MEMO

Aan	:	Algemeen Bestuur Regio De Vallei
Van	:	Arjen Droog (secretaris)
Datum	:	Mei 2020, update 18 juni 2020
Onderwerp	:	Overwegingen en scenario toekomst GR Regio De Vallei

Voorstel bestuur
1. Het aanlevercontract voor huishoudelijk restafval dat de Regio De Vallei is aangegaan te continueren en daarmee het risico volledig te vermijden dat er een Europese aanbesteding moet worden gestart en kosten vanwege contractbreuk worden voorkomen.
2. Daarbij te kiezen voor een scenario waarbij het Openbaar Lichaam Regoo De Vallei gehandhaafd wordt met inachtneming van de wens de gemeenschappelijke regeling 'lichter' te maken.
3. De gemeenschappelijke regeling De Vallei om te vormen tot een collegeregeling en de benodigde besluitvorming daarvoor voor te bereiden.
4. Aan de raden voor te stellen om aan het eigen college het mandaat te geven om een zienswijze in te dienen op de begroting en jaarrekening van de Regio De Vallei. Dit vanwege de beperkte omvang van de begroting en de uitvoeringgerichte taken die aan de Regio De Vallei zijn opgedragen.

Toelichting
De Regio De Vallei heeft in de loop der jaren steeds minder taken gekregen. Daarom is de vraag aan de orde of deze gemeenschappelijke regeling nog in stand moet blijven. Een afweging daarbij is dat de regio contractspartner is voor de verwerking van huishoudelijk restafval door de ARN. Opheffing van de gemeenschappelijke regeling zou betekenen dat lopende contracten moeten worden ogengebroken en opnieuw worden afgesloten met individuele deelnemende gemeenten.
De financiële gevolgen van contractbeëindiging door het samenwerkingsverband Regio De Vallei en daarmee de noodzaak voor een Europese aanbesteding voor huishoudelijk restafval zijn onzeker. Op basis van de meest recente ontwikkelingen in de markt zullen de tarieven naar alle waarschijnlijkheid tot aanzienlijk hogere kosten (meerdere tonnen hoger) leiden. Het is in het belang van de regiogemeenten om de bestaande overeenkomst ongemoeid te laten en tot de expiratiedatum (wanneer is dat?) uit te dienen. Als de regio gebruik maakt van de opzegmogelijkheid eens in de vijf jaar, dan is dat ook een voor de hand liggend moment om de samenwerkingsvorm van de regio opnieuw te overwegen. Het is wel mogelijk om binnen het bestaande samenwerkingsverband - zolang het openbaar lichaam dat de rechtspersoon is in stand blijft - veranderingen aan te brengen in de governance en deze in overeenstemming te brengen met de taken van het samenwerkingsverband. Dit zijn nameljk nog alleen uitvoeringstaken, die tot de verantwoordelijkheid van de colleges behoren.

Door nieuwe wetgeving met betreking tot gemeenschappelijke regelingen die later in 2020 wordt verwacht, dient de GR sowieso aangepast te worden. Dat is een uitgelezen moment om ook de GR te verlichten, door het van een gemengde regeling een collegeregeling te maken.

Argumenten samengevat
1. De huidige gemeenteregeling van Regio De Vallei is ontstaan in een tijd waarin de deelnemende gemeenten veel verschillende taken in de regeling hadden belegd.
2. De huidige gemengde regeling van Regio De Vallei, laatstelijk herzien per 1 januari 2016, wordt als te zwaar ervaren, vergeleken met de beperkte taken die bij Regio De Vallei zijn belegd.

