

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

Agendapunt

Onderwerp	Besluiten inzake governance Avaalex
Datum behandeld in DB Avaalex	12 oktober 2017
Opsteller	PROOF adviseurs en procesbegeleider governance
Inleiding	De afgelopen jaren zijn meerdere adviezen uitgebracht over de wijze waarop de besturing van de afvalinzameling in het openbaar lichaam Avaalex door de zes deelnemende gemeenten kan worden versterkt. Aanleiding hiervoor vormden discussies over de gepastheid van het governance model en de rechtsvorm, maar ook over de bekostiging en de bedrijfsvoering. PROOF adviseurs heeft een update van deze adviezen opgesteld, leidend tot een “getrechterde” keuze voor vervolgstappen. Randvoorwaarden waren daarbij onder meer dat het nieuwe governance model moest passen bij Grip op Grondstoffen (GoG), moest bijdragen aan ‘de beste dienstverlening tegen de laagste prijs’ en de minste bestuurlijke drukte oplevert. Tegen deze achtergrond zijn voorliggende besluiten inzake toekomstige governance van Avaalex opgesteld. Uitgebreide achtergrond en inleiding is opgenomen in de eerste paragrafen
Gevraagd besluit	Het betreft 3 besluiten ten aanzien van de governance van Avaalex. Deze besluiten vallen uiteen in sub-besluiten. Gelet op de omvang staan deze in onderstaande tekst, gecategoriseerd in drie onderwerpen: • Besluit 1: Scheiding eigenaars- en opdrachtgeversrol en versterking opdrachtgevende rol deelnemende gemeenten • Besluit 2: Impactstudie en besluitvorming opties herstructureren of fusie • Besluit 3: Technische aanpassingen in de GR Avaalex, optimalisatie van de gemeenschappelijke regeling en uittreding raden In bijlage 1 zijn de besluitteksten opgenomen zoals die naar raden en colleges worden gezonden met het verzoek om eensluidend conform die teksten te besluiten.
Externe communicatie	ntb
Adviescommissie	Nvt
Doorgeleiding naar colleges en raden	De stukken worden voor besluitvorming doorgeleid naar de colleges en raden. Daaraan voorafgaand heeft een opiniërende ronde langs de colleges van de deelnemende gemeenten plaatsgevonden. De input uit die ronde is in deze concepten verwerkt.

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

Datum vaststelling

└─ vastgesteld door het algemeen bestuur op 12 oktober 2017

1.1. Achtergrond

Avaalex is op 2 april 2001 opgericht als intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor afvalinzameling voor de (toenmalige) gemeenten Leidschendam en Rijswijk. Nu werkt Avaalex voor zes gemeenten, te weten Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk en Wassenaar om de wettelijke taak van afvalinzameling te realiseren, binnen de beleidskaders zoals door de zes gemeenteraden afzonderlijk vastgesteld.

De afgelopen jaren zijn meerdere adviezen uitgebracht over de wijze waarop de besturing van de afvalinzameling in het openbaar lichaam¹ Avaalex door de zes deelnemende gemeenten kan worden versterkt. Aanleiding hiervoor vormden discussies over de gepastheid van het governance model en de rechtsvorm, maar ook over de bekostiging en de bedrijfsvoering.

Dit voorjaar is door het dagelijks bestuur aan PROOF adviseurs gevraagd een update van deze adviezen op te stellen, die leidt tot een “getrechterde” keuze voor vervolgstappen. Randvoorwaarden waren daarbij onder meer dat het nieuwe governance model moest passen bij Grip op Grondstoffen (GoG), moest bijdragen aan ‘de beste dienstverlening tegen de laagste prijs’ en de minste bestuurlijke drukte oplevert.

De voorlopige uitkomsten van het onderzoek zijn op 27 september jl. toegelicht bij een gezamenlijke raadsconferentie. De uitkomsten van die raadsconferentie zijn verwerkt in deze besluiten en de toelichtende en inleidende teksten hierbij. Conceptversies van de besluiten en de toelichtende en inleidende teksten hierbij zijn opiniërend besproken in de colleges van de deelnemende gemeenten. Ook de input uit die besprekingen is verwerkt.

1.2. Moderniseringsplan

Voorafgaand aan het onderzoek naar de governance heeft een benchmarkonderzoek plaatsgevonden naar de financiële en operationele prestaties van Avaalex. Dit onderzoek heeft het bedrijf in staat gesteld om een Moderniseringsplan² op te stellen waarmee de uitvoering kan worden geoptimaliseerd om op moderne, toekomstbestendige, effectieve en efficiënte manier gezamenlijk vastgestelde beleid “Grip op Grondstoffen” te realiseren. Hiermee wordt gegarandeerd dat de zes gemeenten op duurzame manier invulling geven aan hun wettelijke taak op het terrein van afvalinzameling tegen zo laag mogelijke kosten.

Op 27 september jl. is een conceptversie van het Moderniseringsplan toegelicht en besproken in het algemeen bestuur van Avaalex. Daarbij is instemming geuit met de opzet en uitwerking van het Moderniseringsplan. De financiële implicaties worden verwerkt in een voorstel voor wijziging van de begroting 2018 die in het eerste kwartaal van 2018 conform de te volgen procedure voor begrotingswijziging aanhangig wordt gemaakt.

Er wordt nu al gewerkt aan de implementatie van het Moderniseringsplan, mede ter uitvoering van de eerder vastgestelde taakstellende bezuiniging van 1,5 miljoen euro. Als een van de voorwaarden voor een succesvolle implementatie is op korte termijn een helder en stabiel governance-model nodig dat de organisatorische inbedding van de moderniseringsambities garandeert. Met andere woorden: het governance model is een noodzakelijke (doch niet voldoende) voorwaarde voor de slagingskansen van het moderniseringsplan. De raden en colleges van de zes gemeenten hebben een groot belang om op korte termijn een eensluidend besluit te nemen over het governance model. Dit betekent echter niet dat het korte

¹ Het ‘openbaar lichaam’ is een publiekrechtelijke rechtspersoon die kan worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. Sinds 2015 is daar binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen een tweede type rechtspersoon bijgekomen, de bedrijfsvoeringsorganisatie.

² *Moderniseringsplan 2018-2021: Naar een hedendaags, servicegericht en betrouwbaar Avaalex*, Versie 21 september 2017

Vergaderstukken Algemeen bestuur

termijn model voor de governance ook een eindmodel is. Reeds nu kan worden geborgd dat op gestructureerde wijze verder wordt nagedacht over het geschikte governance model voor de lange termijn. Het proces dat tot definitieve besluitvorming moet leiden kan daarbij worden vastgesteld. Hiermee kan worden geborgd dat de nu gezette stappen niet opnieuw hoeven te worden doorlopen voor de lange termijn.

1.3. Samenvatting

In de volgende paragrafen wordt beschreven welke stappen op basis van het onderzoek naar de governance nodig zijn om te komen tot een helder en stabiel governance model voor de korte en de lange termijn. Hiermee wordt een noodzakelijke voorwaarde geschapen om het Moderniseringsplan succesvol te kunnen implementeren. Dit is van groot belang voor het bedrijf en de samenwerkende gemeenten. Met het governance model op de korte termijn worden de doelstellingen bestuurlijke rust, heldere rollen, transparant dienstverleningsconcept en bekostigingsmodel gerealiseerd.

Ook de opties voor toekomstige governance-modellen lange termijn zijn conceptueel meegenomen in dit onderzoek. Gebleken is dat een eensluidend besluit van alle colleges en alle raden over een alternatief model in het najaar van 2017 niet haalbaar is. Dit heeft er onder meer mee te maken dat de impact van de afzonderlijke alternatieve opties op korte termijn niet is vast te stellen. Hier is onder meer voor nodig dat specifieke financiële implicaties in kaart worden gebracht, omdat de financiële impact in abstractie niet kan worden vastgesteld. Hier is nader onderzoek voor nodig.

De voorgestelde besluiten stroomlijnen het proces om tot dit nadere onderzoek en de definitieve besluitvorming te komen. Hierbij is ook rekening gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Het is van groot belang om op basis van het uitgevoerde onderzoek te komen tot concrete besluiten, zowel in het najaar van 2017, als in het voorjaar en het najaar van 2018. Als nu niet besloten wordt, dan kan immers geen verandering worden doorgevoerd en dat zou ten nadele zijn van de zes samenwerkende gemeenten en het bedrijf Avalex.

