelijkbaar) model is niet eenvoudig. Binnen de BVO wordt gezamenlijk besloten op welke wijze deze opdracht in de markt wordt gezet en een gezamenlijke aanbesteding uitgezet. De BVO bepaalt de voorwaarden, prijzen, enzovoorts waaraan een marktpartij minimaal moet voldoen. Aan de hand van de aanbesteding kan worden beoordeeld welke marktpartij de beste prijs-kwaliteitsverhouding kan bieden. De opdracht kan vervolgens aan die partij worden gegund. Er komt een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tot stand tussen de gemeenten via het afvalschap en de marktpartij die de opdracht gegund krijgt. Er kan voor gekozen worden dit opdrachtgeverschap gezamenlijk in te vullen in de BVO, maar daarnaast is het mogelijk dat elke gemeente naar behoefte een dienstverleningsovereenkomst kan sluiten met de opdrachtnemer. Uiteraard wel binnen de kaders die daarvoor gezamenlijk zijn vastgesteld.



Voor dit hoofdstuk wordt er verder vanuit gegaan dat voor het gehele takenpakket van Avalex wordt uitbesteed. Daar is de impact van beschreven. Overigens is het ook mogelijk om alleen bepaalde taken uit te besteden aan de markt, maar daarvan gaan wij in de beschrijving van dit hoofdstuk verder niet uit.

9.1. Sturing en verantwoording door colleges

In dit construct is geen enkele vorm van eigenaarschap voor de colleges ten opzichte van de uitvoerende organisatie. Dat betekent dat de sturing en verantwoording van de colleges op geen enkele wijze kan zien op de organisatie van de uitvoerende marktpartij die de aanbesteding wint. Omdat geen sprake is van sturing op de uitvoeringsorganisatie, hoeven de colleges zich niet als eigenaar te verantwoorden voor gedragingen van de uitvoeringsorganisatie.

Wel is sprake van sturing door de colleges(gezamenlijk) als opdrachtgever. Immers, de volledige uitvoering van het (afval)beleid wordt uitbesteed aan een marktpartij die opdrachtnemer is. De samenwerkende colleges zullen als opdrachtgever door middel van de voorwaarden en criteria waaronder een marktpartij kan inschrijven, voorafgaand aan de aanbesteding sturen op de voorwaarden waaronder de uiteindelijke uitvoering plaats gaat vinden. Vervolgens zal door middel van de BVO een raamcontract gesloten worden met de marktpartij aan wie de opdracht gegund wordt. Daarnaast wordt door middel van dienstverleningsovereenkomsten tussen de verschillende colleges en de marktpartij vastgelegd onder welke voorwaarden (prijs en kwaliteit) de marktpartij haar werkzaamheden uitvoert voor de betreffende colleges. In gezamenlijkheid kan dus worden gestuurd op de kaders, waarbinnen elk college zijn eigen opdrachtgeverschap kan vormgeven door middel van een dienstverleningsovereenkomst. Sturing en verantwoording ten opzichte van de marktpartij kan vervolgens ook gezamenlijk plaatsvinden. De uitbesteding maakt het mogelijk en noodzakelijk bij het uitzetten van de opdracht in de markt de voorwaarden scherp neer te zetten en vervolgens professioneel en zakelijk te sturen.

Overigens is natuurlijk wel sprake van sturing door de colleges op de BVO als eigenaar, zie hiervoor ook hoofdstuk 4.1.. Omdat in de BVO behalve de gezamenlijkheid met betrekking tot de aanbesteding en het sluiten van het raamcontract verder niet zoveel gebeurt, is de uiteindelijke sturing van colleges in dit construct minder dan in de huidige BVO.

9.2. Zeggenschap voor raden

Er is geen sprake van eigenaarschap van de gemeente op de marktpartij die de uitvoering gaat doen. Dat betekent dat de raden niet meer zeggenschap hebben dan de (standaard) kaderstellende rol ten opzichte van het eigen college. Dit is dan zowel op financieel vlak als op het vlak van het vaststellen van beleid.

Voor wat betreft de BVO van waaruit de aanbesteding in de markt wordt gezet, behouden de raden natuurlijk de informatie- en verantwoordingsrechten zoals deze in de Wgr zijn opgenomen. Deze zijn hiervoor al uitgebreid besproken in paragraaf 4.2. De BVO is in deze variant echter vooral de organisatie die de aanbesteding uitzet en zorgdraagt voor de facetten van gezamenlijk opdrachtgeverschap. De zeggenschap voor raden wordt in dat opzicht daarmee ook minder dan in de huidige situatie van de BVO.