3. Het ontbinden van Regio De Vallei zou als gevolg hebben dat we een Europese aanbesteding moeten doen voor de verwerking van huishoudelijk restafval. Het is erg waarschijnlijk dat de kosten na een nieuwe aanbesteding een stuk hoger zullen zijn dan de huidige kosten. Daarnaast bestaat het risico dat het stoppen van het aanlevercontract door het opheffen van de GR zal leiden tot juridische stappen vanuit de verwerker vanwege contractbreuk, omdat het aanlevercontract nog doorloopt.tot en met wanneer?
4. Om een Europese aanbesteding te voorkomen moet de contracthouder (de rechtspersoon Regio De Vallei) voorlopig blijven bestaan. Daarom is het ontbinden van Regio De Vallei vooralsnog niet wenselijk.
5. Gezien de beperkte taakstelling ten aanzien van de contractering van de verwerking van huishoudelijke afval van dit samenwerkingsverband verdient het aanbeveling om de constructie lichter te maken door van de gemengde regeling een collegeregeling te maken. Alle activiteiten in Regio De Vallei zijn collegebevoegdheden. Dit kan in een nieuwe GR-tekst verwoord worden, waar meteen ook de wettelijke veranderingen in de WGR per 2020 in kunnen worden verwerkt .
6. Voor de leesbaarheid ~~Het~~ verdient het ~~daarbij~~ aanbeveling om de tekst van deze gemeenschappelijke regeling qua structuur zoveel mogelijk te unificeren met de ~~tekst~~ opbouw van de gemeenschappelijke regeling Regio Foodvalley. Alle gemeenten van Regio De Vallei horen ook bij Regio Foodvalley en het is voor raden, colleges en betrokken ambtenaren dan heel eenduidig. Daarmee wordt bevorderd dat de procedures rond begroting, rekening, kaderbrief eenduidig zijn en misverstanden of fouten worden voorkomen.

Achtergrond
Regio De Vallei is een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid) dat is ingesteld door de raden en colleges van Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen. De Gemeenschappelijke Regeling is de publiekrechtelijke overeenkomst tussen de raden en colleges van deze gemeenten en wordt daarom aangeduid als een gemengde regeling onder de WGR. Deze juridische constructie is eind twintigste eeuw opgezet bij de oprichting van Regio West-Veluwe/Vallei (nu Regio De Vallei). Toentertijd werd een groot aantal activiteiten (zowel beleidsvorming als uitvoering) bij de regio ondergebracht. Een aantal voorbeelden daarvan is: GGD, Brandweer, Verkeer en Vervoer en Afvalverwerking.

In de loop van de tijd zijn door een aantal raadsbesluiten bijna alle taken van Regio De Vallei elders ondergebracht. Alleen Afvalverwerking is als product in de GR achtergebleven. Dit onderwerp omvatte:

- Gezamenlijke aanbestedingen, contractering, contractbeheer en facturering (huishoudelijk gft+e, PMD en restafval);
- Beleidsontwikkeling/uitwisseling en op ad-hoc basis projecten (huishoudelijk gft+e, PMD, restafval en andere stromen);
- Aandeelhouderschap ARN (afvalverbrandingsinstallatie).

In 2019 heeft een aantal raadsbesluiten er toe geleid dat de werkzaamheden binnen GR Regio De Vallei verder zijn afgenomen:

- Vervreemden van de aandelen ARN (dus opgeven van het aandeelhouderschap).
- Facturatie van (gft)-verwerkers naar gemeenten rechtstreeks laten verlopen (dus buiten de regio om);
- De regiogemeenten zijn individueel aangesloten bij overheidsdeelneming Midwaste voor de verwerking van PMD.

Door het afnemen van de taken en activiteiten binnen GR Regio De Vallei is de gedachte ontstaan dat de bestaande constructie (openbaar lichaam onder de WGR, gemengde regeling) wellicht niet meer de meest passende vorm is en dat de GR Regio De Vallei wellicht zelfs opgeheven zou kunnen worden. Om hier een weloverwogen besluit over te kunnen nemen hebben zowel AB als DB van Regio De Vallei gevraagd om een overzicht van de mogelijke scenario's en inzicht in de gevolgen/consequenties van deze scenario's.

De bestaande juridische constructie
GR Regio De Vallei is een Openbaar Lichaam onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Daarbij is er voor gekozen de GR als gemengde regeling op te zetten: raads- en collegeleden zitten in

het AB van de regio. In de Gemeenschappelijke Regeling zijn verdere bepalingen opgenomen waarbinnen de GR bestuurlijk moet acteren. Denk hier bijvoorbeeld aan de bevoegdheden van het AB, het DB en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. De GR is vastgesteld door de raden en kan ook door de raden worden aangepast (wat eerder is gebeurd als gevolg van veranderingen in wetgeving). Formeel moeten de raden besluiten om de bestaande GR zodanig te wijzigen dat zij niet langer deel uit maken van het bestuur en de colleges toestemming geven om bestuurlijk als collegeregeling verder te gaan.

In de toekomst samenwerken?
Vooruitlopend op het uitwerken van scenario's is bij het DB geïnventariseerd of er een blijvende behoefte is te blijven samenwerken op het gebied van afvalverwerking. Dit is het geval en dat heeft ook toegevoegde waarde: door samen op te trekken bij Europese Aanbestedingen heeft de regio voldoende volume om interessant te zijn voor aanbieders. Bij individuele gemeenten is de verwachting dat dat veel minder het geval is. Tevens wenst het DB samen op te blijven trekken bij het contractbeheer en het volgen van ontwikkelingen in de markt en op het gebied van verduurzaming van afvalverwerking en recycling.