Voor het algemeen en dagelijks bestuur van Avalex staat de meerwaarde van samenwerking van de zes gemeenten op de wettelijke taken niet ter discussie. Wel wil het bestuur bereiken dat de samenwerking plaatsvindt in een governance model dat helder en duidelijk is en recht doet aan rolscheiding tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrollen en de kaderstellende en toezichthoudende rol van de raden. Raden en colleges moeten daarbij optimaal worden gefaciliteerd om hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden optimaal in te zetten. Dit alles is nodig om de burgers van de zes gemeenten optimaal te kunnen bedienen met kwalitatief hoogwaardige dienstverlening tegen een zo laag mogelijke prijs.

Versterking van het opdrachtgeverschap houdt voor de raden in dat duidelijk mogelijkheden worden geboden om prioriteiten te stellen en beleidskeuzes te maken. Hiermee worden de raden als volksvertegenwoordigers in staat gesteld om de kaders te stellen voor dienstverlening die past bij het specifieke karakter van de eigen gemeente.

De verantwoordelijke portefeuillehouder binnen het college kan op basis van de vastgestelde kaders een heldere opdracht verstrekken aan het samenwerkingsverband.

De colleges zijn ook vertegenwoordigd in de eigenaarsvergadering. De eigenaar stelt de voorwaarden voor de opdrachtneming en bewaakt dat iedere opdrachtgever betaalt voor de eigen opdracht. Om de rollen van opdrachtgever en eigenaar goed te kunnen invullen is rolscheiding vereist.

De helderheid van rollen en rolscheiding bij de colleges en de rol van de raden geldt als uitgangspunt, los van een specifieke keuze voor een samenwerkings- en/of rechtsvorm.

Ook wordt voorgesteld om de mogelijkheden voor verbreding van samenwerking met andere inzamelorganisaties te onderzoeken. Tenslotte is het als eerste stap gewenst de huidige juridische grondslag onder de gemeenschappelijke regeling Avalex aan te passen aan de vigerende wet en te optimaliseren in

Vergaderstukken Algemeen bestuur

haar juridische opzet. Hiervoor wordt voorgesteld het huidige openbaar lichaam Avaalex om te vormen naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)³.

1.4. Toelichting op het stappenschema en de opties

De eerste stap in het proces is een noodzakelijke stap, namelijk **repareren**. De huidige gemeenschappelijke regeling (hierna GR) dateert van 2009. Deze is nog niet aangepast aan de geldende Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna Wgr). Dit betekent allereerst dat de huidige GR een update krijgt om aan de wettelijke vereisten te voldoen. Deze eerste stap wordt dan ook geduid als 'reparatie'. Onderdeel van dit repareren is niet alleen het updaten van de regeling, maar ook – in het verlengde daarvan – het omvormen van de GR tot een zogenaamde collegeregeling. Om goede redenen is reeds in het verleden besloten dat geen raadsbevoegdheden worden ingebracht in de samenwerking. Elke raad stelt bijvoorbeeld de eigen Afvalstoffenverordening voor de gemeente vast. Deze bevoegdheid is niet (en zal ook niet worden) overgedragen aan het bestuur van Avaalex. Consequentie hiervan is echter dat de zes raden ook geen deelnemers kunnen zijn in de samenwerking. Wel hebben de raden natuurlijk hun eigen rol met betrekking tot het controleren en tot verantwoording roepen van de samenwerkende colleges. Omdat de raden in de huidige GR deelnemer zijn, moeten zij formeel uittreden om te kunnen blijven voldoen aan de Wgr.

De tweede stap is het **optimaliseren** van de governance van het huidige samenwerkingsverband. Hierbij hoort dat alle mogelijkheden worden benut om de samenwerking tussen de colleges op basis van de Wgr zo optimaal mogelijk vorm te geven. Dit ziet onder meer op het verbeteren van rolvastheid bij het verschil tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap, versterken van het opdrachtgeverschap door verder verbeteren van flexibiliteit in de opdrachtverstrekking en transparantie bij de bekostiging van de opdrachtuitvoering. Bij het uitwerken van de geoptimaliseerde governance moet ook de dieperliggende governance betrokken worden die ziet op (financieel) toezicht en verantwoording. Het gaat hierbij onder meer om de huidige auditcommissie (samengesteld uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten), de (benoeming van) de externe accountant en mogelijk het experimenteren met een klankbord Avaalex met externe personen die veel ervaring hebben met bedrijfsvoering en de branche.

Tot het optimaliseren behoort ook dat de kostenverdeelsleutel die nu is opgenomen in de GR niet langer in de GR is opgenomen, maar door het bestuur van het samenwerkingsverband wordt vastgesteld. Hiervoor zal net als voor andere belangrijke besluiten een gekwalificeerde meerderheid gelden. Binnen het dagelijks bestuur is besloten dat men bij unanimiteit zal besluiten over een kostenverdelingssystematiek die geldt voor wijziging van de begroting 2018 in het voorjaar van 2018 en de begroting van 2019, die in de eerste helft van 2018 zal moeten worden vastgesteld (uiterlijk 1 augustus 2018 moet de vastgestelde begroting worden aangeboden bij gedeputeerde staten). Gesproken is ook over de verdere mogelijkheid om indirecte kosten om te zetten in directe kosten, bijvoorbeeld de verrekening van GFT. Voorstellen hiervoor krijgen hun beslag in de (wijziging van de) begroting 2018. De directeur en de penningmeester werken deze voorstellen nader uit. Dit alles neemt niet weg dat de tekst van de nieuwe GR voor het vaststellen van een kostenverdeling een gekwalificeerde meerderheid verlangt (twee-derde van de stemmen afkomstig uit meer dan de helft van de deelnemers). Dit betekent dat de begroting voor 2020 met die voor genoemde meerderheid zal worden vastgesteld.

Tot de optie optimaliseren hoort ook het omvormen van het huidige openbaar lichaam op basis van de Wgr in een BVO op basis van de Wgr⁴. Het belangrijkste onderscheid tussen een openbaar lichaam en een BVO is dat een BVO één bestuur heeft en een openbaar lichaam zowel een algemeen bestuur als een dagelijks bestuur. De BVO kan ook (structureel en intensief) samenwerken met andere (inter-) gemeentelijke afvalbedrijven. Door Avaalex als BVO vorm te geven wordt de besturing efficiënter vormgegeven doordat sprake is van één bestuurslaag. De BVO is specifiek ontworpen voor samenwerkingsverbanden die zich

³ Het 'openbaar lichaam' is een publiekrechtelijke rechtspersoon die kan worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. Sinds 2015 is daar binnen dezelfde Wet gemeenschappelijke regelingen een tweede type rechtspersoon bijgekomen, de bedrijfsvoeringsorganisatie.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

richten op de uitvoering en waar geen beleidstaken aan zijn overgedragen. Bestuurlijke drukte kan hiermee worden verminderd, governance kan worden geoptimaliseerd, terwijl het tegelijkertijd geen hele grote wijziging is want ook de BVO opereert binnen het wettelijk stramien van de Wgr. Bij alle collegeregelingen geldt dat de wetgever erin heeft voorzien dat de raden op basis van de Wgr een hoeveelheid toezichts- en verantwoordingsinstrumenten hebben om de democratische legitimiteit van de collegesamenwerking te borgen. Hierin is dus geen verschil tussen een gemeenschappelijke regeling met een BVO en een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Zowel bij een BVO als bij een openbaar lichaam kan de raad om informatie verzoeken en kan worden verzocht aan de betreffende collegeleden om verantwoording af te leggen. Tevens wordt er een kadernota toegezonden, wordt de begroting voor een zienswijze voorgelegd, en wordt de jaarrekening toegezonden. Ook heeft zowel bij een BVO als bij een openbaar lichaam het college de toestemming van de raad nodig om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen.

De hiervoor beschreven eerste twee stappen van **repareren en optimaliseren** zijn in de besluiten als gezamenlijke stap vormgegeven. Die stap vergt een wijziging van de huidige gemeenschappelijke regeling. Hiervoor moeten de colleges van de zes gemeenten besluiten een gewijzigde tekst vast te stellen. De raden moeten hiervoor besluiten om als bestuursorganen niet langer deelnemer in de GR te zijn en om de colleges toestemming te geven de gewijzigde tekst als collegeregeling vast te stellen en de voornoemde mogelijkheden voor optimalisatie in de tekst van de GR te realiseren.