9.3. Gevolgen voor de burger

Voor de burger is niet zichtbaar in welke rechtsvorm de uitvoeringsorganisatie is ondergebracht. In zoverre heeft het voor de burger ook geen gevolgen als Avalex van structuur gaat wijzigen. Onafhankelijk van de vorm waarin Avalex wordt gegoten, zal Avalex in staat zijn haar diensten te verlenen ten bate van de burgers op het grondgebied dat onder de verantwoordelijkheid van Avalex valt. Ook in het geval de uitvoering van Avalex wordt aanbesteed zodat een marktpartij

daarvoor verantwoordelijk is, is hiervan sprake. Voor de burger hoeft het geen verschil te maken als het grondgebied dat onder de verantwoordelijkheid van Avalex valt, in de toekomst door een commerciële partij wordt waargenomen.

9.4. Gevolgen voor beleid

Er zijn weinig gevolgen te verwachten ten aanzien van de uitvoering van het (afval)beleid van de gemeenten. De vaststelling van het beleid is en blijft aan de (raden van de) gemeenten zelf. In de aanbesteding kan de verplichting worden opgenomen tot uitvoering van het gemeentelijk beleid.

9.5. Consequenties EU-regels en duurzaam opdrachtgeverschap

Als de in Avalex samenwerkende gemeenten de uitvoering bij een marktpartij willen beleggen, dan krijgt een marktpartij een (overheids)opdracht tot de uitvoering van het (afval)beleid. Gelet op de bedragen die gemoeid zijn met de afvalverwerking binnen de deelnemende zes gemeenten, zal deze overheidsopdracht niet onderhands gegund kunnen worden aan een gewenste partij, maar zal door middel van een openbare aanbesteding de partij gezocht moeten worden die tegen de beste prijs-kwaliteitsverhouding de opdracht wil uitvoeren. De gemeenten hebben de mogelijkheid om de vereiste aanbesteding in gezamenlijkheid te verrichten. In de Aanbestedingswet is de procedure opgenomen welke hierbij doorlopen wordt. Het is belangrijk dat aan alle voorwaarden wordt voldaan die in de Aanbestedingswet zijn opgenomen. Daarmee is het mogelijk deze constructie rechtmatig vorm te geven, zodat wordt voldaan aan het (Europese) aanbestedingsrecht en de EU-regelgeving.

Een nadeel van deze constructie is dat, anders dan in alle andere constructies waar de samenwerkende gemeenten (deels) eigenaar zijn van Avalex, het niet mogelijk is om een duurzaam opdrachtgeverschap vorm te geven. Het opdrachtgeverschap ten opzichte van de uitvoerder duurt zo lang als de maximale termijn waarvoor aanbesteed kan worden. Op het moment dat deze termijn verstreken is, zal de opdracht opnieuw door middel van een aanbesteding in de markt gezet moeten worden. Dat betekent ook dat het tot de mogelijkheden behoort dat de aanbesteding gewonnen wordt door een andere opdrachtnemer, omdat deze de beste prijs-kwaliteitsverhouding biedt. Afhankelijk van de uitkomst van elke nieuwe aanbestedingsprocedure is dus sprake van een nieuwe opdrachtnemer of niet. De duurzaamheid van het opdrachtgeverschap geldt dus niet langer dan de duur waarvoor de opdracht maximaal aanbesteed is.

9.6. Personele gevolgen

Voor het personeel kan het uitbesteden aan de markt vergaande gevolgen hebben. Weliswaar is het mogelijk dat bij een eerste aanbesteding de verplichting aan de inschrijvende partijen wordt opgelegd om het personeel van Avalex over te nemen, als gevolg waarvan dat personeel in ieder geval de ambtenaarstatus verliest en in een andere cao terecht komt en niet meer bij het pensioenfonds ABP aangesloten zal zijn. Deze overname kan alleen worden gegarandeerd voor de termijn van de eerste aanbesteding. Omdat de samenwerkende gemeenten geen eigenaar zijn van de marktpartij die de aanbesteding wint, hebben de samenwerkende gemeenten ook verder geen bemoeienis met de wijze waarop de betreffende marktpartij haar organisatie inricht of de wijze waarop de taakuitvoering het beste ingericht kan worden. Dat kan betekenen dat marktpartij naar verloop van tijd een ander beeld heeft van de invulling van haar organisatie. Een andere koers bij de uitvoerende marktpartij kan gevolgen hebben voor het personeel dat daar in dienst is. Dat kan ook betekenen dat dit rechtstreekse gevolgen heeft voor het huidige personeel van Avalex, omdat niet te garanderen valt dat dit personeel buiten schot blijft bij een eventuele reorganisatie. In zoverre heeft het uitbesteden aan de markt als gevolg dat veel meer onzekerheid ontstaat over de dienstbetrekking dan dat daarvan in het huidige construct sprake is. Vast staat dat de

ambtelijke status, de rechtspositie en de pensioensregeling van het personeel allemaal niet behouden kan blijven.