Aanlevercontract huishoudelijk restafval
Een zwaarwegend punt is dat op het gebied van de verwerking van huishoudelijk restafval door destijds Regio West-Veluwe/Vallei (nu genaamd Regio De Vallei) in 1994 een aanlevercontract is aangegaan bij ARN, zonder einddatum. Deze contractvorm is bij nieuwe contracten niet meer mogelijk, maar bestaande contracten zonder einddatum mogen door blijven lopen. Elke vijf jaar heeft de regio de mogelijkheid dit contract tussentijds op te zeggen (met een opzegtermijn van twee jaar), maar de regio heeft tot op heden daar geen gebruik van gemaakt. De laatste keer dat het contract kon worden opgezegd (voor 1 april 2018) is een grondige marktanalyse gedaan, op basis waarvan het DB, daarbij gesteund door het AB, besloten heeft geen gebruik te maken van de opzegmogelijkheid. Kort samengevat waren de hoofdredenen daarvoor:

- De milieuprestaties van ARN zijn overwegend bovengemiddeld en nergens onder het gemiddelde. Op het gebied van duurzaamheid is ARN een van de betere afvalverbrandingsinstallaties van Nederland.
- De kosten van het verbranden van huishoudelijk restafval bij ARN zijn redelijk en het risico dat bij een aanbesteding de tarieven aanzienlijk hoger uit zouden komen is reëel.
- ARN heeft zich gedurende jaren opgesteld als betrouwbare partner, ook wanneer zich problemen voordeden.

Het is denkbaar dat bij een volgend moment waarvoor het aanlevercontract opgezegd zou kunnen worden (vóór 1 april 2023) soortgelijke overwegingen leiden tot dezelfde keuze.

De reden dat dit relevant is, is dat GR Regio De Vallei de contractpartner is voor het aanlevercontract van huishoudelijk restafval. Zodra de juridische entiteit van GR Regio De Vallei wegvalt (bijvoorbeeld omdat de GR wordt opgeheven), is er geen contractspartner meer. Dan is het nodig om de verwerking van huishoudelijk restafval opnieuw Europees aan te besteden. Op basis van de resultaten van recente aanbestedingen met andere regio's is het niet ondenkbaar dat het aanlevertarief (aanzienlijk) hoger uit zou komen. Om die reden lijkt het wenselijk om de juridische entiteit van GR Regio De Vallei te behouden. Ook bestaat het risico dat contractbreuk kosten met zich meebrengt.

Andere overwegingen
Het is duidelijk dat een bestendige en goedkope inzameling van huishoudelijk restafval gehandhaafd moet worden. Door eerder gemaakte keuzes zijn veel taken van Regio De Vallei al elders ondergebracht: alle facturatie met betrekking tot afvalstromen is inmiddels buiten de regio omgeleid. Bij de nieuwe aanbestedingen is het uitgangspunt om de contractering rechtstreeks tussen de leverancier en de individuele gemeenten te regelen. Eigenlijk resteert alleen nog het relatief gunstige aanlevercontract voor huishoudelijk restafval.

Uitgaande van de bestaande GR, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd om de constructie zo licht mogelijk te laten zijn en te werken aan meer uniformiteit ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen waaraan alle of meerdere regiogemeenten deel nemen:

- Een collegeregeling door raden uit het bestuur te laten treden;

- Het dagelijks bestuur gaat over de P&C-stukken en de taken die bij wet (artikel 33b Wet gemeenschappelijke regelingen) zijn toegewezen, het algemeen bestuur over de inhoudelijke onderwerpen;
- Aan de raden voorstellen om aan het eigen college het mandaat te geven om een zienswijze in te dienen op de begroting en jaarrekening van de Regio De Vallei. Dit vanwege de beperkte omvang van de begroting en de taken van de regio;
- De tekst van GR De Vallei voor de leesbaarheid af te stemmen op de tekst van de GR Regio Foodvalley met inachtneming van de gewijzigde bepaling in de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- De bedrijfsvoering te beleggen bij derden; er zijn geen personeelsleden in dienst van Regio De Vallei. Er wordt nu ingehuurd van de gemeente Ede en Regio Foodvalley. Het bestuur heeft de vrijheid om de meest efficiënte keuze te maken, afhankelijk van de ontwikkelingen in het takenpakket, met dien verstande dat Regio De Vallei zelf in de toekomst geen personeel in dienst neemt. Dit heeft geen gevolgen voor de juridische entiteit, alleen maar voor de wijze van inrichten van de bedrijfsvoering.