De volgende vraag die voorligt, is **of** er na het up-to-date maken van de GR en de omvorming van het openbaar lichaam in een BVO **een vervolgstap gewenst is en zo ja, welke** vervolgstap dat is. De volgende opties zijn denkbaar:

1. **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.
2. **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.
3. **Verbreden** van de huidige samenwerking waarbij nieuwe gemeenten als eigenaar toetreden tot Avaler (BVO of als BV/NV (hiervoor is eerst stap 2 nodig)) en/of Avaler en andere gemeentelijke afvalbedrijven al hun bedrijfsactiviteiten laten onderbrengen in (één) gezamenlijke dochtervennootschap(pen) (hiervoor is eerst stap 1 nodig).
4. **Aansluiten** van Avaler bij een breder intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarbij de BVO, die reeds bij de stap optimaliseren wordt gecreëerd, als 'afvalschap' deelnemer wordt in een brede samenwerking waarin alle bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht.
5. **Uitbesteden** van alle bedrijfsactiviteiten bij een marktpartij, waarbij de BVO, die reeds bij de stap optimaliseren wordt gecreëerd, als 'afvalschap' ten behoeve van de deelnemende gemeenten, repeterend de opdracht aanbesteedt. Bij de eerste opdracht moet het huidige bedrijf als 'bruidsschat' worden overgenomen.

De hierboven genoemde opties verschillen onderling van elkaar, maar zijn gedeeltelijk ook te combineren (optie 3 met opties 1 en 2 en optie 2 met 4 of 5). De verschillen hebben te maken met het thema van afstand en nabijheid van eigenaarschap en opdrachtgeverschap tot de uitvoering van de taak maar ook met de thema's kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en risico's.

Een ander relevant thema is dat van professionele bestuurders en toezichthouders. Reeds in het geoptimaliseerde model kan het instellen van een gremium van onafhankelijke professionals ter advisering van bestuur en directie worden onderzocht (klankbord Avaler). De modellen 2 en 3 maken de instelling van een raad van commissarissen mogelijk en betekenen ook dat de directie ook de rol krijgt van bestuur van een

Vergaderstukken Algemeen bestuur

vennootschap. In model 4 is alles afhankelijk van het concrete samenwerkingsverband dat wordt gekozen. In model vijf hebben de gemeenten geen zeggenschap over bestuur en toezicht van de uitvoerende organisatie. Tenslotte zijn bij de afweging ook de gevolgen voor de huidige organisatie en personeel relevant.

1.5. Ratio van de voorgestelde besluitvorming en proces

Een besluit over welke van de voornoemde vijf opties (paragraaf 1.4) de voorkeur verdient, kan alleen worden genomen bij **unanimiteit** van de huidige deelnemers. De samenwerkingsvoorwaarden worden immers fundamenteel gewijzigd. Het is natuurlijk wel mogelijk dat een gemeente die zich niet kan vinden in het besluit van de meerderheid ervoor kiest om de samenwerking te verlaten. Dit betekent in alle gevallen dat de uittreding ook financieel moet worden geregeld (frictie- en desintegratiekosten, transitiekosten). Hetzelfde geldt indien de samenwerkingspartners tot de conclusie zouden komen de samenwerking geheel te ontbinden (saneringskosten).

Uit het door PROOF adviseurs uitgevoerde onderzoek is gebleken dat er onder de deelnemers aan Avaalex draagvlak is voor het repareren en het optimaliseren. Repareren moet om aan de wet te kunnen blijven voldoen. Optimaliseren zorgt ervoor dat aandachtspunten en pijnpunten die nu vaak (onbedoeld) tot een situatie van suboptimale governance leiden, worden weggenomen.

Voor beide stappen geldt dat zij als zelfstandige optie tot een helder model leiden, maar ook passend zijn voor alle eventueel daarna te zetten stappen. Met andere woorden repareren en optimaliseren zijn als stappen zelfs dan nodig wanneer men een van de andere vijf bovengenoemde opties als einddoel ziet. U hoeft dus **nooit 'spijt'** te hebben van de stappen van repareren en optimaliseren. Dat neemt niet weg, dat de geoptimaliseerde samenwerking uiteindelijk een passende oplossing voor de lange termijn kan blijken te zijn.

Het kiezen voor een van de vijf bovengenoemde andere opties is op korte termijn niet haalbaar en opportuun. Om de gevolgen van die opties te kunnen overzien is een **concrete invulling** nodig. Onder meer op het terrein van kosten van de taakuitvoering in de toekomst en op het terrein van gevolgen voor het huidige personeel. Dit vergt nader onderzoek. Zonder dit nadere onderzoek lijkt het niet haalbaar dat een **eensluidend besluit van alle zes de colleges en raden** tot stand komt.

Voorkomen moet worden dat de geoptimaliseerde samenwerking automatisch, door het uitblijven van een unanieme keuze voor een van de andere opties, een lange termijn oplossing wordt. Daarom is een proces ontworpen om te komen tot een uitdrukkelijke en bewuste keuze. De vijf opties worden net als het geoptimaliseerde model onderworpen aan een impactanalyse. De governance rollen en de dieperliggende governance komen in die impactanalyse aan de orde. Verder komen aan de orde: grip voor raden en sturing/verantwoording voor colleges, de financiële/fiscale consequenties, gevolgen voor beleid, gevolgen voor de burgers en gevolgen voor het personeel, alsmede de aanbestedingsrechtelijke (en markt en overheid) gevolgen.

De impactanalyse moet leiden tot een door het bestuur van Avaalex (BVO) vast te stellen nota van uitgangspunten voor de definitieve keuze. De opties 3, 4 en/of 5 vergen, om concreet te kunnen worden op voorwaarden en kosten, ook **(markt-)consultatie van geïnteresseerde partijen** op basis van de nota van uitgangspunten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het geval van consultatie van **marktpartijen** (optie 5) de regels van het aanbestedingsrecht moeten worden nageleefd, ook indien dan vergeleken wordt met publieke partijen. Bij louter vergelijking tussen de **publieke samenwerkingsvarianten** (opties 3 en 4) hoeven die aanbestedingsregels niet in acht te worden genomen. De uiteindelijke keuze voor een van de opties moet uiteraard worden gemaakt door de samenwerkende gemeenten, waarbij ook de raden hun rol hebben.

Hierna zijn de besluiten opgenomen die voor het besluiten tot repareren en optimaliseren nodig zijn. Daarnaast zijn deze besluiten nodig om het proces uit te lijnen voor de impactanalyse naar een eventuele uiteindelijke keuze over opties 1 tot en met 5.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

Vanzelfsprekend is de wijziging van de institutionele governance (samenwerkings- en rechtsvorm) nooit voldoende om een samenwerking succesvol te laten zijn. Ten minste even zo belangrijk zijn de procedurele governance (de processen en procedures die je afsprekt en de overige afspraken) en de relationele governance (de persoonlijke dimensie). Rolvastheid en het werken vanuit een bepaalde governance vergen ook inzicht en oefening. Mede in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is het van belang om bij de nieuwe college- en raadsleden de filosofie van de governance over te brengen, onder meer door schriftelijke handreikingen en interactieve bijeenkomsten.

1.6. Planning

Het voorgaande leidt tot besluitvorming startend in het najaar van 2017 over

1. Realisatie van repareren en optimaliseren van het huidige model.
2. Vastleggen van een proces dat leidt tot een definitieve keuze tussen het geoptimaliseerde model en de vijf alternatieven uiterlijk in november 2018, gebaseerd op de nota van uitgangspunten en (markt-) consultatie van geïnteresseerde partijen.

Het onder 2 genoemde proces kent formele besluitvormingsmomenten in juni 2018 en in oktober 2018. Het hele proces is hieronder beschreven.