9.7. Consequenties voor de transitie

Voor de wijziging van het huidige construct naar het construct van uitbesteding aan de markt is een uitgebreide transitie nodig. De huidige activa/passiva van Avalex, inclusief personeel, dient als 'bruidsschat' te worden overgenomen door de marktpartij die de eerste aanbesteding wint. Dit betekent dat sprake is van een transitie die niet eenvoudig is. Het vergt namelijk veel inspanning om de juiste inschatting van waarde van de uitvoeringsorganisatie te maken en daarnaast wordt de hele organisatie overgenomen door een partij die volledig buiten het huidige construct van Avalex staat. Dit betekent dat door middel van overeenkomsten en (notariële) akten de overdracht wordt geëffectueerd en het spreekt voor zich dat hier veel tijd en kosten mee gemoeid zijn.

9.8. Consequenties voor financiering en fiscale gevolgen

Op het moment dat de belanghebbenden, belangen en verhoudingen gelijk blijven is het mogelijk een juridische verandering door te voeren zonder dat dit gelijk tot een due diligence leidt. Voor het deel dat wordt uitbesteed aan de markt moet de waarde worden bepaald. Onderdeel van de uitbesteding kan zijn dat personeel en materieel van Avalex door de aanbestedende partij wordt overgenomen. Voor personeel en materieel kan dit grote gevolgen hebben. Voor de aanbestedende partij moet winstgevendheid in het verschiet liggen.

Omdat dan de belangen dusdanig gaan veranderen en er andere verhoudingen ontstaan moet de huidige financiering en systematiek opnieuw bekeken worden. Dit betekent dat er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de wijze van financieren, uitgangspunten, waarderingsgrondslagen et cetera. De volledige huidige manier van jaarrekeningopbouw verandert. Hiertoe moet een accountant en fiscalist kijken naar de beëindiging van de huidige systematiek en de eindafrekening voor de huidige gemeenten qua winst en verlies en de inbreng voor de nulsituatie. Hiertoe is een boekenonderzoek nodig zodat er zicht is op de waarderingsgrondslagen en de harmonisatie daarvan, activa en passiva overdracht, debiteuren en crediteuren. Er moet een nieuwe begroting worden opgebouwd met alle deelnemers en in de verschillende raden worden goedgekeurd.

Alhoewel in deze variant geen sprake is van eigenaarschap ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie, bestaat er wel de mogelijkheid om te sturen op kostenreductie. Dit is mogelijk door in aanbestedingsprocedure, voorafgaand aan het contracteren van een opdrachtnemer, de (financiële) kaders kunnen worden gesteld waarbinnen de opdracht gegund kan worden. Hiermee is het mogelijk aan de voorkant te sturen op kostenreductie. Deze mogelijkheid keert iedere nieuwe aanbestedingsronde terug.

9.9. Consequenties voor financiële aansprakelijkheid

De financiële aansprakelijkheid van de samenwerkende colleges gaat niet verder dan de som die gemoeid is met de opdracht aan de marktpartij die de aanbesteding heeft gewonnen. Op basis van een contractuele relatie (opdrachtgever-opdrachtnemer) wordt afgesproken welke taken tegen welke kosten uitgevoerd dienen te worden. Er is op geen enkele wijze sprake van eigenaarschap in een organisatie, zodat er ook geen sprake is van aansprakelijkheid als eigenaar voor de uitvoerende organisatie. Dit betekent dat de financiële aansprakelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie in deze vorm maximaal kan worden beperkt.

Als er voor wordt gekozen om de aanbesteding gezamenlijk vanuit de BVO Avalex vorm te geven, dan staan de samenwerkende colleges 'in' voor de instandhouding van de BVO. Dat betekent dat, in het geval de BVO onverhoopt een tekort in de begroting op loopt, deze tekorten door de

deelnemende colleges gezamenlijk moet worden gedragen. Overigens is het risico hierop niet groot, aangezien in de BVO zelf weinig tot geen activiteiten worden uitgevoerd, namelijk alleen bestuurlijke activiteiten die zien op het aanbesteden van de opdracht aan de markt en de bestuurlijke activiteiten voor het in stand houden van de BVO (waaronder ook het opstellen van de begroting en jaarrekening van de BVO) en de eventuele activiteiten ten aanzien van gezamenlijk opdrachtgeverschap. Het spreekt voor zich dat het in stand houden van de BVO in elk geval een geringe bijdrage per jaar van de deelnemende colleges zal vergen. De colleges hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid deze (geringe) financiële verplichtingen waar te maken.

9.10. Dwingende gevolgen van de vorm voor de governance

Deze vorm dwingt er toe om afstand te doen van het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie. Dat betekent dat er (anders dan het vaststellen van de kaders tijdens de aanbesteding) geen invloed is op de uitvoeringsorganisatie zelf. Deze vorm dwingt er toe om het opdrachtgeverschap sterk vorm te geven. Wel dwingt deze vorm er toe dat er tussen de samenwerkende gemeenten overeenstemming is over de concrete partij waarmee in zee wordt gegaan.