Te doorlopen proces

Datum	Overleg/gremium	Toelichting
24 juni 2020	AB	Toelichting op proces + presentatie hoofdlijnen aangepaste GR.
17 september 2020	DB	Instemmen met voorleggen aangepaste GR aan raden (samen met AB).
30 september 2020	AB (ingelast!)	Instemmen met voorleggen aangepaste GR aan raden (samen met DB).
1 oktober 2020		Voorstel aangepaste GR (met toelichtende memo) namens AB en DB naar raden, verzoek om vóór 31-12-2020 in te stemmen.
1 januari 2021		Beoogde ingangsdatum gewijzigde GR.

Bijlage - onderzochte scenario's

De scenario's

Grofweg kunnen de scenario's voor de toekomst van de GR Regio De Vallei worden verdeeld in de volgende categorieën:

1. Scenario's waarbij de bestaande juridische entiteit (de GR) behouden blijft;
2. Scenario's waarbij de activiteiten worden ondergebracht bij een andere juridische entiteit, zoals een bestaande GR of een gemeente;
3. Scenario's waarbij de activiteiten in een samenwerkingsvorm worden ondergebracht onder de WGR, zonder eigen juridische entiteit;
4. Scenario's waarbij de gemeenten op vrijwillige basis samenwerken zonder juridische entiteit.

Onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen zijn een aantal samenwerkingsvormen uitgewerkt. Deze zijn:

- Openbaar lichaam (in diverse varianten);
- Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO);
- Gemeenschappelijk Orgaan;
- Centrumgemeente;
- Regeling zonder meer.

1. SCENARIO'S WAARBIJ DE BESTAANDE JURIDISCHE ENTITEIT BEHOUDEN BLIJFT

Op dit moment is de Gemeenschappelijke Regeling een Openbaar Lichaam in de vorm van een gemengde regeling. Dit wordt over het algemeen de zwaarste constructie genoemd omdat raadsleden onderdeel uitmaken van het AB, en raden daarmee eindverantwoordelijkheid dragen voor de GR.

Sinds de Wet dualisering gemeentebestuur (*Stb*. 2002, 111) die op 8 maart 2006 inging, zijn veel verantwoordelijkheden van raden naar colleges overgeheveld. Voor veel Gemeenschappelijke Regelingen was dat ook het moment om de regeling aan te passen van een raads- of gemengde regeling naar een collegeregeling. Het is anno 2020 niet helemaal duidelijk of er toentertijd ook is gekeken naar de GR Regio De Vallei, maar het is denkbaar dat het aandeelhouderschap van ARN een reden was om de gemengde regeling niet om te vormen tot een collegeregeling. Sinds het

verkopen van de aandelen betreft Regio De Vallei uitsluitend nog uitvoerende activiteiten die onder de collegebevoegdheid vallen.
Voor het door laten lopen van het bestaande aanlevercontract voor huishoudelijk restafval is het nodig om de bestaande rechtspersoonlijkheid te handhaven. In dat geval zijn er twee opties:

a. De huidige situatie handhaven, dus een Openbaar Lichaam in de vorm van een gemengde regeling;
b. Het Openbaar Lichaam handhaven, maar omvormen naar een collegeregeling.

2. SCENARIO'S WAARBIJ DE ACTIVITEITEN WORDEN ONDERGEBRACHT BIJ EEN ANDERE JURIDISCHE ENTITEIT, ZOALS EEN BESTAANDE GR OF EEN GEMEENTE

Onder de Wet Gemeenschappelijke regelingen is nog één andere constructie mogelijk met een eigen juridische entiteit, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Dit zou een optie kunnen zijn, waarbij het wel de vraag is of een BVO wel de best passende constructie is. Deze is vooral bedoeld voor het gezamenlijk uitvoeren van bedrijfsvoeringstaken zoals ICT-voorziening of HR-taken. Daarbij komt ook dat een bestaand openbaar lichaam omvormen naar een BVO feitelijk betekent dat het openbaar lichaam wordt opgeheven en een BVO wordt opgericht. In het licht van het door laten lopen van het aanlevercontract voor huishoudelijk restafval is dit geen aantrekkelijk scenario:

c. Het Openbaar Lichaam opheffen, een BVO oprichten.