1. Tussen 17 oktober - 25 januari 2018 besluitvorming over repareren en optimaliseren. Daartoe behoren in ieder geval de volgende stappen
 - a. definitieve besluitvorming algemeen bestuur;
 - b. toezenden concept besluitvormingsstukken aan colleges (en raden);
 - c. besluitvorming colleges inzake besluiten I en II en doorzenden besluitvormingsstukken naar raden;
 - d. raadsconferentie over concept tekst gemeenschappelijke regeling;
 - e. voorlopig besluit colleges inzake besluit 3 (treffen van een gewijzigde gemeenschappelijke regeling) en verzoeken raden om toestemming;
 - f. besluitvorming raden inclusief toestemming een colleges voor treffen gewijzigde gemeenschappelijke regeling;
 - g. definitieve besluitvorming colleges om gewijzigde gemeenschappelijke regeling te treffen;
 - h. publiceren gemeenschappelijke regeling en inzenden aan gedeputeerde staten.
2. Besluit over de nota van uitgangspunten uiterlijk op 1 juni 2018. Daartoe behoren in ieder geval de volgende stappen:
 - a. Vaststellen concept toetsingskader voor impactanalyse door (algemeen) bestuur;
 - b. Toezenden concept toetsingskader voor impactanalyse aan raden en colleges voor zienswijze;
 - c. Vaststellen concept toetsingskader voor impactanalyse door (algemeen) bestuur;
 - d. Uitvoeren impactanalyse. Op basis van impactanalyse, vaststellen van concept deel 1 nota uitgangspunten door (algemeen) bestuur, waarin tevens voorstel wordt gedaan voor welke opties een marktconsultatie wordt gedaan;
 - e. Toezenden concept impactanalyse en deel 1 nota uitgangspunten, inclusief voorstel voor welke opties een marktconsultatie wordt gedaan aan raden en colleges;

Vergaderstukken Algemeen bestuur

- f. Raadsconferentie over impactanalyse en deel 1 nota van uitgangspunten, inclusief voorstel voor welke opties een marktconsultatie wordt gedaan;
 - g. Vaststellen deel 1 impactanalyse en deel 1 nota van uitgangspunten, inclusief voorstel voor welke opties een marktconsultatie wordt gedaan door (algemeen) bestuur.
- 3. Uitvoeren marktconsultatie. Uitkomsten worden opgenomen in nota van uitgangspunten.
- 4. Uiterlijk op 1 november 2018 een go/no go besluit door de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten over de lange termijn optie. Daartoe behoren in ieder geval de volgende stappen;
 - a. Raadconferentie over uitkomsten marktconsultatie en input voor besluitvorming;
 - b. Vaststellen concept besluit over toekomstige governance Avaalex door algemeen bestuur;
 - c. Toezenden concept besluit aan raden en colleges voor zienswijze;
 - d. Vaststellen besluit over toekomstige governance Avaalex door algemeen bestuur;
 - e. Toezenden besluitvormingsstukken aan colleges en raden;
 - f. Besluitvorming door colleges en raden.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

Besluit

Besluit 1: *Scheiding eigenaars- en opdrachtgeversrol en versterking opdrachtgevende rol deelnemende gemeenten*

Het algemeen bestuur besluit het volgende en roept de colleges en de gemeenteraden van de deelnemende gemeente op cq vraagt hen daarvan kennis te nemen:

- a. In de governance wordt helder onderscheid gemaakt tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van de colleges, beide in relatie tot enerzijds de kaderstellende en toezichhoudende rol van de gemeenteraden en de opdrachtnemersrol van de directie van Avaalex.
- b. Binnen de colleges van elke gemeente wordt de rol van de portefeuillehouder, de rol van bestuurlijk opdrachtgever van Avaalex, duidelijk gemarkeerd, waarbij deze jaarlijks de dienstverleningsovereenkomst sluit met Avaalex met daarin de keuzes op de balans prijs/kwaliteit.
- c. Elke gemeente en Avaalex sluiten jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst waarin de samenhang van wensen in kwaliteit van dienstverlening, duurzaamheid en prijs per gemeente zijn verankerd.
- d. Het bestuur van Avaalex stelt de algemene voorwaarden voor dienstverlening en een model-tekst voor de dienstverleningsovereenkomst vast.
- e. Het bestuur van Avaalex stelt bij de algemene voorwaarden ook een overzicht vast van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek, waarbinnen de opdrachtgevers kunnen kiezen.

Toelichting

Voor een goed functionerende governance is het belangrijk alle relaties onder de loep te nemen, waaronder de opdrachtgevende relatie. Het is belangrijk om naast de portefeuille die de eigenaarsrol behartigt namens het College ook de portefeuille van opdrachtgever te markeren. In deze rol moeten de bestuurders ook ondersteund worden in de eigen ambtelijke organisatie. Dit wordt nu op verschillende wijzen ingevuld. Het is van belang dat in elke deelnemende gemeente een professionele kennis is geborgd van de inhoudelijke opdracht van de gemeente aan Avaalex. Dit betekent kennis van de mogelijke wensen van de opdrachtgevende bestuurder ten aanzien van prijs/duurzaamheid en het dienstverleningsniveau van de inzameling en de ondersteuning van de opdrachtgevende bestuurder bij het opstellen van de DVO.

Omdat er verschil kan bestaan in de taken die een gemeente wil afnemen van Avaalex, bijvoorbeeld vanwege lokale verschillen in beleid, wordt de mogelijkheid voor meer maatwerk gecreëerd in de GR. Uiteraard heeft dit ook invloed op de kosten die aan een deelnemer in rekening worden gebracht. De gemeente betaalt voor de diensten die hij afneemt. De kosten zijn gebaseerd op een jaarlijks up-to-date overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met een prijsberekeningssystematiek die door de bestuurder-eigenaren (bestuur Avaalex) wordt vastgesteld. Grondslag voor de dienstverlening en betaling is een jaarlijks overeen te komen DVO tussen elke deelnemende gemeente en Avaalex. Hierbij zijn de bestuurders/opdrachtgevers de vertegenwoordigers van hun gemeente. De kosten van Avaalex worden zoveel als mogelijk herkenbaar aan de producten/diensten toegerekend.

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

De model-tekst voor de DVO komt tot stand in co-creatie tussen Avaalex en vertegenwoordigers van de opdrachtgevers, en wordt na advies door het opdrachtgeversplatform definitief vastgesteld door bestuurder-eigenaren (bestuur Avaalex). Op basis van het model komen de jaarlijkse DVO's tot stand. Ook voor het overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, inclusief prijsberekeningssystematiek, geldt in de opstelfase het principe van co-creatie en advies door het opdrachtgeversplatform.

Het overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek en de model DVO gaan weliswaar uit van vastgesteld beleid door alle gemeenten zoals Grip op Grondstoffen, maar bieden de individuele gemeenten ruimte tot de keuze voor maatwerk in de dienstverlening die zij wensen af te nemen.

Dit alles is nodig om de burgers van de zes gemeenten optimaal te kunnen bedienen met kwalitatief hoogwaardige dienstverlening tegen een zo efficiënt mogelijke prijs. Versterking van het opdrachtgeverschap houdt voor de raden in dat duidelijke mogelijkheden worden geboden om prioriteiten te stellen en beleidskeuzes te maken. Hiermee worden de raden als volksvertegenwoordiging in staat gesteld om de kaders te stellen voor dienstverlening die past bij het specifieke karakter van de eigen gemeente.

Van belang is dat de bepaling over kostenverdeling, zoals die opgenomen stond in de GR voor de wijziging, geldt voor begrotingen die zijn vastgesteld voorafgaand aan inwerkingtreding van de te wijzigen GR. De gewijzigde bepalingen zullen gelden voor begrotingen die na wijziging van de GR worden vastgesteld. Binnen het dagelijks bestuur is besloten dat men bij unanimiteit zal besluiten over een kostenverdelingssystematiek die geldt voor wijziging van de begroting 2018 in het voorjaar van 2018 en de begroting van 2019, die in de eerste helft van 2018 zal moeten worden vastgesteld (uiterlijk 1 augustus 2018 moet de vastgestelde begroting worden aangeboden bij gedeputeerde staten). Gesproken is ook over de verdere mogelijkheid om indirecte kosten om te zetten in directe kosten, bijvoorbeeld de verrekening van GFT. Voorstellen hiervoor krijgen hun beslag in de (wijziging van de) begroting 2018. De directeur en de penningmeester werken deze voorstellen nader uit. Dit alles neemt niet weg dat de tekst van de nieuwe GR voor het vaststellen van een kostenverdeling een gekwalificeerde meerderheid verlangt (twee-derde van de stemmen afkomstig uit meer dan de helft van de deelnemers). Dit betekent dat de begroting voor 2020 met die voornoemde meerderheid zal worden vastgesteld.

Besluit 2: Impactstudie en besluitvorming opties herstructureren of fusie

Het algemeen bestuur besluit de colleges te verzoeken om in stemmen met het volgende, en de raden in te laten stemmen met (a tot en met e) c.q. kennis te laten nemen (f en g) van het volgende:

- a. Het herbevestigen van het feit dat de zes colleges willen samenwerken op de uitvoering van het afvalbeleid waarbij de vaststelling van beleid door de zes raden afzonderlijk gebeurt. De herbevestiging van de keuze om samen te werken staat daarbij los van het te kiezen lange termijnmodel, waarbij kan worden gekozen tussen de geoptimaliseerde optie en de vijf alternatieve opties (zie b).
- b. Het uitvoeren van een impactanalyse – waarbij het geoptimaliseerde model en alle vijf alternatieve opties met elkaar worden vergeleken – die moet leiden tot een nota van uitgangspunten over een keuze tussen de zes opties. Het betreft de geoptimaliseerde optie en de volgende vijf alternatieve opties:
 - I. Verzelfstandigen
 - II. Omvormen
 - III. Verbreden

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

IV. Aansluiten

V. Uitbesteden

- c. De colleges spreken, indien van toepassing, hun voorkeur uit voor één of meerdere van de in b. genoemde opties dan wel welke van de genoemde opties zou moeten afvallen.
- d. De nota van uitgangspunten (zie b), wordt uiterlijk op 1 juni 2018 vastgesteld en behelst de uitgangspunten waaraan het go/no go besluit hieronder dient te voldoen.
- e. Uiterlijk op 1 november 2018 wordt een go/no go besluit genomen door de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten.
- f. De directeur Avaalex krijgt de opdracht om binnen zijn bedrijfsvoering kansrijke samenwerkingen op uitvoerings-/bedrijfsniveau te onderzoeken met andere partners/afvalinzamelende partijen.
- g. De WOR-bestuurder van Avaalex brengt de personele consequenties van de besluiten in kaart en draagt ervoor zorg dat aan de ondernemingsraad van Avaalex terzake van een mogelijk herstructurerings- of fusiebesluit een adviesaanvraag wordt uitgebracht.

Toelichting

In besluit 1 wordt de opdrachtgevende rol van de deelnemende gemeenten versterkt. Voorkomen moet worden dat de geoptimaliseerde samenwerking slechts 'by default', oftewel door het uitblijven van een unanieme keuze voor een van de andere opties, de lange termijn oplossing wordt. Daarom is een proces ontworpen om te komen tot een uitdrukkelijke en bewuste keuze, wat die keuze verder ook moge zijn.

Naast de geoptimaliseerde optie worden de volgende vijf alternatieve opties onderscheiden die nader op hun impact worden onderzocht:

1. 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.
2. 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.
3. Verbreden van de huidige samenwerking waarbij nieuwe gemeenten als eigenaar toetreden tot Avaalex (BVO of als BV/NV (hiervoor is eerst stap 2 nodig)) en/of Avaalex en andere gemeentelijke afvalbedrijven al hun bedrijfsactiviteiten onderbrengen in (één) gezamenlijke dochtervennootschap(pen) (hiervoor is eerst stap 1 nodig).
4. Aansluiten van Avaalex bij een breder intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarbij de BVO, die reeds bij de stap optimaliseren wordt gecreëerd, als 'afvalschap' deelnemer wordt in een brede samenwerking waarin alle bedrijfsactiviteiten worden ondergebracht.
5. Uitbesteden van alle bedrijfsactiviteiten aan een marktpartij, waarbij de BVO, die reeds bij de stap optimaliseren wordt gecreëerd, als 'afvalschap' ten behoeve van de deelnemende gemeenten, repeterend de opdracht aanbesteedt. Bij de eerste opdracht moet het huidige bedrijf als 'bruidsschat' worden overgenomen.

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

De hierboven genoemde opties verschillen onderling van elkaar, maar zijn gedeeltelijk ook te combineren (optie 3 met opties 1 en 2 en optie 2 met 4 of 5). De verschillen hebben te maken met het thema van afstand en nabijheid van eigenaarschap en opdrachtgeverschap tot de uitvoering van de taak maar ook met de thema's kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en risico's. Tenslotte zijn ook de gevolgen voor de huidige organisatie relevant. In bijlage 2 treft u een overzicht aan van de juridische consequenties van elk van deze opties.

De vijf opties worden onderworpen aan een impact analyse waarbij alle opties worden vergeleken. De impactanalyse moet leiden tot een door het bestuur van Avaalex vast te stellen nota van uitgangspunten voor de definitieve keuze. De opties 3, 4 en/of 5 vergen, om concreet te kunnen worden op voorwaarden en kosten, ook (markt-)consultatie van geïnteresseerde partijen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het geval van consultatie van marktpartijen (optie 5) de regels van het aanbestedingsrecht moeten worden nageleefd, ook indien dan vergeleken wordt met publieke partijen. Bij louter vergelijking tussen de publieke samenwerkingsvarianten (opties 3 en 4) hoeven die regels niet in acht te worden genomen. De uiteindelijke keuze voor een van de opties moet uiteraard worden gemaakt door de samenwerkende gemeenten, waarbij ook de raden hun rol hebben. Deze besluitvorming vindt in oktober 2018 plaats.

Besluit 3: Technische aanpassingen in de GR Avaalex, optimalisatie van de gemeenschappelijke regeling en uittreding raden

Het algemeen bestuur besluit om de raden en de colleges te verzoeken om de volgende besluiten te nemen:

- A. De raden besluiten om uit te treden uit de gemeenschappelijke regeling Avaalex en in te stemmen met het feit dat deze uittreding geen financiële gevolgen heeft;
- B. De colleges nemen een voorlopig besluit om de gemeenschappelijke regeling Avaalex te wijzigen conform het tekstvoorstel;
- C. De gemeenteraden verlenen de colleges toestemming om de gemeenschappelijke regeling Avaalex te wijzigen conform het tekstvoorstel en zijn zich daarbij bewust van hun bevoegdheden conform de Wet gemeenschappelijke regelingen om toezicht uit te oefenen op de collegesamenwerking en van hun bevoegdheid om het afvalbeleid vast te blijven stellen;
- D. De colleges nemen het besluit om de gemeenschappelijke regeling Avaalex te wijzigen conform het tekstvoorstel.

Toelichting

De (technische) wijzigingen in de GR worden om meerdere redenen voorgesteld. Een van de redenen is een aanpassing aan de eisen die de Wet gemeenschappelijke regelingen stelt. De GR wordt up-to-date gemaakt. Een andere reden is om inhoud te geven aan een vergrote afstand in de eigenaarsrol van de gemeenten die ruimte moet bieden aan het bedrijf om de bedrijfsvoering te professionaliseren en aan te passen aan kostenefficiënte standaarden, evenals nabijheid in de opdrachtgeversrol. Onderdeel hiervan is het omvormen van het huidige openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie.

De wijzigingen in de GR kunnen worden ingedeeld in verschillende thema's. Elk van de thema's wordt kort toegelicht. Daarbij is opgenomen welke artikelen uit de huidige gemeenschappelijke regeling Avaalex worden voorgesteld om te wijzigen. De toelichting is opgenomen in bijlage 3.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

Het betreft de volgende thema's:

- I. Deelnemers;
- II. BVO: Bestuur;
- III. Informatie- en verantwoordingsplicht;
- IV. Begroting en jaarrekening;
- V. Kostenverdeelsleutel;
- VI. Maatwerk/cafetariamodel;
- VII. Opdrachtgeversoverleg;
- VIII. Oprichten van -, en deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen.

Conform besloten,

Datum 12 oktober 2017, Nootdorp,



S. Brandligt
Voorzitter

mw. N. Dierdorp
Secretaris

V. van Woerkom
Waarnemend directeur Avalex

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

BIJLAGE 1: Besluiten van colleges en raden

Besluiten van het college

Het college **overweegt** als volgt, gelet op de besluiten van het Algemeen Bestuur d.d. 12 oktober 2017, genummerd Besluit 1 tot en met 3, als opgenomen in de bijlage bij dit besluit,

- a. Het bestuur van Avaalex stelt de algemene voorwaarden voor dienstverlening en een model-tekst voor de dienstverleningsovereenkomst vast.
- b. Het bestuur van Avaalex stelt bij de algemene voorwaarden ook een overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening vast, met prijsberekeningssystematiek, waarbinnen de opdrachtgevers kunnen kiezen.
- c. De directeur Avaalex krijgt de opdracht om binnen zijn bedrijfsvoering kansrijke samenwerkingen op uitvoerings-/bedrijfsniveau te onderzoeken met andere partners/afvalinzamelende partijen.
- d. De WOR-bestuurder van Avaalex brengt de personele consequenties van de besluiten in kaart brengt en draagt er zorg voor dat aan de ondernemingsraad van Avaalex terzake van een mogelijk herstructurerings- of fusiebesluit een adviesaanvraag wordt uitgebracht.