Dit zelfde bezwaar geldt voor alle andere opties waarbij gewerkt wordt met een andere juridische entiteit. Daar zijn verschillende opties voor. Natuurlijk is het ook mogelijk om de dienstverlening bij een bestaande andere GR onder te brengen. Hiervoor is een inventarisatie gemaakt van GR'en die ofwel een enigszins vergelijkbaar werkgebied hebben en/of een gelijksoortige taak. Ruwweg levert dat de volgende opties op:

d. De activiteiten onderbrengen bij een bestaande GR met een soortgelijk werkgebied, zoals de GR Regio Foodvalley of GR OddV.
e. De activiteiten onderbrengen bij een bestaande GR die soortgelijke activiteiten voert als Regio De Vallei, zoals de AVU (Utrecht), MARN (Regio Nijmegen) of Rivierenland/AVRI (Betuwe).
f. De activiteiten onderbrengen bij een bestaande organisatie (anders dan een GR), zoals de ACV, DAR, MRA (Regio Arnhem).

Wat de opties onder (d) betreft: de kans dat Regio Foodvalley open staat voor het voeren van activiteiten op het gebied van afvalverwerking is nihil. Dat valt buiten de opdracht van Regio Foodvalley en raden en colleges roepen juist op tot focus voor deze regio. Om die reden worden taken die niet tot de kern van de opdracht van Regio Foodvalley behoren momenteel ook juist afgestoten (zoals bijvoorbeeld de Valleihopper). Voor de ODDV geldt dat het werkgebied overeenkomt en de ODDV open lijkt te staan om dit te verkennen. Echter heeft het DB van Regio De Vallei eerder aangegeven de combinatie met de ODDV niet te zien zitten in verband met ongewenste verbreding van deze organisatie.

Het onderbrengen van de activiteiten bij een andere GR die zich richt op afvalverwerking is logisch vanuit het oogpunt van inhoudelijke match, maar de werkgebieden verschillen. Dit zal gevolgen hebben voor de contracten en aanbestedingen, maar ook voor de mate van zeggenschap. Bij de AVU, MARN en AVRI is een groot aantal aangesloten gemeenten, met eigen contracten. Er is vooralsnog geen verkenning uitgevoerd naar de mate van interesse bij deze partijen om het werkgebied uit te breiden. De vraag is ook of Regio De Vallei op wil gaan in een groter geheel waarmee de zeggenschap van de deelnemende gemeenten kleiner wordt.

Het onderbrengen bij een organisatie als de ACV of DAR vraagt nader onderzoek indien dit als een goede mogelijkheid wordt gezien, dat is echter niet het geval. Het werkgebied van de AVC komt niet volledig overeen met dat van Regio De Vallei en het is niet duidelijk of de ACV interesse heeft in het voeren van deze activiteiten.

3. SCENARIO'S WAARBIJ DE ACTIVITEITEN IN EEN SAMENWERKINGSVORM WORDEN ONDERGEBRACHT ONDER DE WGR, ZONDER EIGEN JURIDISCHE ENTITEIT

Onder de WGR zijn enkele samenwerkingsvormen mogelijk, waarbij de huidige rechtspersoon wordt opgeheven. Het gaat dan om de volgende opties:

g. Een Gemeenschappelijk Orgaan (mag zelf geen contracten sluiten);
h. Een Centrumgemeente (waarbij één gemeente contractparner is en DVO's sluit met de andere deelnemende gemeenten)
i. Regeling zonder meer: de lichtste vorm van samenwerking onder de WGR; vooral geschikt voor afstemming.

Deze scenario's zijn, gebaseerd op het criterium van het door laten lopen van het aanlevercontract voor huishoudelijk restafval, niet kansrijk. Deze constructies kunnen geen zelfstandige contracten aangaan of beheren, of moeten dat doen via een andere juridische entiteit (zoals de centrumgemeente).

4. SCENARIO'S WAARBIJ DE GEMEENTEN OP VRIJWILLIGE BASIS SAMENWERKEN ZONDER JURIDISCHE ENTITEIT.

j. Om samen te werken heb je op zich geen juridische constructies nodig. Niets belemmert de gemeenten om elkaar op te zoeken en beleid af te stemmen. Zelfs bij nieuwe aanbestedingen is het mogelijk om dit zonder juridische entiteit te doen en de uiteindelijke contractering rechtstreeks vanuit de individuele gemeenten te doen. Dit biedt echter geen soelaas voor het lopende contract voor huishoudelijk restafval.