Het college **besluit**:

- A. In de governance helder onderscheid te maken tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van het college, beide in relatie tot enerzijds de kaderstellende en toezichthoudende rol van de gemeenteraad en anderzijds de opdrachtnemersrol van de directie van Avaalex.
- B. Binnen het college de rol van bestuurlijk opdrachtgever van Avaalex duidelijk te markeren, waarbij deze jaarlijks de dienstverleningsovereenkomst sluit met Avaalex met daarbinnen de keuzes ten aanzien van de balans prijs/kwaliteit.
- C. Dat de gemeente en Avaalex jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst sluiten waarin de samenhang van wensen in kwaliteit van dienstverlening, duurzaamheid en prijs zijn verankerd.
- D. Te herbevestigen dat het college met de vijf andere colleges wil samenwerken op de uitvoering van het afvalbeleid waarbij de vaststelling van beleid door de zes raden afzonderlijk gebeurt. De herbevestiging van de keuze om samen te werken staat daarbij los van het te kiezen lange termijnmodel tussen de geoptimaliseerde optie en de vijf alternatieve opties.
- E. Ermee in te stemmen dat een impactanalyse – waarbij het geoptimaliseerde model en alle vijf alternatieve opties met elkaar worden vergeleken – wordt uitgevoerd die moet leiden tot een nota van uitgangspunten over een keuze tussen de zes opties. Het betreft de geoptimaliseerde optie en de volgende vijf opties:
 - i. Verzelfstandigen
 - ii. Omvormen
 - iii. Verbreden
 - iv. Aansluiten
 - v. Uitbesteden.

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

- F. Indien van toepassing, een voorkeur uit te spreken voor één of meerdere van de in E. genoemde opties, dan wel welke van de genoemde opties zou moeten afvallen.
(redactioneel: indien het college geen voorkeur heeft, dit beslispunt niet opnemen in het collegebesluit dan wel opnemen en uitdrukkelijk te besluiten geen voorkeur te hebben)
- G. Dat de nota van uitgangspunten (zie E) uiterlijk op 1 juni 2018 wordt vastgesteld en de uitgangspunten behelst waaraan het go/no go besluit hieronder dient te voldoen.
- H. Er mee in te stemmen in dat op uiterlijk op 1 november 2018 een go/no go besluit wordt genomen door de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten.
- I. Het voornemen uit te spreken om de gemeenschappelijke regeling Avaler te wijzigen en in januari 2018 de gemeenteraad toestemming te vragen voor het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling Avaler op basis van een tekstvoorstel.

Besluiten van de raad

De gemeenteraad **overweegt** als volgt, gelet op de besluiten van het Algemeen Bestuur d.d. 12 oktober 2017, genummerd Besluit 1 tot en met 3, als opgenomen in de bijlage bij dit besluit:

- a. In de governance zal een helder onderscheid worden gemaakt tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van de colleges, beide in relatie tot enerzijds de kaderstellende en toezichthoudende rol van de gemeenteraden en de opdrachtnemersrol van de directie van Avaler.
- b. Binnen de colleges van elke gemeente wordt de rol van bestuurlijk opdrachtgever van Avaler gemarkeerd, waarbij deze jaarlijks de dienstverleningsovereenkomst sluit met Avaler met daarin de keuzes op de balans prijs/kwaliteit.
- c. Elke gemeente en Avaler sluiten jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst waarin de samenhang van wensen in kwaliteit van dienstverlening, duurzaamheid en prijs per gemeente zijn verankerd.
- d. Het bestuur van Avaler stelt de algemene voorwaarden voor dienstverlening en een model-tekst voor de dienstverleningsovereenkomst vast.
- e. Het bestuur van Avaler stelt bij de algemene voorwaarden ook een overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening vast, met prijsberekeningssystematiek, waarbinnen de opdrachtgevers kunnen kiezen.
- f. De raad is zich bewust van zijn bevoegdheden onder de Wet gemeenschappelijke regelingen om toezicht uit te oefenen ten aanzien van de collegesamenwerking en van het feit dat de bevoegdheid om het afvalbeleid vast te stellen blijft berusten bij de raad.
- g. De directeur Avaler wordt opdracht gegeven om binnen zijn bedrijfsvoering kansrijke samenwerkingen op uitvoerings-/bedrijfsniveau te onderzoeken met andere partners/afvalinzamelende partijen.
- h. De WOR-bestuurder van Avaler brengt de personele consequenties van de besluiten in kaart brengt en terzake van een mogelijk herstructurerings- of fusiebesluit een adviesaanvraag aan de ondernemingsraad van Avaler uit.
- i. Dat er geen financiële gevolgen zijn verbonden aan het onder B. weergegeven besluit dat de raad uittreedt uit de gemeenschappelijke regeling Avaler.

Vergaderstukken

Algemeen bestuur

- j. Het college in januari 2018 formeel toestemming zal vragen aan de raad om overeenkomstig een voor te leggen tekstvoorstel de gemeenschappelijke regeling Avaalex te wijzigen.

De gemeenteraad **besluit** als volgt:

- A. Er mee in te stemmen dat
- i. Wordt herbevestigd dat de zes colleges willen samenwerken op de uitvoering van het afvalbeleid waarbij de vaststelling van beleid door de zes raden afzonderlijk gebeurt. De herbevestiging van de keuze om samen te werken staat daarbij los van het te kiezen lange termijnmodel tussen de geoptimaliseerde optie en de vijf alternatieve opties.
 - ii. Een impactanalyse wordt uitgevoerd die moet leiden tot een nota van uitgangspunten over een keuze tussen de zes opties. Het betreft de geoptimaliseerde optie en de volgende vijf opties:
 - a. Verzelfstandigen
 - b. Omvormen
 - c. Verbreden
 - d. Aansluiten
 - e. Uitbesteden
 - iii. De nota van uitgangspunten (zie ii.) uiterlijk op 1 juni 2018 wordt vastgesteld en de uitgangspunten behelst waaraan het go/no go besluit hieronder dient te voldoen.
 - iv. Uiterlijk op 1 november 2018 een go/no go besluit wordt genomen door de colleges en de raden van de deelnemende gemeenten.
- B. Het voornemen uit te spreken uit te treden uit de gemeenschappelijke regeling Avaalex.
- C. Het voornemen uit te spreken college toestemming te verlenen de gemeenschappelijke regeling Avaalex te wijzigen.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

Bijlage 2: consequenties verschillende juridische vormen

	BVO	BVO + BV	BV	Opgaan in ander samenwerkingsverband	Gezamenlijk uitbesteden aan markt
Sturing en verantwoording door colleges	Minder Meer 				
Zeggenschap voor raden					
Gevolgen voor burger					
Gevolgen voor beleid					
Aanbestedingsrecht/ Europese regelgeving / duurzaam opdrachtgeverschap					
Personele gevolgen					
Transitie					
Financieel / Fiscaal	ntb	ntb	ntb	ntb	ntb
Risico				ntb	

	BVO	BVO + BV	BV	Opgaan ander samenwerkingsverband	Gezamenlijke Opdracht aan markt
Sturing en verantwoording door colleges	Formeel gelijk huidige situatie. Er is meer afstand te creëren. Deelname in bestuur BVO. Bestuur in rol eigenaar. Uitgebreid mandaat SD mogelijk en aannemelijk. - Daarnaast sturing als opdrachtgever mbv DVO.	Meer afstand van colleges tot de uitvoering. Gezamenlijke sturing op hoofdlijnen. Uitvoering vindt plaats in BV olv bestuur/directeur bestuurder. Bestuur BVO gezamenlijk aandeelhouder - Directe sturing als college op uitvoering in BV mbv DVO.	Meer afstand van colleges tot de uitvoering. Individuele sturing op BV als aandeelhouder. Uitvoering vindt plaats in BV olv bestuur/directeur bestuurder. - Directe sturing als college op uitvoering in BV mbv DVO.	Eigenaarschap kan meer verwateren. Ook afhankelijk van concrete vorm. In ieder geval zeggenschap delen met meer eigenaren. - Directe sturing als college op uitvoering in BV mbv DVO	Geen eigenaarsbevoegdheden want uitbesteding - Sturing als opdrachtgever.

	BVO	BVO + BV	BV	Opgaan ander samenwerkingsverband	Gezamenlijke opdracht aan de markt
Zeggenschap voor raden	Raad = toezichthouder. Geen deelnemer. informatie- en verantwoordingsrechten conform de Wgr.	- Raad = toezichthouder. Geen deelnemer. Heeft de informatie- en verantwoordingsrechten conform de Wgr tav BVO. - Geen wettelijke informatie- en verantwoordingsplichten voor raad tav BV.	Geen wettelijke informatie- en verantwoordingsplichten in BW.	Afhankelijk van vormgeving swvb. Indien publiek: rechten conform Wgr. Indien privaat, geen.	- Geen wettelijke informatie- en verantwoordingsplichten. - College is opdrachtgever.
Gevolgen voor burger	Geen	Geen	Geen	Geen	geen

Vergaderstukken Algemeen bestuur

	BVO	BVO + BV	BV	Opgaan in ander samenwerkingsverband	Gezamenlijke opdracht aan de markt
Gevolgen voor beleid	geen	geen	geen	Mogelijk minder ruimte voor maatwerk	geen
Aanbestedingsrecht/ Europese regelgeving / duurzaam opdrachtgeverschap	Duurzaam, want inbesteden	Duurzaam, want inbesteden	- Duurzaam want inbesteden. - Wel extra aandacht bij realiseren.	- Duurzaam, want inbesteden. - Wel extra aandacht bij realiseren.	Aanbestedingsplicht: elke vier jaar opnieuw aanbestedingsprocedure, waarbij geen garantie op zelfde partij.

	BVO	BVO + BV	BV	Opgaan in ander samenwerkingsverband	Gezamenlijk uitbesteden aan markt
Personele gevolgen	Geen	- Mogelijk beperkt - Personeel naar BV, arbeidsovk naar burgerlijk recht	- Mogelijk beperkt. - Personeel naar BV, arbeidsovk naar burgerlijk recht	- Beperkt/omvangrijker - Aansluiten bij arbeidsvoorwaarden van swvb met overgangstermijn	- Beperkt/omvangrijk - Overname personeel door private partij. Onderhandeling over arbeidsvoorwaarden.
Transitie	Geen	Overdracht activa en passiva	- Opheffen openbaar lichaam - O.a. Overdracht activa en passiva naar BV	- Opheffen openbaar lichaam - Evt. Overdracht activa en passiva naar nieuwe organisatie	Evt. Overdracht activa en passiva naar nieuwe organisatie
Finan./ Fiscaal	ntb	ntb	ntb	ntb	Ntb
Finan. risico	geen	Zonder garantstelling risico gelijk aan het ingebrachte aandelenkapitaal BV	Zonder garantstelling is het risico gelijk aan het ingebrachte aandelenkapitaal BV.	Ntb Dat ligt eraan welk samenwerkingsverband het betreft	Risico blijft beperkt tot de hoogte van de opdrachtsom.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

BIJLAGE 3: Toelichting wijziging gemeenschappelijke regeling Avalex (Besluit 3)

I. Deelnemers

De huidige GR is een gemengde regeling van raden en colleges. Sinds de wijziging van de Wgr in 2015 is wettelijk verankerd dat alleen die bestuursorganen aan een gemeenschappelijke regeling deel kunnen nemen wiens taken en bevoegdheden het betreft die in het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. In de huidige GR zijn geen raadsbevoegdheden ingebracht en het is ook niet bedoeling dat raadsbevoegdheden worden ingebracht. Dit heeft tot gevolg dat in de praktijk sprake is van een collegeregeling. Om die reden wordt voorgesteld dat de raden uittreden uit de GR, zodat niet alleen in de praktijk maar ook formeel sprake is van een collegeregeling. Dit raakt in ieder geval de aanhef van de regeling (waar op dit moment abusievelijk is opgenomen dat de gemeenten een gemeenschappelijke regeling hebben gesloten; bedoeld is dat de raden en de colleges van de betreffende gemeenten een gemeenschappelijke regeling hebben gesloten) en achtereenvolgens alle artikelen waarin de raden worden genoemd of een taak toebedeeld hebben gekregen als deelnemer, te weten:

- Artikel 1; definitie deelnemers, dit zijn de colleges van de gemeenten
- Artikel 7 e.v. samenstelling bestuur. De raden zijn geen deelnemer dus er kunnen geen raadsleden worden aangewezen als lid van het bestuur. Omdat het een collegeregeling betreft, wijzen de colleges uit hun midden de leden van het bestuur aan.
- Artikel 8: de colleges benoemen en ontslaan.
- Artikel 21: de raden wijzen geen leden meer aan, dat zijn de colleges van de gemeenten.

II. BVO: Bestuur

Vanwege de wens om de huidige structuur binnen het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen te optimaliseren en vanuit die gedachte om te vormen naar een bedrijfsvoeringsorganisatie, dient de huidige GR hieraan te worden aangepast. Immers, conform de Wgr bestaat een openbaar lichaam uit de bestuursorganen Voorzitter, AB en DB. Een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) heeft een enkelvoudig bestuur waarin de deelnemende colleges vertegenwoordigd zijn. Dit bestuur vervult primair de rol van eigenaar van het bedrijf en stuurt de directeur aan die de dagelijkse leiding heeft. Overal waar de huidige GR een indeling in AB/DB maakt, wordt de regeling herschreven. In een BVO heeft de voorzitter van het bestuur een 'vergaderfunctie', er is geen sprake van een bestuursorgaan zodat de GR ook op dit punt dient te worden aangepast.

Dit betreft de volgende artikelen:

- Artikel 2: niet langer is sprake van een openbaar lichaam, maar van een BVO. Hieraan dient allereerst artikel 2 te worden aangepast.
- Artikel 6: een BVO kent slechts één bestuursorgaan, te weten het bestuur;
- Artikel 7: betreft dan niet meer de samenstelling van het AB, maar van het bestuur. De leden worden aangewezen door de colleges van de gemeenten.
- Artikel 8: overal waar staat AB, dient dit te worden gewijzigd in bestuur.
- Artikel 9: dient te bepalen welke bevoegdheden het bestuur heeft. Hierin worden ook de bevoegdheden opgenomen die binnen een openbaar lichaam door het DB worden uitgeoefend.
- Artikel 10: het bestuur van een BVO heeft een voorzitter die de vergaderingen voorziet, maar die verder geen aparte bevoegdheden als bestuursorgaan heeft omdat de voorzitter onderdeel is van het bestuur. De secretaris van het bestuur is een ambtelijk secretaris, deze functie wordt bekleed door de directeur van de

Vergaderstukken Algemeen bestuur

BVO. Er is geen apart benoemde bestuursfunctie van penningmeester. Hierop zal dit artikel worden aangepast.

- Artikel 11: het reglement van orde heeft slechts betrekking op het bestuur, als enige bestuursorgaan.
- Artikel 12: overal waar staat AB, komt bestuur te staan.
- Artikel 13: Idem aan 12.
- Artikel 14: idem aan 12. Daarnaast dient bepaald te worden in hoeverre de vergaderingen van het bestuur van de BVO openbaar zijn, aangezien de Wgr dit vrij laat te bepalen. Dit is anders bij het openbaar lichaam, waarvan ten aanzien van de vergaderingen van het AB in de Wgr is voorgeschreven dat deze openbaar zijn.
- Artikel 15: er is in een BVO geen sprake van een DB.
- Artikel 16: idem aan 15.
- Artikel 17: idem aan 15.
- Artikel 17a: idem aan 15.
- Artikel 18: een BVO kent geen voorzitter als bestuursorgaan. Uiteraard wordt in de GR wel beschreven wat de rol is van de voorzitter in de vergaderingen van het bestuur.
- Artikel 19: de secretaris van het bestuur is naar analogie met de Gemeentewet de ambtelijk secretaris, oftewel de directeur van de BVO. De secretaris medeondertekent de stukken van het bestuur, zodat daarmee de koppeling wordt gemaakt tussen bestuur en uitvoering.
- Artikel 20: dit artikel wordt verwijderd. De bestuurlijke penningmeester heeft geen zelfstandige functie binnen het bestuur. Hierdoor is er geen noodzaak om deze te benoemen in de GR.
- Artikel 21: waar AB staat, komt bestuur te staan;
- Artikel 22: waar AB/DB staat, komt bestuur te staan. De voorzitter als bestuursorgaan wordt verwijderd.
- Artikel 23: er is geen sprake van een DB, dus het artikel wordt verwijderd.
- Artikel 24: het instellen van een adviescommissie is conform de Wgr voorbehouden aan het AB van een openbaar lichaam. Het instellen van commissies is niet mogelijk bij een BVO. Dit artikel wordt zodoende verwijderd.
- Artikel 25: waar staat AB/DB komt te staan bestuur.
- Artikel 26: idem aan artikel 25.
- Artikel 27: wordt aangepast voor zover onderscheid wordt gemaakt in AB/DB/VZ.
- Artikel 28: idem aan artikel 25.
- Artikel 29 t/m 45: waar onderscheid wordt gemaakt in AB/DB/VZ, komt te staan bestuur.

III. Informatie- en verantwoordingsplicht

In de Wgr is bepaald op welke wijze de colleges als deelnemer, maar ook de raden als controlerende organen van de colleges, dienen te worden geïnformeerd door het bestuur. Ook is in de Wgr opgenomen op welke wijze het bestuur en zijn leden verantwoording dienen af te leggen aan de colleges. De volgende artikelen worden daarom aangepast aan de huidige regeling in de Wgr.

- Artikel 21 en 22.
- Alle bepalingen waar informatie- en verantwoordingsplichten zijn opgenomen voor andere bestuursorganen dan het AB (straks: bestuur) worden verwijderd.

Vergaderstukken Algemeen bestuur

IV. Begroting en jaarrekening

Volgens de huidige Wgr gelden er andere termijnen ten aanzien van de P&C cyclus van een BVO, dan de termijnen die in de huidige GR zijn opgenomen. De bepalingen die in de GR zijn opgenomen met betrekking tot de begroting en de jaarrekening zullen daarom worden aangepast. Daarnaast is de plicht tot het opstellen en toesturen van een kadernota aan de raden opgenomen in de Wgr. Er dient dan ook een nieuwe bepaling te worden opgenomen waarin de verplichting wordt vastgelegd om vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, een kadernota toe te sturen aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze wijzigingen hebben in elk geval gevolgen voor de volgende artikelen.

- Artikel 30, 31 en 32 van de regeling.

V. Kostenverdeelsleutel

In de huidige GR is opgenomen op welke manier de kosten van de GR bij de deelnemers in rekening worden gebracht. Dit leidt er toe dat het eventueel aanpassen van de kostenverdeling, bijvoorbeeld omdat men het er over eens is dat vanwege een bepaalde reden de kosten op een andere wijze verdeeld dienen te worden, dit een wijziging van de GR noodzakelijk maakt. Gelet op de toestemming die de raden van de deelnemende gemeenten conform de Wgr moeten geven voor wijzigingen van een GR, maakt dit de procedure van aanpassing van de kostenverdeling onnodig zwaar. Deze afspraken kunnen ook worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Deze dienstverleningsovereenkomst komt tot stand op basis van een jaarlijks up-to-date overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek (zie ook de verdere besluiten). Deze beide kunnen door het bestuur van de BVO worden opgesteld/gesloten zonder dat goedkeuring van de raden benodigd is. Dit is flexibeler dan het huidige systeem. Het betreft de volgende artikelen:

- Artikel 36; de kostenverdeling zoals in dit artikel is opgenomen zal worden verwijderd uit de GR.

VI. Maatwerk/cafetariamodel

Omdat er verschil kan bestaan in de taken die een gemeente wil afnemen van Avaler, bijvoorbeeld vanwege lokale verschillen in beleid, wordt de mogelijkheid voor meer maatwerk gecreëerd in de GR. Uiteraard heeft dit ook invloed op de kosten die aan een deelnemer in rekening worden gebracht. De gemeente betaalt voor de diensten die hij afneemt. De kosten zijn gebaseerd op een jaarlijks up-to-date overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek die door de bestuurder-eigenaren (bestuur Avaler) wordt vastgesteld. Grondslag voor de dienstverlening en betaling is een jaarlijks overeen te komen DVO tussen elke deelnemende gemeente en Avaler. Hierbij zijn de bestuurders/opdrachtgevers de vertegenwoordigers van hun gemeente. De kosten van Avaler worden zoveel als mogelijk herkenbaar aan de producten/diensten toegerekend.

De model-tekst voor de DVO komt tot stand in co-creatie van Avaler en vertegenwoordigers van de opdrachtgevers, en wordt na advies door het opdrachtgeversplatform definitief vastgesteld door bestuurder-eigenaren (bestuur Avaler) wordt vastgesteld. Op basis van het model komen de jaarlijkse DVO's tot stand. Ook voor overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek geldt in de opstelfase het principe van co-creatie en advies door het opdrachtgeversplatform.

Het overzicht van de diensten en/of producten c.q. soort en intensiteit van dienstverlening, met prijsberekeningssystematiek en de model DVO gaan weliswaar uit van vastgesteld beleid door alle gemeenten zoals Grip op Grondstoffen, maar biedt de individuele gemeenten ruimte tot de keuze voor maatwerk in de dienstverlening die zij wensen af te nemen.

Dit heeft tot gevolg dat in ieder geval de volgende artikelen gewijzigd worden:

Vergaderstukken Algemeen bestuur

- Artikel 4.
- Artikel 5.
- Artikel 36

VII. Opdrachtgeversrol

Omdat de wens bestaat een opdrachtgeversplatform in te stellen, is het verstandig dit in de GR te verankeren. Hiermee is duidelijk dat er een opdrachtgeversoverleg is, ook al is het vanzelfsprekend geen orgaan van de rechtspersoon Avaler. Wezenlijk onderdeel van een betere besturing van Avaler is de mogelijkheid dat de gemeenten hun prioriteiten kunnen stellen ten aanzien van de afvalinzameling. Deze wettelijke taak raakt direct aan de omgeving van -, en dienstverlening aan de inwoners. De verduurzamingsambitie zoals vastgelegd in “Het Nieuwe Inzamelen” heeft gevolgen voor alle betrokkenen. De inwoners van de deelnemende gemeenten betalen via de afvalstoffenheffing direct voor deze dienstverlening, waarbij zij geen keuze hebben in alternatieven.

Dit alles rechtvaardigt een sterke positie voor de opdrachtgevende colleges en de gemeenteraden in hun kaderstellende en controlerende rol. Zij bepalen voor elke deelnemende gemeente de mix tussen kwaliteit, dienstverlening en prijs. De vorming van een platform met opdrachtgevende bestuurders betekent een aanzet tot deze versterking. Een doorontwikkeling naar dit in te stellen platform borgt dat voor elke gemeente een transparante werkwijze wordt ingericht waarin zij de keuzes kunnen maken voor hun wensen ten aanzien van de afvalinzameling. In het platform vindt afstemming plaats en kunnen gemeenschappelijke wensen worden besproken, maar de kern blijft een eigen verantwoordelijkheid voor elke gemeente.

- Invoegen van een artikel betreffende het platform voor opdrachtgeversoverleg, welke gevormd wordt door tenminste uit elke deelnemende gemeente de bestuurlijk portefeuillehouder belast met de opdracht afvalinzameling. De portefeuillehouder in dit platform is niet dezelfde als de bestuurlijk vertegenwoordiger van de deelnemende gemeenten in het bestuur van Avaler. Dit platform uit zijn midden een voorzitter te laten kiezen en deze tenminste 2-maal per jaar bijeen te laten komen met de directeur van Avaler. Dit platform zijn werkwijzen te laten vaststellen en deze tenminste te laten bestaan uit de advisering omtrent de jaarlijks door het bestuur vast te stellen prijs-productencatalogus van Avaler en de gemeenschappelijke tekst van de dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Voorts dit platform jaarlijks een evaluatie te laten vaststellen van de gemeenschappelijke waardering van de geleverde dienstverlening door Avaler en haar deelnemers te laten afstemmen over de door ieder van hen af te sluiten DVO tussen de deelnemende gemeente en Avaler over het te leveren productenpakket, kwaliteitsniveau en prijs.

VIII. Oprichten/deelnemen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen

Volgens de Wgr kan het bestuur van een BVO slechts besluiten tot oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon in het geval de regeling daarin voorziet. Ook voor oprichten/deelnemen in een publiekrechtelijke rechtspersoon geldt dat het bestuur hiertoe uitdrukkelijk bevoegd moet zijn. Gelet op het huidige traject, waarbij nog niet duidelijk is of en zo ja op welke wijze er sprake zal zijn van herstructurering van Avaler, dient in ieder geval in de GR opgenomen te worden dat het bestuur van de BVO bevoegd is te besluiten tot deelname in of oprichting van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen. Dit voorkomt dat, zodra duidelijkheid bestaat over het te volgen traject, niet de GR aangepast hoeft te worden voor zover een deelname in of de oprichting van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon nodig is.

- Invoegen van een artikellid (bevoegdheden bestuur) waarin de bevoegdheid tot oprichting van of deelname in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen gecreëerd wordt.